

A Dinâmica da Comunicação Institucional:

Um estudo de caso da comunicação do Ministério
Público do Estado de Pernambuco, de 2014 a 2018
(Brasil)

Izabela Cavalcanti Pereira

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Maria Cristina Montalvão Marques Sarmento

Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Ciência Política do Instituto Superior
de Ciências Sociais e Políticas, da Universidade de Lisboa.

Lisboa
2020

WWW.ISCSP.U LISBOA.PT

A Dinâmica da Comunicação Institucional

Um estudo de caso da comunicação do Ministério Público
do Estado de Pernambuco, de 2014 a 2018 (Brasil)

Izabela Cavalcanti Pereira

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Maria Cristina Montalvão Marques Sarmento

Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Ciência Política do Instituto Superior
de Ciências Sociais e Políticas, da Universidade de Lisboa.

Júri

Presidente:

- Doutor Pedro Miguel Moreira da Fonseca, Professor Associado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

Vogais:

- Doutora Maria Cristina Montalvão Marques Sarmento, Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, na qualidade de orientadora;

- Doutora Raquel Cristina de Caria Patrício, Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

- Doutora Susana Maria de Carvalho Carreira Fernandes Spínola, Professora Auxiliar Convidada do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

Lisboa
2020

Dedico este trabalho aos meus queridos pais, João e Ilka, os quais me ensinaram a trilhar o caminho da busca pelo conhecimento e por acreditarem em mim, permitindo meus voos para outras culturas além-mar desde cedo. Gratidão pela vida, exemplo e amor.

Dedico, também, aos meus irmãos, por nos momentos certos, terem falado as palavras certas. Gratidão pelas orientações, respeito, apoio e amor.

Dedico, ainda, as minhas cunhadas pelo companheirismo tocante, somente gratidão; e aos pequenos Bernardo e Júlia, por me provocarem o amor na sua melhor faceta.

Agradecimentos

Agradeço à família e aos apoiadores.

Aos amigos de longa estrada e aos colhidos recentemente em terras portuguesas.

Aos colegas de mestrado, em especial à generosidade de Andressa Costa e José Vaz.

Aos gestores do MPPE, por terem possibilitado o estudo, por meio da licença, nominalmente o procurador-geral de Justiça, Francisco Dirceu Barros, e o secretário-geral, promotor de Justiça Alexandre Bezerra (à época).

À equipe da Assessoria de Comunicação do MPPE, em especial a assessora de Comunicação Social, Evângela Andrade, publicitária Andréa Corradini, jornalista Bruno Bastos e Dayanne Dias. A Tatiana Jebrine, da Comunicação do CNMP.

Ao servidor do MPPE Rafael Bezerra (representando todos os servidores que ajudaram de alguma forma) pela articulação com representantes dos movimentos sociais.

À eterna professora Stella Maris Saldanha, da Unicap/PE, pela articulação com a representante da imprensa.

Ao promotor de Justiça Roberto Brayner pela articulação junto aos ex-procuradores-gerais de Justiça Francisco Sales e Carlos Guerra.

À coordenadora, procuradora de Justiça Maria Bernadete Figueiroa (à época), e aos servidores Juliana Calado e Emmanuel Morim do GT Racismo do MPPE, pela articulação junto à promotora de Justiça Rosângela Padela e Pai Edson de Omolu. À própria Rosângela Padela e o Pai Edson.

Ao diretor da Escola Superior do MPPE, procurador de Justiça Sílvio Tavares, pela permissão ao parecer que positiva o sistema de cotas no estágio de Direito.

Aos entrevistados pela rica contribuição: ex-procuradores-gerais de Justiça Francisco Sales e Carlos Guerra, aos jornalistas Jorge Duarte, Cláudia Lemos e Wanessa Andrade, e aos representantes da sociedade organizada Vera Baroni, Alexandre Pires, Inaldete Pinheiro e Eleonora Pereira. A Sueli Nascimento, da Ampeo, pelo acesso aos projetos estratégicos.

Às professoras Doutoradas Flavianne Nóbrega (UFPE) (quem me fez olhar para o campo da ciência política e saber do ISCSP/Lisboa), Mirtes Andrade (UFPE) e Ana Paula Costa (UFRPE) e Pilar Coutinho (PUC/Minas) pela generosidade de compartilhar conhecimentos.

À equipe do Gabinete de Estudos Avançados e da Biblioteca do ISCSP/Lisboa.

Por fim, à minha orientadora por riquíssimos direcionamentos e provocações acadêmicas inesquecíveis. Serendipidade é palavra mais precisa para definir o termo “risco”.

Resumo

O Brasil enfrenta uma fase de crise política de integração social, somada à falta de confiança (Latinobarômetro, 2018). Os índices apontam para a redução da participação civil e diminuição da sensação da rigidez do funcionalismo público quanto à imparcialidade (V-Dem), assemelhando-se ao período da redemocratização. Esses indicadores sinalizam que a fragilidade do *accountability* horizontal (O'Donnell, 1998) na poliarquia de Dahl volta a se revelar. O desempenho das agências de *accountability* horizontal se torna relevante, a exemplo do Ministério Público. Consoante o exposto, este estudo de caso da comunicação institucional do Ministério Público de Pernambuco (MPPE), de 2014 a 2018, visou compreender a comunicação institucional como um espaço relacional de poder, no qual as partes sofrem a mútua influência e como o mecanismo de *accountability* é fundamental para a qualidade da democracia. Para isso foram analisados a estruturação relacional, casos de *accountability* e participação civil, à luz de Habermas e Foucault. Trata-se da racionalidade comunicativa empregada na construção de novos saberes e relacionamentos, bem como na separação do público e do privado. Percebe-se que a tradição da comunicação feita por instituições públicas, no Brasil, se mostra, principalmente, um desafio de percepção política; portanto, os elementos setoriais que a compõem são pontos politicamente sensíveis. As relações sociais são dinâmicas e partem também do consentimento ou convencimento sobre esse poder pela sociedade, pois trata-se de um significado compartilhado (Castells, 2017). A base das relações é a própria comunicação. Por fim, a conjuntura política atual nos coloca em um período divisor, contudo, sem garantias da manutenção da tradição e nem a total compreensão das inovações sociais.

Palavras-chaves: *Accountability*, comunicação, participação civil, Ministério Público de Pernambuco, democracia

Abstract

Brazil faces a phase of political crisis of social integration, added to a lack of trust (Latino barometer, 2018). Indexes point to a declining civil participation and a decreasing rigorousness of the civil service regarding impartiality (V-Dem), resembling the redemocratization period. These indicators signalize that the fragility of horizontal accountability (O'Donnell, 1998) in the polyarchy of Dahl is once again revealed. The performance of horizontal accountability agencies is relevant, as the example of the Public Prosecutor's Office. Given this, this case study aimed to understand the institutional communication of the Public Prosecutor's Office (Ministério Público) of Pernambuco, from 2014 to 2018, as a relational space of power, on which the parts are mutually influenced, as well as a mechanism of accountability, considered as fundamental to the quality of democracy. To do that this, it investigated the Office's structure, and accountability and civil participation cases, in the light of Habermas and Foucault. It relates to the communicative rationality employed to develop new knowledge and relationships, as well as it does to the division between what is public and private. It was observed that the tradition of communication made by public institutions in Brazil mainly depicts a challenge of political perception. Therefore, the elements that compose it are politically sensitive areas. Social relations are dynamic and they are also either part of approval or persuasion of such power by the society, once it corresponds to a shared understanding (Castells, 2017). Relations are then based on communication. Finally, the current political scenario sets us in a turning point, therefore, there is no guarantee of neither maintaining tradition nor keeping total understanding of social innovations.

Keywords: Accountability, Communication, Civil Participation, Public Prosecutor's Office of Pernambuco, Democracy

“O maior inimigo do conhecimento não é a ignorância,
mas sim a ilusão da verdade.”
(Stephen William Hawking)

Sumário

Introdução	21
1. Revisão da Literatura	26
1.1. Democracia e <i>Accountability</i>	26
1.2. Comunicação e Transparência	29
1.3. Comunicação Pública no Brasil e o Agir Comunicativo.....	35
1.4. O Novo Institucionalismo, o Incrementalismo Institucional e a Microfísica do Poder	43
2. O Ministério Público Brasileiro e a Visibilidade dos Problemas Coletivos e Sociais	48
2.1. O Ministério Público nas Constituições	49
2.2. Novo Modelo com a Constituição Federal de 1988 e as suas principais características.....	51
2.3. O Ministério Público de Pernambuco: processo de construção para consubstanciar o Novo Modelo	54
3. A Estruturação do Espaço Relacional entre Instituição e Sociedade	57
3.1. Assessoria Ministerial de Comunicação Social: Criação, Estruturação e Normatização.....	57
3.2. Política Nacional de Comunicação do Ministério Público.....	60
3.3. Ouvidoria.....	63
3.4. Portal da Transparência.....	65
3.5. Linha do tempo da Estruturação.....	67
4. <i>Accountability</i> e Participação Civil	70
4.1. Casos de <i>Accountability</i>	73
4.2. Casos de Participação Civil.....	83
4.3. Participação Civil e o Exercício Democrático	85
4.4. Percepções por Representantes da Sociedade Civil	86
4.5. Percepções por Profissionais de Comunicação e ex-Procuradores-Gerais de Justiça	88
5. Conclusão	90
6. Referências.....	93
Anexo A. Tabela com Dados Gerais das Entrevistas, <i>Corpus</i> da Investigação, Categorias de Análise e Planos e Projetos Estratégicos.....	99
Anexo B. Ofício de envio de Projeto de Lei para a Assembleia Legislativa de Pernambuco.....	106
Anexo C. Transcrição de Entrevistas com ex-Procuradores-Gerais de Justiça.....	107
Anexo C1. Entrevistado: ex-Procurador-Geral de Justiça Carlos Augusto Arruda Guerra de Holanda	107
Anexo C2. Entrevistado: ex-Procurador-Geral Francisco Sales Albuquerque.....	115
Anexo D. Transcrição de Entrevistas com Profissionais de Comunicação do MPPE	147
Anexo D1. Entrevistada: Evângela Andrade.....	147
	16

Anexo D2. Entrevistada: Andréa Corradini	164
Anexo E. Transcrição de Entrevistas com Profissionais de Comunicação externos ao MPPE.....	176
Anexo E1. Entrevistada: Cláudia Lemos	176
Anexo E2. Entrevistado: Jorge Duarte.....	184
Anexo F. Entrevistas com a Sociedade Civil Organizada e Imprensa	199
Anexo F1. Entrevistada: Vera Regina Paula Baroni	199
Anexo F2. Entrevistado: Alexandre Pires	201
Anexo F3. Entrevistada: Inaldete Pinheiro.....	203
Anexo F4. Entrevistada: Eleonora Pereira	204
Anexo F5. Entrevistada: Jornalista Wanessa Andrade.....	205
Anexo G1. Materiais dos Casos de <i>Accountability</i>	207
Anexo G2. Transcrição de Matéria Jornalística Televisiva.....	227
Anexo G3. Material dos Casos de Participação Civil	231
Anexo H. Tabela Com Lista de Projetos do MPPE Contemplados no Prêmio Nacional de Comunicação e Justiça (Brasil).....	234
Anexo I. Documentos Extras do MPPE	237

Lista de Abreviaturas

MP	Ministério Público
MPPE	Ministério Público de Pernambuco
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
LAI	Lei de Acesso à Informação

Lista de Tabelas

Tabela	Título	Página(s)
Tabela 1	Quatro definições sobre comunicação pública	39
Tabela 2	Seis pontos que distinguem o novo institucionalismo (Lowndes)	43
Tabela 3	O Ministério Público nas Constituições brasileiras	49
Tabela 4	Percepções de variáveis quanto ao grau de liberdade	70
Tabela 5	Percepções: Papel da sociedade civil e imprensa	86
Tabela 6	Percepções: acesso às informações, visibilidade e controle social	86
Tabela 7	Percepções: revisão dos atos da instituição	87
Tabela 8	Percepções: intervenção da sociedade civil	88
Tabela A1	Lista de entrevistados: profissionais de comunicação e ex-procuradores-gerais	99
Tabela A2	Lista de entrevistados: sociedade civil e imprensa	99
Tabela A3	Contextualização do corpus da investigação na cronologia dos fatos	100
Tabela A4	Categorias de análise	102
Tabela A5	Missão, visão e valores do MPPE. Ciclo de 1999 a 2023	103
Tabela H1	Prêmio Nacional De Comunicação E Justiça (Brasil)	234

Lista de Gráficos e Infográficos

Figuras (s)	Título	Página(s)
Figura 1	Índice (V-Dem) sobre a imparcialidade na Administração Pública	27
Figura 2	Índice (V-Dem) de participação civil	37
Figura 3	Linha do tempo da estruturação do espaço relacional	67
Figura B1	Ofício GPG/PGJ nº 278/96, enviado em 10 de maio de 1996	106
Figuras G1.1.1	Post na página do Facebook do Movimento Zoada, Carta Aberta: caso das Cotas Raciais	207
G1.1.2 até G1.1.4	Post na página do Facebook do Movimento Zoada, em 30 de agosto de 2016 - complemento	208-210
Figuras G1.1.5 até G1.1.8	Ata da 2ª Reunião Extraordinária do CTP da ESMP/PE: caso das Cotas Raciais	211-214
Figuras G1.2.1 até G1.2.7	Contrarrazões, MPPE: caso Pai Edson de Omolu de Olinda/PE	215-221
Figuras G1.2.8 até G1.2.9	Decisão Judicial: caso Pai Edson de Omolu, Olinda/PE	222-223
Figuras G1.3.1 até G1.3.3	Demanda imprensa. E-mail TV Globo: caso Placas de Representação	224-226
Figura G3.1	Encontro: Ministério Público de Pernambuco e movimentos sociais: caso MPPE e Movimentos Sociais	231
Figura G3.2	Caso MPPE e Movimentos Sociais	232
Figura G3.3	Mapa Estratégico do MPPE. Ciclo 2018-2023. Caso MPPE e Movimentos sociais	233
Figura I1	Mapa Estratégico do MPPE. Ciclo 2013-2016	237
Figura I2.1	Planejamento Estratégico 2009-2012, p. 35, Trecho de Comunicação	238
Figura I.2.2	Planejamento Estratégico 2005-2008, p. 100, Trecho de Comunicação	239
Figuras I3.1 até I3.2	Plano de Ações Estratégicas do Ministério Público de Pernambuco, 1999-2000, p. 26 e 32, Trecho de Comunicação	240-241
Figuras I4	Relatório da Assessoria Ministerial de Comunicação Social/MPPE, Out/Nov/Dez/2018	242
Figuras I5	Canais e redes sociais sob a responsabilidade da assessoria de comunicação do MPPE	243

Introdução

Embora a “terceira onda” da democratização no final do século XX¹ (Huntington, 1994, p. 30), com a reabertura dos governos da América Latina e do Leste Europeu, tenha estimulado visões de que a democracia liberal estaria consolidada (Fukuyama, 1992, p. 80), os declínios dos atributos dos pilares democráticos (Dahl², 2012, p. 352) nos tempos atuais revelam a volta da autocratização, emergindo como desafio contemporâneo em diversas e variadas democracias do mundo, a exemplo da situação que ocorre no Brasil, Burundi, Hungria, Rússia, Sérvia e Turquia (Lührmann & Lindberg, 2019, p. 1). Na América Latina, especificamente, segundo o Relatório 2018 do Latinobarômetro³, “*en los 23 años que Latinobarómetro ha medido la región nunca había habido esta percepción de retroceso tan grande*” (p. 4), e destaca o caso do Brasil como o mais emblemático da região:

Los países que tienen menores grados de confianza son mas vulnerables, sin duda. El caso de Brasil es emblemático, tiene las menciones mas bajas incluidos los de confianza. La profundidad de la crisis en Brasil supera las ideologías, la economía y la sociedad. Es una crisis de integración social, sin confianzas. (Latinobarómetro, 2018, p. 55)

A autocratização — entendida por Lührmann e Lindberg (2019, p. 2) como o declínio dos atributos democráticos de Dahl — é mais profunda do que o termo “retrocesso”, porque as características do desafio atual começam nas urnas, sob discurso de legalidade, e vão erodindo os pilares do regime democrático:

(...) No caminho eleitoral, nada disto acontece. Não há tanques nas ruas. Os textos constitucionais e outras instituições nominalmente democráticas continuam de pé. As pessoas continuam a votar. Os autocratas eleitos mantêm uma aparência de democracia ao mesmo tempo que evisceram a sua substância. (...)

Muitos esforços governamentais para subverter a democracia são “legais”, na medida em que são aprovados pela legislatura ou aceites pelos tribunais. Podem até ser apresentados como esforços para *melhorar* a democracia — tornando o sistema judicial mais eficaz, combatendo a corrupção ou limpando o processo eleitoral. Os jornais continuam a ser publicados, mas são comprados ou

¹ Refere-se aos meados de 1970.

² Sete atributos (Dahl): autoridades eleitas; eleições livres e justas; sufrágio inclusivo; direito de se candidatar aos cargos eletivos; liberdade de expressão; informação alternativa; e liberdade de associação.

³ Corporación Latinobarómetro. (s.d.). *Informe 2018* [Arquivo PDF].
http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf

intimidados a censurarem-se a si próprios. (...) As pessoas não compreendem imediatamente o que está a acontecer. Muitos continuam a acreditar que vivem numa democracia. (...)

Como não existe um único momento — um golpe, uma declaração de lei marcial ou uma suspensão da Constituição — no qual o regime “atravesse a linha” para a ditadura de modo óbvio, não há nada que faça soar o alarme da sociedade. Aqueles que denunciam os abusos governamentais podem ser ignorados como estando a exagerar ou a gritar alarmismos. Para muitos, a erosão da democracia é quase imperceptível. (Levitsky & Ziblatt, 2018, pp. 13-14)⁴

Essas transformações, mesmo que não imediatamente perceptíveis, vão deixando sinais nos indicadores, a exemplo da redução da participação civil⁵, indicador avaliado pelo V-Dem⁶: os índices de 2018 do Brasil (0.66) voltam ao mesmo índice do período da transição do regime militar para a democracia (anterior a 1985) – (Figura 2, p.37). Outro indicador é a percepção da sociedade quanto à rigorosidade dos funcionários públicos serem imparciais no desempenho de suas funções, os índices de 2018 igualam-se aos de 1988 (Figura 1, p.27). Os dois indicadores são sinalizadores de que o controle social e o *accountability* (O'Donnell, 1998) voltam a se revelar frágeis.

A Constituição Federal de 1988 remodelou o desenho institucional e deu atribuições ao Ministério Público não comparáveis com outros países nem com a própria instituição em outras épocas da República (inaugurada em 1891). O seu novo modelo o coloca como uma instituição fiscalizadora dos Poderes, privativa de ação penal e de defesa da ordem democrática, enquadrando-se no conceito de *accountability* horizontal de O'Donnell (1998, p. 40).

Para o desempenho do *accountability* é fundamental o acesso à informação e à transparência, não há possibilidade de fiscalização na opacidade (Schedler, 1999, p. 21)⁷. Os conceitos de transparência e acesso à informação são interligados e fundamentais “para o exercício democrático do poder nas sociedades modernas. A transparência nas ações do Estado e o direito a requisitar informações são alicerces de uma sociedade democrática” (Paes, 2012, p.247). A Constituição Federal de 1988 prevê o direito à informação como

⁴ Português de Portugal.

⁵ Recentemente, o Governo do Brasil decretou a extinção de vários colegiados (Decreto Federal nº 9.759/2019).

⁶ V-Dem Institute. Department of Political Science, University of Gothenburg, Sweden. (<https://www.v-dem.net/en/>)

⁷ “The public nature of accountability serves all three aspects of accountability: information, reasoning, and punishment.”. (Schedler, 1999, p. 21)

direito fundamental em seu artigo 5º, incisos XXXIII e XXXIV, alíneas *a* e *b*. O Brasil disciplinou em lei o acesso e a transparência nos órgãos públicos.

Diante do cenário brasileiro e do papel institucional do Ministério Público no desempenho da democracia do país, a presente investigação se propôs a fazer um estudo de caso sobre a dinâmica da comunicação institucional (espaço relacional instituição/sociedade) do Ministério Público de Pernambuco (MPPE), no período de 2014 a 2018.

“Estudar uma instituição passa pela compreensão de que as instituições exercem papéis fundamentais que operacionalizam o Estado, o sistema de governo e, na sua amplitude, o regime político” (Aranha & Filgueiras, 2016, p. 9). Assim como estudar “o contexto comunicativo constitui uma arena privilegiada para a observação da maneira como as transformações sociais conquistam relevância na política contemporânea” (Avritzer & Costa, 2004, p. 82). Ademais, a comunicação no contexto organizacional é uma área sensível e estratégica para o *accountability*.

O estudo de caso parte da seguinte pergunta de partida: ao estabelecer o diálogo com a sociedade, a comunicação, que é o espaço relacional instituição/sociedade, pode ser percebida como um espaço de negociação de poder?

O poder, nesse caso, não deve ser confundido como atributos de uma autoridade, mas como relações assimétricas que influenciam todos os envolvidos, conforme concepção de Foucault (2011). Por sua vez, as comunicações cuja promoção da participação de diversas vozes venham a contribuir para o aperfeiçoamento e construção social, estão consoantes, nesta investigação, ao conceito da racionalidade comunicativa de Habermas (2012). Para isso, a presente dissertação tem como objetivo **compreender por que a comunicação desenvolvida por uma instituição tem uma dinâmica própria correlacionada com o poder exercido.**

A partir disso, temos como objetivos específicos:

- Realizar um estudo sobre a comunicação desenvolvida pelo Ministério Público de Pernambuco em consonância com o direito à informação no Brasil e o conceito de *accountability*;
- Identificar as normativas tanto sobre o direito à informação na legislação brasileira quanto às normativas institucionais que disciplinam a comunicação, no âmbito do MPPE, e as documentações diretas e indiretas;

- Analisar, empiricamente, casos de *accountability*, de 2014 a 2018, que promoveram mudanças em normas ou condutas internas do MPPE, a partir de demanda da sociedade civil organizada e imprensa.

Para atingir os objetivos dessa investigação, escolheu-se uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório, pois permite obter uma visão geral e aproximada sobre um fato determinado (Gil, 2008, p.27). Foram utilizados métodos qualitativos, os quais “procuram fornecer uma visão ‘por dentro’” (Moreira, 1994, p.101), como contextualização da instituição por meio de análise documental de normativas, leis, documentação direta e indireta⁸ (ver Anexos); assim como entrevistas semiestruturadas com profissionais de comunicação social e ex-procuradores-gerais de Justiça do MPPE (ver Anexo C e D).

Foram identificadas demandas da sociedade civil e imprensa que promoveram alterações em normas ou condutas do MPPE (através de matérias jornalísticas, redes sociais, petições públicas e seus canais de comunicação) e, em seguida, analisadas as respostas institucionais a essas demandas. Também foram selecionados casos de participação civil por convite. Dos casos reunidos, alguns atores participantes das demandas (representantes dos movimentos sociais e jornalista) contribuíram com a investigação ao se submeterem à entrevista estruturada aberta (Tabela A2, Anexo A).

O período de 2014 e 2018 coincide com publicações de normativas na área da comunicação social tanto pelo MPPE quanto pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Por isso também foram feitas entrevistas semiestruturadas com profissionais de comunicação externos ao MPPE: uma por ter coordenado a construção da Política Nacional de Comunicação do Ministério Público brasileiro e o outro pelo papel junto ao desenvolvimento do conceito de “comunicação pública” no Brasil.

Assim, este estudo de caso parte da busca pela compreensão de um fenômeno, utilizando-se do método indutivo, que permite focar em fenômenos contemporâneos inseridos

⁸ As fontes documentais em métodos da Ciência Política, segundo Adriano Moreira (2014) é “uma das maiores dificuldades da ciência política, sobretudo para o estudo da conjuntura, é que a massa esmagadora de documentos são indiretos. Consideramos **documentos indiretos** todos os que, não sendo emitidos por intervenientes no processo de decisão, testemunham a atividade do poder político de forma intencional ou accidental. (...) O mais importante documento indireto é a imprensa” (p. 123). Moreira continua: “Consideramos documentos diretos todos os que são emitidos por intervenientes no processo de decisão do poder político, abrangendo portanto os atos de inteligência e os atos de vontade. O acesso a tais documentos depende da forma de resguardo e conservação, e de serem ou não destinados imediatamente ao público” (p. 124).

em algum contexto da vida real (Yin, 2001, p. 21). Por sua profundidade, permite um conhecimento mais amplo e rico em detalhes (Gil, 2008, pp. 57-58).

Com a análise documental e entrevistas foi possível resgatar os acontecimentos, fatos e decisões da estruturação do espaço relacional do MPPE, bem como reconstruir os casos de *accountability* ou de participação civil por convite.

De tal modo, a dissertação está dividida em quatro partes, iniciando com o levantamento teórico sobre democracia, *accountability*, comunicação no contexto organizacional, transparência e comunicação pública no Brasil. Para melhor nos guiarmos, foi feito o levantamento dos conceitos teóricos sobre o agir comunicativo, o novo institucionalismo, o incrementalismo institucional e a microfísica do poder. Na sequência, a contextualização da construção do Ministério Público após a Constituição de 1988. Por fim, o levantamento do processo de estruturação do espaço relacional. Na sequência, foram analisados os casos de *accountability* e participação civil, bem como analisadas as percepções dos atores da instituição e da sociedade civil organizada e imprensa, visando compreender o papel das duas partes para a qualidade da democracia.

1. Revisão da Literatura

1.1. Democracia e *Accountability*

Ao falar sobre democracia, Robert Dahl refere-se ao ideal. Por outro lado, para denominar o exercício democrático contemporâneo, o cientista político o distingue pelo termo *poliarquia* (Pereira, 2014, p.02). O termo é definido por meio de sete atributos: autoridades eleitas, eleições livres e justas, sufrágio inclusivo, direito de se candidatar aos cargos eletivos, liberdade de expressão, informação alternativa e liberdade de associação (Dahl, 2012, p. 352). O'Donnell, por sua vez, acrescenta mais três atributos ao conceito de poliarquia:

autoridades eleitas (e algumas nomeadas, como juízes das cortes supremas) não podem ser destituídas arbitrariamente antes do fim dos mandatos definidos pela constituição; autoridades eleitas não devem ser sujeitadas a constrangimentos severos e vetos ou excluídas de determinados domínios políticos por outros atores não eleitos, especialmente as forças armadas; e deve haver um território incontestado que defina claramente a população votante. (O'Donnell, 1998, p. 27)

Depreende-se que O'Donnell preocupou-se com os mecanismos de proteção aos atributos de Dahl, para que a participação de *distintas vozes* fosse assegurada dentro do regime político democrático. Ao analisar países que tinham se tornado poliarquias, em meados de 1970, percebeu que, embora houvesse a *accountability* vertical⁹, a horizontal¹⁰ era fraca ou intermitente.

Para o autor, a vertical “são ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não” (1998, p. 28). Por sua vez, a horizontal se refere à existência de agências estatais com atribuições “que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou

⁹ Segundo O'Donnell (1998, p. 28): “Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de *accountability vertical*”.

¹⁰ Ainda para O'Donnell (1998, p. 41): “Tais ações podem afetar três esferas principais. A primeira, a democracia, é violada por decisões que, por exemplo, cancelem as liberdades de associação ou introduzam fraudes em eleições. [...] A segunda esfera é a liberal, que é infringida quando, digamos, agentes estatais violam ou permitem a violação por atores privados de liberdades e garantias [...]. A terceira esfera afetada é o republicanismo. Refere-se às ações de autoridades, eleitas ou não, a maioria das quais bem posicionada no Estado ou no regime: que se sujeitem à lei e/ou deem decisiva prioridade aos interesses públicos, e não aos seus próprios interesses privados.”

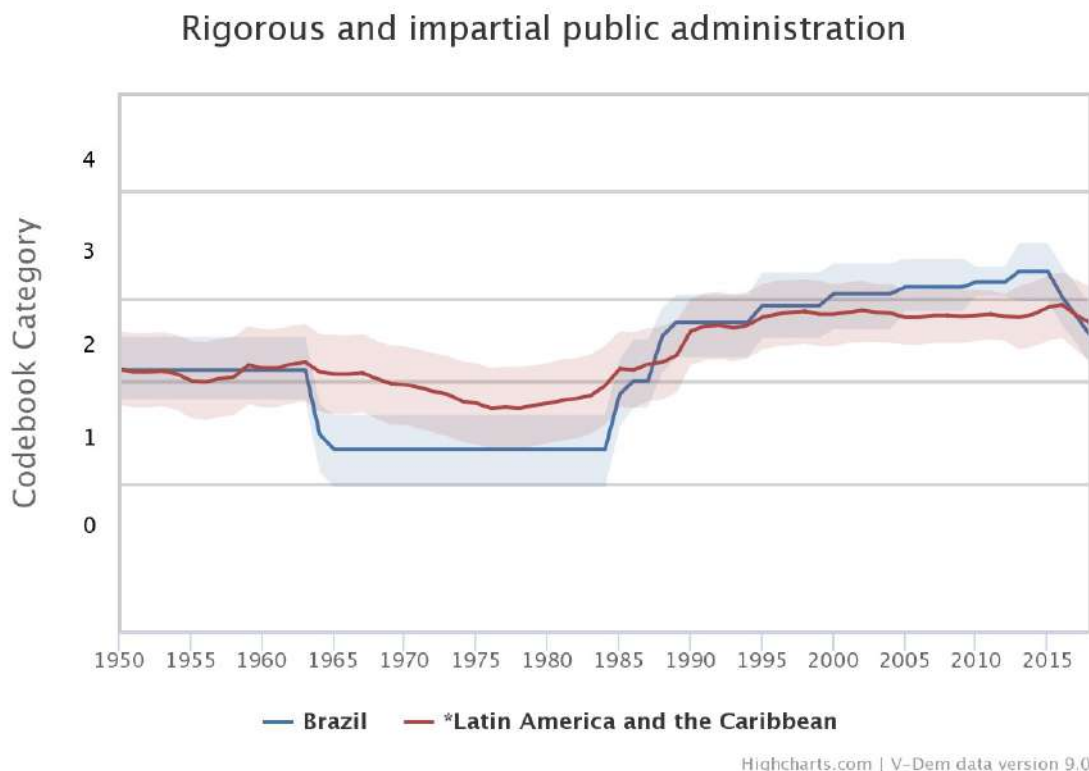
até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (O’Donnell, 1998, p. 40).

No Brasil, a redemocratização possibilitou o resgate do plural e da participação da sociedade civil, principalmente com o texto constitucional de 1988, promovendo mudanças na relação entre Estado e sociedade (Lopez & Pires, 2010, p. 565), ou seja, as condições básicas da poliarquia. Esse resgate da atividade da vida pública e da cidadania promoveu novas lógicas de participação civil nas últimas três décadas, transformando o senso comum de que a participação da sociedade se restringe ao voto ou às manifestações de protestos (Blanco, 1995, p. 300). A redemocratização deu o tom que envolveu a construção jurídica das novas “regras do jogo” constitucionais, que fomentaram o princípio do *check and balance*, incentivaram a participação civil e criaram uma rede de *accountability* (Aranha & Filgueiras, 2016, p. 15).

No entanto, desde 2013, a democracia brasileira vem apresentando retrocessos nos seus pilares principais, resultando na atual regressão democrática (Avritzer, 2018, p. 275). O Gráfico do V-Dem, abaixo, apresenta o índice sobre a imparcialidade na Administração Pública (1950-2018).

Figura 1.

Índice (V-Dem) sobre a imparcialidade na Administração Pública



Nota. Fonte: Adaptado de *Rigorous and impartial public administration*, Instituto V-Dem, da Universidade de Gotemburgo, Suécia.

O indicador avaliado pelo V-Dem é a rigorosidade na imparcialidade dos funcionários públicos no desempenho de suas funções¹¹: o Brasil registrou, em 2018, o índice de 0.07, igual ao do ano de 1988. Chama a atenção a queda brusca de 2015 para 2018 (0.97). As perguntas para gerar esse indicador social são todas baseadas na percepção da variação do grau de cumprimento das leis. Os índices, acima, corroboram com a falta de confiança dos brasileiros nas instituições, percebida pelo Latinobarômetro 2018¹². A fragilidade identificada por O'Donnell (1998) no período da redemocratização na América Latina volta a ser identificada.

Ao conceituar *accountability*, O'Donnell (1998) o dividiu em duas dimensões a partir das relações dos atores: *vertical* e *horizontal*. Na primeira, percebe-se a relação assimétrica na fiscalização do poder político (*eleitor x parlamentar/partido*); na segunda, a relação no mesmo patamar, no qual os poderes ou agências estatais se fiscalizam.

Schedler (1999, p.21) entende que a própria razão da existência do *accountability* se deve ao difícil acesso das informações governamentais, bem como à dificuldade em fiscalizar as ações dos atores políticos em assuntos que interessam ao bem comum (“opacidade do poder”). Para Andreas Schedler (1999, p.26) *accountability* implica na possibilidade de saber o que os atores estão a fazer (acesso à informação, transparência, notícias institucionais) e a possibilidade de fazer com que os atores mudem a sua conduta ou norma (responsabilização pelos atos).

Lührmann, Marquardt e Mechkova (2017) definem *accountability*: “as constraints on the government’s use of political power through requirements for justification of its actions and potential sanctions” (p. 4). Organizaram o conceito em três subtipos (ou três dimensões), além do vertical e horizontal de O'Donnell, trazem o “*accountability* diagonal”.

Vertical accountability refers to the ability of a state’s population to hold its government accountable through elections and political parties. Horizontal accountability concerns the capacity of

¹¹ “Are public officials rigorous and impartial in the performance of their duties?”.

Clarification: This question focuses on the extent to which public officials generally abide by the law and treat like cases alike, or conversely, the extent to which public administration is characterized by arbitrariness and biases (i.e., nepotism, cronyism, or discrimination).

The question covers the public officials that handle the cases of ordinary people. If no functioning public”.

Fonte: V-Dem. (02 de julho de 2020). *Variable Graph*. <https://www.v-dem.net/en/analysis/VariableGraph/>

¹² Ver Introdução.

state institutions such as legislatures and the judiciary to oversee the government by demanding information, questioning officials and punishing improper behavior. However, agents of vertical and horizontal accountability – parliaments, voters, courts – often rely on the input of media and civil society in order to perform effectively, for instance the reports of investigative journalists (Grimes 2013). Based on Goetz and Jenkins (2010) we call this third dimension - oversight by civil society organizations and media - diagonal accountability due to its intermediary nature. (Lührmann et al., 2017, p.04)

O conceito de *accountability diagonal* surge da percepção da importância do papel da sociedade civil organizada e da imprensa para promover o controle social, no entanto, precisam de outros atores de fiscalização para viabilizar, e vice-versa, uma vez que várias fiscalizações dos Poderes surgem das pressões sociais ou da imprensa, e não somente de iniciativas próprias. Por isso, a escolha do termo “diagonal” para classificar esse tipo de *accountability*. De forma geral, o *accountability* é mais de que o ato do controle social, pois abrange todo o universo de mecanismos que possibilitam a participação civil, do controle social, da fiscalização e a responsabilização.

1.2.Comunicação e Transparência

A comunicação como ato de tornar comum, compartilhar, trazer à luz (transparência) conhecimento e informações ganha corpo com o pensamento iluminista. “[A] ideia de comunicação e transparência acompanhou a crença das Luzes no progresso social e na emancipação dos indivíduos” (Mattelart & Mattelart, 2011, p.186). São ecos que até os dias atuais fundamentam a concepção que temos de organização social, participação e cidadania.

O iluminismo influenciou sobremaneira na formação de um pensamento hegemônico na sociedade ocidental. Ressalta-se que esse processo começa a ter maior aceitação entre os séculos XVII e XVIII. É nesta época também que cientistas e filósofos acabariam por estabelecer e mapear o campo teórico que ainda hoje nos sustentamos (Mello & Donato, 2011, p.248).

Mello & Donato (2011, p.249) nos exemplificam como os pensadores Copérnico, Galileu, Newton (fundadores da ciência natural) e Locke, Montesquieu e Rousseau (filósofos), entre outros, aprofundaram o pensamento iluminista que transformaram a técnica e a compreensão social sem precedentes na história, assim também, a disseminação e popularização dos conhecimentos substituíram os mitos e os dogmas na validação dos argumentos e desenvolvimento científico, econômico e social. “Tendo o homem saído de um mero expectador dos acontecimentos históricos, políticos e sociais — base do pensamento

eclesiástico —, para um agente ativo e indutor das ações humanas” (Mello & Donato, 2011, p. 263). O efeito no pensamento político nos impacta até os dias atuais, uma vez que

A liberdade individual se torna o centro da discussão sobre política, à medida que a filosofia política iluminista promovia a centralidade dos direitos individuais, diferenciando os compromissos dos antigos e medievais da ordem e hierarquia. [...] É imerso nesse momento histórico que uma das grandes temáticas e de defesa do pensador inglês [Locke] em suas obras consistiu em definir os **direitos dos cidadãos e a responsabilidade do Estado para estes**. [...]

Já *O Espírito das Leis* é visto como uma obra de importância ímpar na história da filosofia liberal, o qual defendia a **divisão do poder político em Legislativo, Executivo e Judiciário** [a teoria da divisão dos poderes]. [...] Montesquieu buscava tentar explicar as leis e instituições humanas, sua permanência e evolução, através de leis da ciência política, ou seja, **tirava as leis de uma ordem natural, emanadas de Deus e imutáveis, para afirmar que é uma formulação humana**, rompendo com a tradicional submissão da política à teologia. (Mello & Donato, 2011, pp. 253-254, grifo nosso)

O movimento iluminista chegaria ao seu apogeu no século XVIII, causando a ruptura do Antigo Regime com a deflagração da Revolução Francesa (Mello & Donato, 2011, p. 261).

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão promulgada, em 1789, pela Assembleia Constituinte Francesa, com preceitos iluministas de que o homem nasce livre, maior participação do povo na política, segurança, entre outros, versa que “o homem seria colocado como o centro do universo, livre e responsável pelos seus atos, além de base para implementação de um Estado democrático” (Mello & Donato, 2011, p. 262). **Para isso, as informações sobre as decisões políticas e institucionais precisavam ser compartilhadas.**

Desde a Antiguidade, todo poder público civilizado acumula dados que estão ligados à sua identidade e ao seu desenvolvimento: cadastro, estado civil, cartografia, recenseamentos, códigos, tratados, convenções, traços de situações militares, econômicas e sociais, decisões públicas etc. [...]

Em 1789 [século XVIII], a missão de informar o público sobre os atos do governo e da administração, assim como sobre os debates da Assembleia Nacional [Francesa], foi confinada à *Gazette nationale* (convertido em *Le Moniteur universel* no ano de 1811) e, em 1793, ao *Bulletin des lois*, que se encarregava de publicar regularmente leis, textos legislativos oriundos do poder executivo e decretos. [...] O artigo 15 da Declaração dos Direitos do Homem estipula que “a sociedade tem direito de pedir a prestação de contas a todo agente público de sua administração”. (Zémor, 2012, pp. 214-215)

1.2.1. Transparência e Acesso à Informação

A concentração de poder pelo Estado implica também no acúmulo de informações pelo Estado, o que chamamos de “sociedades modernas” são desde seu princípio “sociedades de informação” (Giddens, 1985, citado por Paes, 2012, p. 407). No Ocidente, até o início dos

anos 1990, apenas 12 países tinham adotado legislação de acesso à informação, sendo o primeiro a Suécia, em 1776:

(Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas) aprobada [...] en 1766, diez años antes de la Independencia de los Estados Unidos y trece antes de la Revolución Francesa. El principal impulsor de esta ley fue el sacerdote y diputado Anders Chydenius, quien a su vez se inspiró por las prácticas contemporáneas en China. (Ackerman & Sandoval, 2008, p. 13)

Após a II Grande Guerra, em 1948, as Organizações das Nações Unidas (ONU), na Declaração Universal de Direitos Humanos, reconhecem o acesso à informação pública como um direito humano universal, no artigo 19¹³. Também é na década de 1940 que esse direito foi reconhecido como fundamental. A primeira Constituição a prever foi a da República Federal da Alemanha de 1949, com a Lei Fundamental de Bonn (Bernardes, 2015, p.74), passível de compreensão histórica por ter sido a primeira república a reconhecer como direito fundamental.

No Brasil, apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988, embora já citado em diversos documentos brasileiros de direitos humanos (Bernardes, 2015, p.98), foi que passaram a constar entre os direitos fundamentais. O direito de acesso à informação de interesse particular ou coletivo dos Poderes, instituições e órgãos públicos, bem como o direito de petição aos Poderes e obter certidões em repartições públicas, estão previstos no artigo 5º, incisos XXXIII e XXXIV, alínea *a* e *b*:

XXXIII - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei [Lei Federal nº 12.527/2011], sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

XXXIV - São a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal. (BRASIL, 1988)

Em 2000, iniciando o processo de transparência no Brasil, é sancionada a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), exigindo planejamento e

¹³ Artigo 19 (Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU/1948): “Todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão”.

transparência das contas públicas. Outras leis e normativas também foram tratando do assunto, mas ainda não estabelecia a qualidade das informações (Paes, 2011, p. 411). Em 2003, a elaboração do projeto de lei para o acesso à informação foi um trabalho que envolveu a burocracia do Estado, por meio dos órgãos e o Poder Executivo (Paes, 2011, p. 412), e participaram ativamente atores da

[...] sociedade civil voltada para as ações de transparência e democratização, como a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo, as organizações Transparência Brasil e Artigo 19, a Ordem dos Advogados do Brasil, [...] **fruto também da necessidade de o Governo brasileiro cumprir com compromissos internacionais voltados para a transparência**, evitando assim permanecer num grupo cada vez mais restrito de países que não aderiram ao acesso à informação pública [...]. (Bottrel, 2018, p.05, grifo nosso)

Oito anos depois, o Estado brasileiro disciplina o direito fundamental à informação, com a Lei Federal nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI). Em menos de uma década, no dia 23 de janeiro de 2019¹⁴, foi sancionado o Decreto nº 9.690/2019¹⁵, que tentou promover alterações na Lei de Acesso à Informação, ampliando o número de servidores autorizados a decidir sobre sigilo de informações, inclusive aquelas classificáveis como ultrassecretas e com prazo de até 25 anos. A atribuição dessa magnitude é restrita a poucas autoridades de alto escalão da República, conforme previsão original na lei. O Decreto foi suspenso pela Câmara dos Deputados Federais após aprovação de urgência¹⁶. Depreende-se, neste ato, a sensível tutela por trás do direito à informação e como é um “termômetro” de conjunturas políticas¹⁷.

¹⁴ Em menos de um mês do mandato do novo presidente Jair Bolsonaro, que ganhou as eleições de 2018, com discurso autoritário e exaltação ao regime militar brasileiro.

¹⁵ Decreto nº 9.690/2019. Fonte: Presidência da República. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. Planalto. 23 de janeiro de 2019.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9690.htm

¹⁶ Antes da análise de mérito.

¹⁷ No dia 24 de março de 2020, foi feita uma nova tentativa de alterar a LAI, pelo atual Governo Federal, com a publicação, em edição extra do Diário Oficial da União, da Medida Provisória (MP) 928/2020, que trata de pedidos feitos à administração pública baseados na Lei de Acesso à Informação (LAI). A medida estabelecia que, enquanto durar a pandemia e o enfrentamento da emergência de saúde pública, ficam suspensos os prazos de resposta para os pedidos de informação. Fonte: Senado. (24 de março de 2020). *Medida provisória suspende prazos de respostas via Lei de Acesso à Informação*. Senado Notícias. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/24/medida-provisoria-suspende-prazos-de-respostas-via-lei-de-acesso-a-informacao>.

Dois dias depois (26 de março de 2020), o Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu o trecho que alterava a LAI, por meio de decisão liminar Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6351, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Fonte: Miranda, T. & Oliveira, M. (26 de março

Hannah Arendt [filósofa alemã] tem uma percepção muito clara da relevância do direito à informação como meio para se evitar a ruptura totalitária. Com efeito, uma das notas características do totalitarismo é a negação, *ex parte principis*, da transparência na esfera pública e do princípio da publicidade, **seja através da estrutura burocrática na forma de cebola, seja através do emprego da mentira e da manipulação ideológica, que impedem a circulação de informações exatas e honestas** (Lafer, 1988, p.335, grifo nosso).

1.2.2. Comunicação no Contexto Organizacional, a dimensão relacional e a Comunicação no sentido global

As comunicações no contexto organizacional, —“destacando que este representa um universo privilegiado do qual podemos analisar o fenômeno da comunicação e, assim, aspectos relevantes da própria sociedade contemporânea” (Lima, 2011, p.117) —, quando se trata de instituições públicas, são percebidas para além de prestação de contas à sociedade pelo recurso público investido e tem outra conotação: “incorpora o conceito de *accountability* que rege as relações entre governo e cidadão, entre burocracia e clientela, numa sociedade democrática” (Monteiro, 2011, p.123).

A dimensão relacional da comunicação, dentro de um contexto de uma instituição, implica:

identificar as características que permitem localizar os interlocutores na sociedade, ou seja, corresponde ao complexo conjunto de circunstâncias nas quais as interações se dão, a algo que é permanentemente criado e recriado pelos sujeitos. Já que a situação em que se estabelece a interação conforma os sujeitos, moldando seus discursos e a própria relação que estabelecem, influenciando na produção de sentido, torna-se fundamental a reconstituição do contexto para análise da comunicação. A ideia é que a comunicação é o processo por meio do qual um ambiente comum é criado e de onde os interlocutores produzem sentido. (Lima, 2011, p.118).

de 2020). *Ministro do STF suspende trecho de MP que alterou Lei de Acesso à Informação*. Agência Câmara de Notícias. <https://www.camara.leg.br/noticias/648690-ministro-do-stf-suspende-trecho-de-mp-que-alterou-lei-de-acesso-a-informacao/>.

No dia 30 de março, o Plenário do STF confirma liminar que impediu restrições na Lei de Acesso à Informação durante a pandemia. A liminar foi referendada por todos os ministros presentes na sessão, que ressaltaram a necessidade de garantir ao cidadão o pleno acesso às informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo. Fonte: Supremo Tribunal Federal. (30 de abril de 2020). *Plenário confirma liminar que impediu restrições na Lei de Acesso à Informação durante pandemia*. Notícias STF. <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=442475&ori=1>

Contudo, a existência do espaço relacional não significa interação livre de constrangimentos ou tensões. Esse espaço relacional instituição/sociedade coloca a comunicação de uma instituição em um campo dinâmico próprio. Essa dinâmica, — que ultrapassa a percepção operacional/instrumental (Pinto, 2011; Lima, 2011 & Scroferneker, 2006)¹⁸ da comunicação organizacional¹⁹ —, é que a presente investigação faz o estudo de caso, para compreender esse espaço relacional e o poder.

Neste enquadramento, a ciência política torna-se o campo em questão, e a comunicação no contexto organizacional deve ser entendida no sentido global da comunicação, da instituição ter “voz” dentro de uma organização social,

por meio da imbricação de suas três dimensões básicas: a interacional (a relação dos interlocutores), a simbólica (as práticas discursivas e a produção de sentido) e a contextual (situação sociocultural). Essas três dimensões, ao serem percebidas em relação — ou seja, afetando-se mutuamente —, conformam o quadro relacional que compreende a comunicação.

Por essa perspectiva, as organizações são consideradas **sujeitos sociais enunciadore ou leitores de discursos cuja ação no mundo institui um contexto específico de interações que enquadra**, ainda, enunciações e leituras de outros sujeitos sociais.” (Lima, 2011, pp. 117-118, grifo nosso).

¹⁸ De acordo com Scroferneker (2006) “a comunicação organizacional, de certa forma, ainda é estigmatizada por uma visão notadamente instrumental. Contudo, ao recuperar-se a sua trajetória teórico-conceitual contata-se a impossibilidade de percebê-la e compreendê-la apenas por aquele viés. As metáforas propostas por Putnam, Phillips e Chapman (2004) revelam e desvelam essa impossibilidade. Acredita-se que as diferentes perspectivas e/ou abordagens apresentadas abrem um leque de possibilidades de (re)leituras e (re)interpretações da comunicação das organizações.” (p. 52)

Pinto (2011), por sua vez, ressalta sobre “o que vem tradicionalmente sendo adotado pela área, tem demonstrado sua esterilidade na enorme sucessão de manuais que apenas reforçam a dimensão operacional e tarefas desse fazer comunicativo em especificamente.” (p. 85)

Por fim, Lima (2011), pontua a defasagem dos estudos na área com as transformações sociais: “a comunicação organizacional enquanto campo de estudos (fundamentação teórica, conceitos, metodologias e bibliografias) parece não ter acompanhado a evolução dos fenômenos sociais em que as práticas comunicacionais ocorrem. Essa realidade, que se transformou imensamente com os processos de mediatização da sociedade, conformada pela lógica do consumo, pelos processos de globalização de mercados e pelo avanço das tecnologias da informação e desregulamentação financeira, demanda novos olhares dos pesquisadores sociais. Por isso, os estudos sobre comunicação organizacional, marcados por um viés predominantemente linear, tecnicista, gerencial e prescritivo — tanto quanto, muitas vezes, as próprias práticas profissionais — parecem não mais se referir aos complexos fenômenos da sociedade contemporânea, demandando um intenso esforço de revisão conceitual da área e colocando em questão a própria identidade do campo.” (pp. 113-114)

¹⁹ Para Kunsch (2003, p. 179) as organizações devem conceber a sua comunicação a partir de uma perspectiva integrada [todas as modalidades] e a percebe como uma filosofia que abrange as orientações e fundamentam as decisões das práticas comunicativas. Nessa mesma linha, Torquato (2002, p. 35), entende a comunicação organizacional como a possibilidade sistêmica que, integrada, reúne as modalidades de comunicação cultural, comunicação administrativa, comunicação social e sistemas de informação” (citados por Scroferneker, 2006, p.52).

Quanto ao paradigma relacional, este se fundamenta “principalmente por Mead (1962)” no entendimento de que as interações (relação instituída no momento em que os sujeitos estão em comunicação) baseiam-se em atos significantes e, na retroatividade, em “um movimento de reflexibilidade” (Lima, 2011, p.124)

1.3.Comunicação Pública no Brasil e o Agir Comunicativo

O conceito de comunicação pública pode ser estudado sobre pontos de vistas diferentes, uma vez que os seus enfoques ganham contornos diversos em cada país (Brandão, 2012, p.01). Isso se deve a fatores conjunturais da relação entre Estado e sociedade e, principalmente, como se deu o processo da comunicação governamental, consolidado no início do século XX, a partir do desenvolvimento e financiamentos dos Estados na construção das redes de telecomunicação (meios e tecnologias). Nessa época, surge a comunicação midiática (rede de empresas) nos Estados Unidos, amplificada e absorvida por outros países até o presente. É no ano de 1920 que o termo *comunicação* passa a designar as mídias e a ser sinônimo de imprensa e radiodifusão (Serra, 2006, p.08). Os governos adotaram estratégias de comunicação e publicidade, transformando a relação dos agentes estatais e cidadãos por meio da radiodifusão e, mais tarde, da televisão.

“A nova realidade medial, especialmente a partir de 1900, incomoda os pensadores que começam a elaborar uma primeira avaliação crítica dos meios de comunicação” (Marcondes Filho, 2015, p.138). O cientista político Harold Lasswell²⁰ publicou, em 1927, o livro *Propaganda Techniques in the World War*, sobre o impacto da propaganda ao analisar a I Grande Guerra (1914-1918). “Os meios de difusão surgiram como instrumentos indispensáveis para a gestão governamental das opiniões tanto de populações aliadas quanto inimigas” (Mattelart & Mattelart, 2011, p.36).

Como os Estados fizeram uso da comunicação governamental, bem como “a noção de comunicação associada à compreensão do público” (López, 2012, p.246), são fatores que se aproximam ou se diferenciam na concepção da comunicação pública em vários países. No caso do Brasil, ela vem sendo ressignificada com a redemocratização, dentro do contexto político-histórico da América Latina.

²⁰ Corrente da *Mass Media Communication Research*, da Universidade de Chicago.

Nessa região, nas décadas de 1950 e 1960, estudiosos — rompendo com a sociologia funcionalista dos Estados Unidos (Mattelart & Mattelart, 2011, p.119) — começam a desenvolver a “Teoria da Dependência”²¹. O fluxo das informações Norte/Sul passa a ser colocado em questão como barreira da democratização da comunicação. Aqui é importante relembrar que a teoria de Lasswell (*Agulha Hipodérmica*)²² possuía uma visão instrumental de que a audiência não tinha autonomia de interpretação, era apática ao *estímulo-resposta* da mensagem.

Se a América Latina aparece na vanguarda nesse gênero de estudos é porque ali se desencadeiam processos de transformação que abalam as velhas concepções de agitação e propaganda e porque, nessa região do mundo, o desenvolvimento da mídia é então bem mais importante do que em outras regiões do Terceiro Mundo. A América Latina não é apenas o lugar de uma crítica radical das teorias da modernização aplicadas à difusão de inovações junto aos camponeses, no âmbito de tímidas reformas agrárias, à política de planejamento familiar ou ao ensino a distância, mas produz também iniciativas que rompem com o modo vertical de transmissão dos “ideais” de desenvolvimento. Um exemplo disso é a obra do brasileiro Paulo Freire (1921-1997), *Pedagogia do oprimido* [1968], que exerceu profunda influência na orientação de estratégias de comunicação popular e alcançou difusão mundial. Notemos que a América Latina se distinguiu bastante cedo, e de maneira constante, por sua reflexão sobre o vínculo entre **comunicação e organização** popular. [...]

Sustentado pelo movimento dos países não alinhados, o debate sobre os desequilíbrios de fluxos e trocas atinge a comunidade internacional como um todo nos anos 70, década da “nova ordem mundial da informação e da comunicação” (NOMIC). A Unesco é seu principal foco de expressão. (Mattelart & Mattelart, 2011, pp. 119-120).²³

A mobilização pela democratização da comunicação na América Latina era um compartilhamento de ideia para o próprio desenvolvimento da democracia, entendendo o “fato de que comunicação necessariamente requer significados significativos, reciprocidade e coparticipação entre sujeitos que dialogam em termos de igualdade. A comunicação implica a existência de credibilidade, respeito e interesse pelo outro. Diálogo em essência” (Freire,

²¹ A *teoria da dependência* visava um debate sobre o subdesenvolvimento do Terceiro Mundo após a II Grande Guerra, entendendo a situação como um novo modelo de neocolonização (Machado, 1999) e estimulando um contexto de afirmação nacionalista.

²² Ver mais em *História das Teorias da Comunicação*, de Armand e Michèle Mattelart (2011).

²³ Segundo o relatório da Unesco (1980): “Trata-se do primeiro documento oficial emitido sob os auspícios de um organismo representativo da comunidade internacional que reconhece, expõe claramente a questão do desequilíbrio do fluxo e interroga-se sobre as estratégias a aplicar para remediar tal situação (múltiplos trabalhos e conferências sobre as ‘políticas culturais’ e as ‘políticas nacionais de comunicação’ realizaram-se nesse contexto).” (Mattelart & Mattelart, 2011, p. 120)

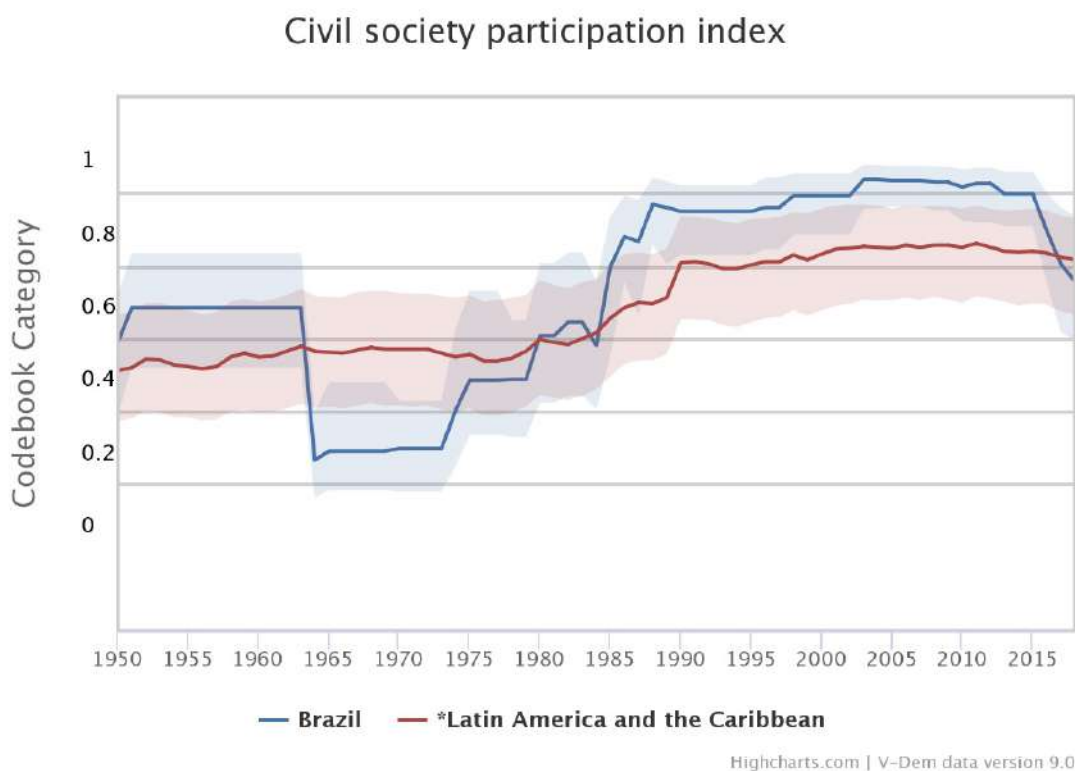
1971, citado por Duarte, 2012, p.64). Com a assunção do regime autoritário, em 1964 (até 1985), essa mobilização é interrompida com a diminuição da participação civil, drasticamente (Figura 2).

Com a redemocratização no Brasil, meados de 1980, “os processos de visibilidade, transparência e a defesa do interesse público foram dirigidos à construção de um “novo país” que exigia uma comunicação diferenciada para estruturar o debate público e a deliberação possível” (Weber, 2017, p.27), e a Constituição de 1988 formaliza o resgate da participação civil e abertura dos Poderes.

Um detalhe para esse gráfico é que o índice da participação civil²⁴ mais atual (2018) retoma o índice do início (1985) da transição do regime militar para a democracia.

Figura 2

Índice (V-Dem) de participação civil



²⁴ **Question: Civil society participation index (D) (v2x_cspart):** Are major CSOs routinely consulted by policymakers; how large is the involvement of people in CSOs; are women prevented from participating; and is legislative candidate nomination within party organization highly decentralized or made through party primaries? Fonte: V-Dem. (02 de julho de 2020). *Variable Graph*. <https://www.v-dem.net/en/analysis/VariableGraph/>

²⁴ Ver Introdução.

Nota. Fonte: Adaptado de *Civil Society participation index*, Instituto V-Dem, da Universidade de Gotemburgo, Suécia.

1.3.1. O termo “Comunicação Pública”

No Brasil, o termo “comunicação pública” se tornou conhecido por meio do texto do professor francês Pierre Zémor²⁵, traduzido pela professora do Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB), Elizabeth Brandão²⁶, em 1995 (Brandão, 2012, p. 14). Duarte²⁷ ressalta que o texto de Zémor “tratava, também, de comunicação governamental, mas numa perspectiva de comunicação pública [...] não adotam a ideia de comunicação de governo, mas de Estado, de serviço público” (Jornalista Jorge Duarte, Anexo E2, p.179).

Em sua prática, a comunicação pública assume diferentes formas ligadas às missões das instituições públicas. Ela é encarregada de tornar a informação disponível ao público, de estabelecer a relação e o diálogo capazes de tornar um serviço desejável e preciso, de apresentar os serviços oferecidos pela administração, pelas coletividades territoriais e pelos estabelecimentos públicos, de tornar as próprias instituições conhecidas, enfim, de conduzir campanhas de informação e ações de comunicação de interesse geral. A esses registros, soma-se aquele de natureza mais política, ou seja, da comunicação do debate público que acompanha os processos decisórios. (Zémor, 2012, p.214)

A comunicação pública, portanto, foi incorporada à discussão dos profissionais de comunicação e estudos acadêmicos por decisão estratégica “na medida em que eram recuperadas as instituições democráticas, depois do regime militar [1964-1985]”, no sentido de diferenciar a comunicação governamental, como também qualificar o processo, ora em construção, de comunicação como debate público (Weber, 2017, p.27).

Para melhor compreensão foram reunidos quatro definições, características ou premissas que balizam esse “etos ou postura de perceber e utilizar a comunicação como instrumento de interesse coletivo para fortalecimento da cidadania”, (Duarte, 2012, p.60)

²⁵ “É diplomado pelo Institut de Sciences Politiques. Em 1989, fundou a Associação Communication Publique, onde desenvolveu uma série de reflexões coletivas acerca das instituições públicas” (Duarte et. al, 2012)

²⁶ É coordenadora-geral da Pós-Graduação do IESB.

²⁷ Jorge Duarte é o organizador do livro Comunicação Pública (2012) (ver Referência).

Tabela 1

Quatro definições sobre comunicação pública

Brandão (2012, p. 31)	“A comunicação pública é o processo de comunicação que se instaura na esfera pública entre o Estado, o Governo e a Sociedade e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder construtivas da vida pública no país”
Matos (2012, p. 48)	“A comunicação pública inclui novos atores sociais, antes exclusivamente receptores da propaganda ou comunicação institucional de governo brasileiro.”
Duarte (2012, p. 61)	“Comunicação pública coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável”
Weber (2017, p. 23)	Premissas: “A comunicação pública como instância de defesa e resistência da democracia”; “O debate público como processo constitutivo da comunicação pública”.

Alguns documentos públicos já citam o conceito de comunicação pública ou regem-se pelos princípios deste, a exemplo do projeto de lei para a criação da TV Justiça²⁸ do Supremo Tribunal Federal, a Política Nacional de Comunicação Social do Ministério Público²⁹ e a Instrução Normativa nº 05/2011³⁰ da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

1.3.2. O Agir Comunicativo e a Empregabilidade do Saber

De volta ao período de 1950 e 1960, a ruptura da linguística estrutural que negligenciou os atores da comunicação causou uma *reviravolta linguística* quando a etnometodologia resgata a noção dos jogos de linguagem, “linguagem-em-uso da interação social, que se inscreve numa ‘atividade ou forma de vida’” (Mattelart & Mattelart, 2011, p.142).

A mudança de perspectiva afetou tanto as sociologias interpretativas quanto os teóricos da sociologia da ação, entre eles Parsons e Habermas que, “retrabalhando as

²⁸ PL nº 6059/2002 é uma proposta de criação da TV Justiça (Supremo Tribunal Federal), alterando a Lei do Cabo de 1995.

²⁹ Recomendação CNMP nº 58/2017 (será amplamente tratada na presente pesquisa, mais adiante).

³⁰ Secom nº 05/2011. Fonte: Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. Dispõe sobre a conceituação das ações de comunicação do Poder Executivo Federal e dá outras providências [Arquivo PDF]. 6 de junho de 2011. <http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/publicidade/2011-in-05-conceito-de-acoes-de-comunicacao.pdf>

contradições parsonianas, elaborou, em 1981, uma sociologia do agir comunicativo. [...]” (Mattelart & Mattelart, 2011, p.144). A Escola de Frankfurt, onde Jürgen Habermas³¹ vive a vida acadêmica, faz contraponto às escolas da razão instrumental, ao defender que os fatos e as relações têm sentido e que o conhecimento científico não nos coloca fora da história e da sociedade.

A tarefa da reflexão crítica não é apenas entender os diferentes fatos em seu desenvolvimento social — e mesmo isso implicaria muito mais que a escolástica positivista pode imaginar —, mas também perscrutar o próprio conceito de “fato”, em seu desenvolvimento e, com isso, em sua relatividade. Os assim chamados “fatos” obtidos com métodos quantitativos, que os positivistas costumam considerar os únicos realmente científicos, são com frequência fenômenos superficiais, e mais obscurecem que desvendam a realidade subjacente. Um conceito pode ser medida de verdade, se o ideal de verdade a que ele serve pressupõe em si mesmo processos sociais cuja vigência o pensamento *não pode aceitar enquanto dados últimos*. (Horkheimer, 1967, citado por Habermas, 2012 (vol.1), p. 647, grifo nosso)

As escolas da razão instrumental consideravam que tudo aquilo que não poderia ser mensurado não poderia fazer parte de estudos científicos. Para Habermas, nem tudo pode ser reduzido à ciência, uma vez que o homem também tem o seu lado subjetivo, como a espiritualidade, os sentimentos, a moral, os valores e, por isso, entende “a racionalidade comunicativa como capaz de fazer frente às reduções cognitivo-instrumentais da razão” (Gutierrez & Almeida, 2013, p. 162), porque inclui o homem integral e reconhece o “outro” como parte da comunidade. Se valores humanitários se esvaziam de sentido, discursos de exclusão (intolerância) são justificados por termos científicos ou teorias (a razão sobrepondo a humanidade), assim como dogmas. O convívio em comunidade perpassa por compartilhamento de sentidos, valores, moral e ética.

Para Habermas, a “racionalidade não diz respeito à posse de um saber, mas à maneira pela qual os sujeitos dotados de fala e ação adquirem e empregam um saber” (Mattelart & Mattelart, 2011, p.145).

³¹ Segundo Dupeyrix (2012, pp. 19-32), Jürgen Habermas (Dusseldorf, 1929), sociólogo da Escola de Frankfurt dedica a vida acadêmica a estudar democracia, viveu a Alemanha em Guerra (nasce em 1929), a Alemanha dividida no pós-guerra e a Alemanha pós-queda do muro de Berlim. Entra para a Escola de Frankfurt, responsável pela Teoria Crítica, que tem como uma das características a não concordância com os sistemas teóricos fechados, busca pela compreensão da situação histórico-cultural da sociedade, bem como uma filosofia capaz de influir no contexto social como força transformadora em meio as lutas e contradições sociais.

Habermas desenvolve o conceito do agir comunicativo diferenciando-o dos outros tipos de ações: ação normativa, ação teleológica e ação comunicativa. A primeira consiste em pessoas que, ao se comunicarem entre si, criam uma influência cultural, um compartilhamento social em valores comuns, nichos. A teleológica, por sua vez, usa as pessoas como meios para obtenção de seus fins, orientada numa finalidade, por meio de convencimento, por exemplo. Por fim, a comunicativa, que promove o diálogo entre as pessoas que estabelecem as combinações de regras, fazendo o uso da razão para construir consensos e dirigir a ação - a iniciativa (Reese-Schäfer, 2012, p.47).

“A razão comunicativa estrutura, em geral, primeiro o sistema que deve ser preservado” (Reese-Schäfer, 2012, p.54). Acordos e consensos, em um regime democrático, consistem em interlocutores válidos e mutuamente reconhecidos nos debates para se construir consensos, por meio de uma linguagem apropriada e inclusiva, buscando a universalidade (sentido de inclusão). Para Habermas, sem respeito aos acordos e consensos, torna-se difícil a sociedade experienciar moralidade, e sem a moralidade não há a sociabilidade. Nenhum grupo de indivíduos inseridos em um debate vai votar pela sua própria eliminação ou apartar-se da própria cidadania para se constar em uma lei. Somente em organizações sociais em que grupos não incluídos como interlocutores nos lugares de debate e decisão, somado a uma conjuntura adversa, possibilitam a imposição de eliminação de um grupo numa legislação, tendo o exemplo concreto as Leis de Nuremberg de 1935³² (Alemanha).

A moralidade é a condição de possibilidade da vida social e para isso, Habermas traz a ética e a moral para a ação comunicativa. A construção social dentro da moralidade se dá na arena do debate de argumentos fundamentados pela razão³³ das diversas posições, ou seja, consensos criados a partir do diálogo (racionalidade comunicativa). Para essa racionalidade comunicativa é preciso ter ética no discurso e que seu objetivo seja a universalização (a inclusão, bem como interlocutores válidos e mutuamente reconhecidos).

A teoria foca na linguagem, na comunicação, no agir comunicativo, mas o seu cerne é “o processo de legitimidade” e essa “legitimidade depende em grande parte do consentimento

³² Privaram os judeus alemães de sua cidadania no seu próprio país. Um dado importante sobre essa Lei é que o arquivo original foi retirado da Alemanha e levado para os Estados Unidos, contrariando as determinações de que documentos antissemitas deveriam ficar no território germânico. Os julgamentos de Nuremberg foram feitos com as cópias. Fonte: Revista Veja. (06 de outubro de 2010). *Leis de Nuremberg são expostas publicamente pela primeira vez*. <https://veja.abril.com.br/mundo/leis-de-nuremberg-sao-expostas-publicamente-pela-primeira-vez>

³³ Distinção clara quanto a dogmas, relativismos, religiosidades (Habermas, 2012).

obtido pela construção de significado compartilhado: a crença na democracia representativa, por exemplo. O significado é construído na sociedade por meio do processo de ação comunicativa” (Castells, 2017, p. 59).

O espaço de diálogo de Habermas tem duas dimensões de esferas: a privada e a pública. As regras da esfera privada, a família, são de valores compartilhados; e ética. Já na esfera pública³⁴, as regras, além dos valores compartilhados de cada família; e ética, são regidas pela Constituição (ou normativas). Para Habermas, dentro de uma democracia, é a norma jurídica que vai colocar as fronteiras (Gutierrez & Almeida, 2013, p.158) para que o convívio social seja capaz de aglutinar as diferenças, buscando uma coexistência multicultural. Para isso, um Estado de Direito que possibilita a participação civil nos debates de interesse público. Por isso, o agir comunicativo visa à intercompreensão e ao consenso e emprega o saber em benefício de uma coletividade (Mattelart & Mattelart, 2011, p.145).

A autonomia jurídica da pessoa é dupla: privada (liberdades do sujeito de direito privado) e pública (autonomia política do cidadão). Para Habermas, é necessário conciliar esses dois aspectos, pois as pessoas jurídicas [sentido de cidadãos] devem necessariamente dispor de antemão dos direitos cívicos de participação e de comunicação: sem essa autonomia pública, não poderiam discutir normas jurídicas a serem adotadas, nem se pôr de acordo a respeito de sua legitimidade. (Dupeyrix, 2012, p.144)

Essa compreensão sobre a teoria do agir comunicativo, teoria social que defende a democracia de forma subjacente, através de ações comunicativas, empregando a racionalidade comunicativa para a convivência coletiva, corrobora para um melhor entendimento da reflexão iniciada na América Latina sobre o “vínculo entre comunicação e organização popular” (Mattelart & Mattelart, 2011, p. 119).

Se tomarmos a proporção de assuntos que dizem respeito à cidadania, direitos políticos, entre outros de interesse público, a comunicação das instituições públicas toma contornos de responsabilidade social, de promoção do debate público (emprego da racionalidade comunicativa) conforme compreende a perspectiva da comunicação pública, na busca de consensos e universalidade.

³⁴ “(...) a esfera pública diz respeito mais propriamente a um contexto difuso de relações, no qual se concretizam e condensam intercâmbios comunicativos gerados em diferentes campos da vida social. Tal contexto comunicativo constitui uma arena privilegiada para a observação da maneira como as transformações sociais conquistam relevância na política contemporânea” (Avritzer & Costa, 2004, p. 82).

1.4.O Novo Institucionalismo, o Incrementalismo Institucional e a Microfísica do Poder

A perspectiva do novo institucionalismo ampliou para a inclusão das regras informais na análise antes restritas às regras formais. Investigar as instituições³⁵ informais ajuda a compreender as regras do jogo da informalidade, os valores, a dinâmica em contraponto com as formais.

O novo institucionalismo [...] está preocupado em como as instituições funcionam, como elas podem definir os interesses (como as instituições políticas influenciam o comportamento dos atores modelando valores, interesses, normas, crenças etc.) e como os atores individuais podem influenciar o modelo e o funcionamento de instituições políticas, outrora tida como supostamente autônomas.” (Nóbrega, 2013, p. 35)

As instituições formais são aquelas aceitas e compartilhadas como oficiais; já as informais, normalmente sem registros, mas compartilhadas socialmente. Nóbrega (2013) especifica mais ainda: “para ser considerada instituição informal, um comportamento regular deve responder a alguma regra, cuja violação gere alguma sanção externa” (p. 43); e toma como referência a discriminação em seis pontos distintos, elaborados por Lowndes (2002)³⁶:

Tabela 2

Seis pontos que distinguem o novo institucionalismo (Lowndes)

Novo Institucionalismo por Lowndes	
1.	“Passa a focar nas regras do jogo e não apenas nas organizações. Isso significa que as instituições são identificadas como as regras do jogo que guiam e constroem o comportamento dos indivíduos.”
2.	“Passa a focar também nas instituições informais.”
3.	“Passa a focar no aspecto dinâmico e não mais estático das instituições.”
4.	“Passa-se a focar em como as instituições modelam os valores sociais e como esses entram no seu fluxo (constituição). As instituições estão embebidas de valores e não neutra a eles. ”
5.	“Passa a focar numa concepção mais desagregada das instituições, em oposição à visão holística tida

³⁵ Sentido de regras. Neste caso é preciso diferenciar, pois a presente dissertação é um estudo de caso de uma instituição, mas, por fiel compreensão aos conceitos do Novo Institucionalismo, foram mantidas as nomenclaturas conceituais sem buscar sinônimos.

³⁶ Lowndes, V. (2002). Institutionalism. In *Theory and methods in Political Science*. 2ª Edição. Editado por David Marsh e Gerry Stoker. Palgrave Macmillan, pp. 90-108.

anteriormente, que descrevia instituições em um todo agregado.”

6. “Enfatiza que as instituições não são entidades independentes, que existam fora do tempo e espaço. [...] **as instituições estão inseridas em contextos, e por eles envolvidos; além de interagir com outras instituições, sociedade e indivíduos.**”
-

Nota. Fonte: Nóbrega, 2013, pp. 37-40.

Em um arranjo organizacional, o neoinstitucionalismo possibilita a compreensão da dinâmica que envolve a interação entre as instituições formais e informais, uma vez que influenciam no comportamento dos indivíduos envolvidos.

As instituições se diferenciam no sentido de que incorporam e preservam relações de poder, privilegiando certos cursos de ação e prejudicando outros, incluindo e excluindo determinados indivíduos. Ademais, instituições não são totalmente completas ou fechadas e podem se desenvolver para resultados não previstos quando os atores buscam dar sentido a situações ambíguas e ignorar ou se contrapor às regras formais e adaptá-las a seu próprio interesse. (Nóbrega, 2013, p. 40)

Para exemplificar a importância do novo institucionalismo em ciência política, o professor Adriano Moreira (2014), ao tratar sobre as relações entre o Aparelho do Poder e o Direito, destaca que:

Para ciência política, o facto relevante é a distinção entre a constituição *formal* e a constituição *real*, que se traduz no fenómeno de o Estado, com frequência, sustentar uma *imagem* de submissão à primeira, observando a segunda. Esta falta de autenticidade determina a relevância política de uma série de construções ideológicas, que intervêm na luta pela aquisição, manutenção e uso do poder político, fortalecendo ou diminuindo a obediência. (Moreira, 2014, p. 134)³⁷

1.4.1. Incrementalismo Institucional

Os incrementos institucionais são resultado de ações e/ou processos de decisões por parte dos atores políticos que implicam mudanças institucionais e ressignificam as relações com o conhecimento acumulado e com relação às práticas internas das organizações, como também podem causar rupturas (Aranha & Filgueiras, 2016, p.09).

As mudanças sempre são motivadas, há um encadeamento de acontecimentos e decisões que são catalisadores que podem ser por mecanismos exógenos (externos à instituição), conjuntura crítica e contexto político. As mudanças podem ter seu epicentro o universo interno, mecanismos endógenos, por meio de acontecimentos e comportamentos dos

³⁷ Português de Portugal.

atores sob um contexto, regras, correntes de pensamento. Para Aranha e Filgueiras (2016, p. 11), a literatura entende que as mudanças institucionais são consequências da compreensão dos fatores às que são expostas e afetam o conjunto de regras formais e informais compartilhadas. Neste caso, é preciso compreender as relações sistêmicas interinstitucionais, os elementos que compõem a organizacional social. Os autores indicam que a análise sobre mudanças institucionais e, consequentemente, o incrementalismo institucional partem da observação de duas dimensões de interações: as internas, entre atores políticos e a estrutura da instituição; além da sistêmica entre instituições. Sempre em atenção à conjuntura e ao contexto.

1.4.2. O Poder como Relações Assimétricas

O filósofo francês Michel Foucault observa o século XX estruturado em torno de instituições sociais consolidadas com atribuições para administrar, garantir a ordem, cuidar, produzir, que impactam sobremaneira no modo de viver dos indivíduos dentro de uma coletividade. Estudou três grandes áreas sociais: a sexualidade, a saúde (doenças e loucura) e a Justiça. A historicidade dessas três áreas revelou a capilaridade (microfísica) do poder. O que talvez percebíamos como uma ordem natural de desenvolvimento da organização social, Foucault nos ajuda (ou nos provoca) a compreender a construção histórica social dessas organizações e o quanto o resultado nos afeta na liberdade individual. Dos estudos da história da loucura e da história das prisões, emergem a análise sobre o poder em suas obras (Souza, 2011, p. 105). Não buscou criar nenhuma nova teoria sobre o poder, mas apontar as regras e precauções metodológicas propostas para estudar o poder sobre outra perspectiva: a da periferia para o centro, ou seja, do corpo e da alma individual para o Estado (Albuquerque, 1995, p. 105).

A perspectiva de Foucault promove em nós a sensação de estranhar o que já é conhecido, ao colocar o sujeito como o tema central e não a estrutura (o poder). Por isso, defende a possibilidade de pensar diferente (porque Foucault não desconsidera o subjetivo, a “alma”³⁸, quando trata de corpos), ele estimula a ideia de reelaborar o próprio saber para que o indivíduo faça a reflexão enquanto sujeito de uma época, de uma estrutura organizacional social, e as diversas condições sociais sob as quais está submetido e buscar compreender as

³⁸ Obra *Cuidar de Si*, Foucault.

possíveis razões. Portanto, para perceber a estrutura da qual se vive, torna-se fundamental compreender a mecânica do poder. Para Foucault, no livro *Vigiar e Punir* (1975),

[...] o estudo desta microfísica supõe que o poder nela exercido não seja concebido como uma propriedade, mas como uma estratégia, que seus *efeitos de dominação* não sejam atribuídos a uma apropriação, mas a disposições, a manobras, à tática, a técnicas, a funcionamentos; que se desvende nela antes uma rede de *relações sempre tensas*, sempre em atividade, que um privilégio que se pudesse deter; [...] Temos em suma que admitir que esse poder se exerce mais que se possui, que não é o “privilégio” adquirido ou conservado da classe dominante, mas o efeito de conjunto de suas posições estratégicas — efeito manifestado e às vezes reconduzido pela posição dos que são dominados. Esse poder, por outro lado, não se aplica pura e simplesmente como uma obrigação ou uma proibição, aos que “não têm”; ele os investe, passa por eles e por meio deles; *apoia-se neles*, do mesmo modo que eles, em sua luta contra esse poder, *apoiam-se por sua vez nos pontos em que ele os alcança*. O que significa que essas relações se aprofundam dentro da sociedade, que *não se localizam nas relações do Estado com os cidadãos ou na fronteira das classes* e que não se contentam em *reproduzir ao nível dos indivíduos, dos corpos, dos gestos e dos comportamentos*, a forma geral da lei ou do governo. (Foucault, 2011, pp. 29-30, grifo nosso)

Das características do poder por Foucault, citadas acima, se percebem: (1) se o poder é uma relação, é algo fluido; (2) pelos “efeitos de dominação”, é uma relação assimétrica, por isso “sempre tensa”; (3) “Efeito de conjunto de suas posições estratégicas”, reforça a assimetria, e que não se trata de um atributo; (4) Ora recebe apoio ora resistência, os efeitos afetam os envolvidos. “Não se localizam nas relações do Estado com os cidadãos ou nas fronteiras das classes”; (5) tratam-se de relações que atinge a sociedade como um todo. Por fim, (6) reproduz “ao nível dos indivíduos, dos corpos, dos gestos e dos comportamentos”, por isso, define como microfísica do poder, na periferia onde ele opera.

A partir da perspectiva de Foucault, Castells (2017) entende o poder da comunicação da sociedade em rede na medida em que todas as organizações, instituições expressam interações entre si, estabelecendo a dinâmica das relações de poder, amplificada pela mediatização e hiperconectividade. A relação específica entre os sujeitos a esse poder em determinado contexto não é passível de ser apartado.

No entanto, nunca há um poder absoluto, um grau zero de influência daqueles submetidos ao poder em relação àqueles em posições de poder. Há sempre a possibilidade de resistência que questiona esse tipo de relação. Além disso, em qualquer relação de poder, há certo grau de consentimento e aceitação do poder por parte daqueles sujeitos. Quando a resistência e a rejeição se tornam significativamente mais fortes que o consentimento e a aceitação, as relações de poder são transformadoras: os termos mudam [...]. (Castells, 2017, p.58)

Para se compreender que o poder é uma relação, embora assimétrica, faz-se necessário entender que ele é aceito. O que faz com que o poder seja aceito é “que ele não pesa só como uma força que diz ‘não’, mas que de fato ele permeia, produz coisas, induz ao prazer, forma saber, produz discurso.” (Foucault, 2019, p.44). Ainda assim, há algo que consolida mais essa aceitação: o regime de verdade.

Cada sociedade tem seu regime de verdade, sua “política geral” de verdade: isto é, os tipos de discurso que ela acolhe e faz funcionar como verdadeiros; os mecanismos e as instâncias que permitem distinguir os enunciados verdadeiros dos falsos, a maneira como se sanciona uns e outros; as técnicas e os procedimentos que são valorizados para a obtenção da verdade; o estatuto daqueles que têm o encargo de dizer o que funciona como verdadeiro. (Foucault, 2019, p. 52)

2. O Ministério Público Brasileiro e a Visibilidade dos Problemas Coletivos e Sociais

Define a Constituição Federal de 1988 que “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, artigo 127, 1988). Com a promulgação da atual Constituição, mudanças estruturais ocorreram no sistema jurídico brasileiro e o perfil do Ministério Público ganhou um relevo inusitado na história da República brasileira (Mazilli, 1991, p.09). Visto que, na sua trajetória, surge uma instituição cujo resultado das atividades, na defesa dos interesses sociais e individuais, tornaram visíveis os assuntos coletivos e sociais brasileiros, levando-os a duas arenas: a do “debate público”, com a sociedade e com os Poderes Legislativo e Executivo, e a da “Justiça”, com o Poder Judiciário.

1) [...] nós fomos à rua, nós fomos defender o patrimônio público, nós fomos defender a questão da criança e do adolescente, nós fomos defender a questão do idoso, do meio ambiente. Eu acho que o Brasil deve muito essa questão do meio ambiente ao Ministério Público, e muitas outras políticas institucionais, políticas públicas que a gente exigiu dos órgãos, e outras políticas que foram se caracterizando. (Ex-procurador-geral de Justiça Carlos Augusto Guerra Arruda de Holanda, Anexo C1, p.105)

2) Os grandes diplomas legais, se você vir, eles vêm com a redemocratização. Então, a gente tem a questão ambiental, a questão da criança e do adolescente, o início da discussão da tortura, com a redemocratização, abertura de documentos, a chegada de documentos na área de assinaturas de tratados, o Pacto de São José da Costa Rica. [...] Essas pautas passam a fazer parte do dia a dia. Então, a questão da criminalidade, ela é uma pauta, mas, ao mesmo tempo, entram outras pautas, que são as dos tratados ratificados pelo Brasil, com a redemocratização. Uma outra pauta muito grande é a questão do combate à corrupção. (Ex-procurador-geral de Justiça Francisco Sales Albuquerque, Anexo C2, p.124)

O Ministério Público é composto pelo *Ministério Público da União*³⁹ e pelo *Ministério Público Estadual*⁴⁰, no caso, 26 unidades estaduais (BRASIL, artigo 128, 1988). Atuam no Ministério Público Federal (MPF) os procuradores da República; e nos Ministérios Públicos Estaduais (MPes), os promotores e procuradores de Justiça, distinguindo-os pela competência

³⁹ Ministério Público da União (Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal; e Territórios).

⁴⁰ A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição Federal. O território brasileiro é composto por 26 estados e 1 (um) Distrito Federal, dividido em cinco regiões: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Ao todo o Brasil tem 5.570 municípios. Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE. <https://www.ibge.gov.br/>

de atuar na primeira e na segunda instância judicial. A composição acompanha a capilaridade do Poder Judiciário, por ser uma das Funções Essenciais à Justiça.

2.1.O Ministério Público nas Constituições

Para compreensão mais sistematizada dessa inovação que a atual Constituição do Brasil conferiu à instituição, reúne-se, nesta tabela, a evolução da previsão constitucional do Ministério Público ao longo da história brasileira.

Tabela 3

O Ministério Público nas Constituições brasileiras

Constituições	Previsão Constitucional
Carta Magna de 1824 (Império - Dom Pedro I)	Não faz referência ao Ministério Público.
Constituição de 1891 (Primeira da República)	Existia a previsão do procurador-geral da República, que deveria ser escolhido pelo Presidente da República entre os membros do Supremo Tribunal Federal (artigo 58, § 2º).
Constituição de 1934 (Revolução de 1930)	Previu a existência do Ministério Público na União, Distrito Federal e Territórios e nos Estados; também houve referência à estabilidade dos membros do <i>Parquet</i> ⁴¹ e à exigência de concurso público para ingresso na carreira (artigos 95 a 98).
Constituição de 1937 (Estado Novo - Getúlio Vargas)	Não tratou do Ministério Público em seção própria, havendo breves referências dentro do capítulo pertinente ao Poder Judiciário, sem menções a respeito de prerrogativas. Designava o procurador-geral da República como chefe do Ministério Público Federal, cargo de livre “nomeação e demissão” do Presidente da República, devendo a escolha recair em pessoa que reunisse os requisitos exigidos para Ministro do Supremo Tribunal Federal (artigo 99).
Constituição de 1946 (Redemocratização)	Traz uma abordagem mais detalhada do Ministério Público, prevendo estabilidade, inamovibilidade relativa e exigência de concurso público, além de outras previsões, como o quinto constitucional nos Tribunais Estaduais (artigos 125 a 128).
Constituição de 1967 (Ditadura Militar)	Tratava o Ministério Público na Seção IX, dentro do Capítulo VIII, atinente ao Poder Judiciário. [...] Assegura-se aos membros do Ministério Público a estabilidade, salvo sentença judicial ou decisão de processo administrativo, mediante ampla defesa, e a inamovibilidade, que poderia ser excepcionada por representação do Chefe da Instituição (artigos. 138, § 1º e 139).

⁴¹ *Parquet* é um termo francês sinônimo de Ministério Público.

Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, que altera fundamentalmente a Constituição vigente de 1967.	[Passou] a tratar, em seu texto, o <i>Parquet</i> dentro do capítulo referente ao Poder Executivo, mantendo a exigência de concurso público, bem como as garantias de estabilidade e de inamovibilidade para os membros do Ministério Público, salvo representação do Chefe da Instituição, com base na conveniência do serviço (artigos 95, § 1º e 96, parágrafo único).
Constituição de 1988 (Redemocratização)	Situa o Ministério Público em um capítulo especial, fora da estrutura de qualquer dos Poderes da República. [...] vedou, expressamente, a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas ao Ministério Público (artigo 129-IX). [...] Consagrou [...] a autonomia administrativa e a independência (de iniciativa) orçamentária do Ministério Público (artigo 127, §§ 2º e 3º). Previu, ainda, o <i>Parquet</i> como titular exclusivo da ação penal pública e responsável pelo controle externo da atividade policial (artigo 129-I e VII); <i>ombudsman</i> (ouvidor) da população, para exigir dos poderes públicos a observância dos direitos assegurados na Constituição (artigo 129-II), e como legitimado para a defesa dos interesses difusos e coletivos, por meio do inquérito civil e da ação civil pública (artigo 129-III), além de outras funções, relacionadas com as suas atividades institucionais, como o poder notificatório e requisitório (artigo 129-VI).

Nota. Fonte: Adaptado de Ismail Filho, 2009, pp. 67-70.

Conforme Ismail Filho (2009) resume:

evoluiu, de órgão responsável pelos interesses da Coroa (Fazenda Pública), passando pela fase de fiscal da lei e acusador penal, para se consagrar, com a promulgação da Carta Cidadã de 1988, em Defensor da Sociedade (zelando pela ordem jurídica, pelo regime democrático e pelos interesses sociais e individuais indisponíveis), além de ouvidor da população (*ombudsman*) perante os Poderes Públicos (...) (Ismail Filho, 2009, p.14).

Por meio da Tabela 3, podemos inferir que o Ministério Público esteve mais vinculado e formalmente dependente de um dos Poderes nos períodos autoritários, ao passo que mais independente e com mais atribuições pró-sociedade nos democráticos (Dahl⁴²). Constitucionalmente passa a existir como instituição apenas em 1934.

Ressalvado o retrocesso operado na Carta ditatorial de 1937, podemos notar durante o período republicano um nítido desenvolvimento institucional do Ministério Público, sempre acompanhado de novos campos de atuação a ele conferidos pela legislação ordinária. [...] Extraordinário crescimento adveio quando da Lei Complementar federal nº 40/81, que definiu um estatuto para o Ministério Público nacional, com suas principais atribuições, garantias e vedações.

⁴² Ver Revisão da Literatura

Em 1985, a chamada Lei da Ação Civil Pública conferiu-lhe importante iniciativa na promoção de ações para a proteção de interesses difusos (meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico).

Foi, porém, com a Constituição democrática de 1988 que o Ministério Público brasileiro alcançou seu crescimento maior, sequer comparável ao dos outros países, ainda que de semelhante tradição cultural. (Mazilli, 1991, p.07)

2.2. Novo Modelo com a Constituição Federal de 1988 e as suas principais características

Como reforço das pontuações de Mazilli (1991), Arantes (2007, p. 329) considera quatro elementos como essenciais para se compreender o atual Ministério Público brasileiro, sendo três elementos formais (rol abaixo) e um não formal:

- a) a regulação dos direitos difusos e coletivos conquistada, em 1981, com o fomento da questão ambiental;
- b) a ação civil pública (Lei nº 7.347/1985⁴³), para a promoção do interesse difuso e coletivo; e
- c) as novas atribuições legais e constitucionais (Constituição de 1988) do Ministério Público com dupla independência⁴⁴ (independência dos Poderes da República e a independência funcional de cada membro).

A dupla independência acompanha o raciocínio da redemocratização e exemplifica o que O'Donnell (1998) destacou ao incluir mais três atributos à poliarquia de Dahl⁴⁵ — como mecanismos de proteção das instituições e de seus agentes na execução das atividades, fiscalizações e investigações dos Poderes da República e órgãos públicos. Proteções conferidas pela Constituição fundamentais e essenciais para o regime democrático. Neste novo modelo, o Ministério Público é enquadrado na definição de *accountability* horizontal (Aranha & Filgueiras, 2016, p.18).

⁴³ Lei nº 7.347/1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e outras providências. 24 de julho de 1985. Diário Oficial da União, Seção 1, 25/7/1985, p. 10649.

⁴⁴ A dupla independência se refere à: (1) independência dos três Poderes da República, constitucionalmente é instituição independente e permanente (artigo 127, CF/88); (2) independência funcional do membro, que se revela absoluta na sua titularidade, devendo atuar dentro da lei e nos limites da lei, apenas administrativamente se submete à Administração Superior do Ministério Público.

⁴⁵ Ver Revisão da Literatura.

Essa independência é tão definidora da característica institucional que, no caso do Ministério Público brasileiro, a estruturação interna foi elaborada pelo legislador de forma que o princípio do *check and balance* fosse preservado, bem como o princípio da publicidade dos atos. Nessa configuração, os órgãos internos⁴⁶ mais sensíveis aos *accountabilities* são os que: fiscalizam, podem recomendar a fiscalização, recebem as denúncias e dão tratamento interno para a devida investigação dos próprios membros de acordo com a lei.

No Ministério Público, após a atuação de cada membro com suas atribuições específicas, os processos, bem como os arquivamentos, são submetidos aos órgãos colegiados, ou a quem tem a atribuição.

[...] mas ao mesmo tempo a gente é fiscal e fiscalizado [ênfatisa], porque o promotor de Justiça, quando pede um arquivamento de inquérito, é o juiz que diz sim ou não? Quando um promotor de Justiça pede a absolvição de um criminoso, o juiz é quem concorda ou não e depois manda para o procurador-geral para ver se aquilo vai ser arquivado mesmo. Quando ele [promotor de Justiça] pede o arquivamento do inquérito, é o Conselho Superior do MP que vê se aquele ato do promotor de Justiça está correto ou não. Então, se um procurador-geral de Justiça arquiva uma notícia de fato, ele tem que submeter ao Colégio de Procuradores de Justiça do MP. São freios e contrapesos. (Ex-procurador-geral de Justiça Francisco Sales Albuquerque, Anexo C2, p.127).

O quarto elemento, não formal, é a ideologia do “voluntarismo político” (Arantes, 2007, p. 84), que consiste, basicamente, na ideia de ser o defensor da sociedade contra ações do Estado e agente transformador social.

1) Tudo que a gente teve dentro da instituição, tudo que a gente conseguiu, foi por conta desse período. A gente saiu desse lugar que não tinha quase nada. Em 1990 foi quando eu assumi [como promotor de Justiça], fazia dois anos da Constituição, ainda. Ninguém conhecia direito a Constituição e passamos a conviver com um novo Estado de Direito, com uma nova sociedade, com uma nova ordem jurídica. Ela fez com que avançássemos e ocupássemos os nossos espaços, ou ficaríamos para trás. Era o promotor de Comarca. Hoje, já tem vários órgãos dentro da própria instituição, mas antes não tinha

⁴⁶ LC nº 12/94 do MPPE: Artigo 12, inciso VII, do Colégio dos Procuradores; Artigo 14, inciso XIII do Conselho Superior; Artigo 16 e seguintes da Corregedoria Geral (por se tratar do órgão com a específica atribuição de orientação e fiscalização da conduta dos membros); Artigo 19, inciso V, das Procuradorias de Justiça; além disso o próprio procurador-geral, na forma de presidente desses órgãos colegiados; e alguns casos o Conselho Nacional do Ministério Público (Brasília). Por fim, Artigo 26-A e seguintes da Ouvidoria, órgão criado apenas em 2006, com alteração na LC nº 12/94 pela LC nº 83/2006, por força de Emenda Constitucional nº 45/2004, que acrescenta o §5º no Artigo 130-A, Constituição de 1988. Fonte: Lei Complementar nº 12. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público de Pernambuco. 27 de dezembro de 1994. <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=4390&tipo=TEXTTOATUALIZADO>

nada. A gente começou com as audiências públicas. (Ex-procurador-geral de Justiça Carlos Augusto Guerra Arruda de Holanda, Anexo C1, p.110).

2) [Pergunta] *Isso era um movimento nacional, era uma sensação nacional de construir esse MP novo da Constituição de 1988?* [Resposta] Era, sim. Era um desejo. Os próprios procuradores-gerais de Justiça [de cada estado federativo] passam a se articular entre eles, criam o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais (CNPGE) e passa-se a ter essa articulação nacional. (Ex-procurador-geral de Justiça Francisco Sales Albuquerque, Anexo C2, p.117).

A Constituição de 1988 altera o modelo clássico de tripartição do Estado e estabelece as *Funções Essenciais à Justiça*, adotando o sistema italiano de Procuraturas (ou Advocacias): Procuratura *da sociedade* (Ministério Público, artigos 127 a 130-A); Procuratura *do Estado* (Advocacia Pública, artigos 131 e 132); Procuratura *de interesses privados* (Advocacia Privada, artigo 133); e Procuratura *dos hipossuficientes* (Defensoria Pública, artigos 134 e 135).

Quis o legislador [na Constituinte de 1987], sem sombra de dúvida, após a organização dos três poderes, instituir as “Funções Essenciais à Justiça” como órgãos políticos do Estado brasileiro, com o fim de assegurar as conquistas de liberdade, cidadania e garantismo jurídico, sem que esses órgãos estivessem atrelados a quaisquer dos poderes na qualidade de instituições governamentais complementares. *Afinal, como podem os defensores da sociedade, do Estado e dos necessitados exercer suas funções se subordinados aos detentores do Poder?* (Pires, 1998, p. 32, grifo nosso)

Percebe-se, assim, que essas funções somente poderiam ser exequíveis com um elevado grau de independência dos demais Poderes, para que houvesse a fiscalização dos seus funcionamentos. O novo modelo do Ministério Público brasileiro, inaugurado na Constituição vigente,

[...] elevou o MP à condição de “agente político da lei” e encerra uma *tensão inevitável*, justamente por colocá-lo na fronteira entre a Justiça e a Política, e é possível prever que sua estabilização esteja bem distante de ocorrer. Enquanto isso, o MP continuará enfrentando o *desafio de assegurar sua independência como órgão do sistema de Justiça ao mesmo tempo em que se lança ao cumprimento de suas novas funções políticas*. Trata-se, portanto, de uma história em movimento, aberta a diferentes cenários e, assim como assinalou Weber a respeito do longo processo de formação do Estado Moderno, *sujeita à intervenção deliberada dos atores interessados*. (Arantes, 2007, p. 334, grifo nosso).

2.2.1. A Defesa do Regime Democrático compartilhada com as Forças Armadas

A Constituição de 1988 conferiu a atribuição de defesa da ordem ao Ministério Público, como também às Forças Armadas (BRASIL, artigo 142, 1988)⁴⁷. Relembrou a discussão na Constituinte de 1987 sobre esse resultado para a democracia brasileira, o ex-procurador-geral Francisco Sales de Albuquerque:

[Pergunta] São duas instituições que promovem a defesa da ordem democrática [no Brasil]: o Ministério Público e as Forças Armadas. Como se fosse um contraponto para a defesa da sociedade. Na história da Constituinte, esse momento foi de definição. Por que se deu ao MP a defesa da ordem democrática?

É o seguinte, durante o processo da Constituinte houve uma grande discussão com relação ao papel das Forças Armadas (natural, já que o Brasil viveu 21 anos sob o Regime da Ditadura) e sobre a criação do *ombudsman* - se um parlamentar, a exemplo dos países nórdicos, poderia ou não fazer o papel do defensor do povo. Na reta final, as Forças Armadas conseguiram impor, porque era uma época de transição democrática, que ela ficasse ainda tutelando. (Ex-procurador-geral de Justiça do MPPE Francisco Sales de Albuquerque, Anexo C2, p.138)

2.3.O Ministério Público de Pernambuco: processo de construção para consubstanciar o Novo Modelo

O MPPE⁴⁸ tem como estatuto a Lei Complementar Estadual nº 12 de 1994 (LC nº 12/94)⁴⁹, em conformidade com a Constituição Federal de 1988 e com a Lei Orgânica Nacional (Lei nº 8.625/1993).

Embora com previsões constitucionais de independência dos poderes e independência orçamentária desde 1988, em Pernambuco, até o ano de 1995, o Ministério Público Estadual (MPPE) esteve atrelado ao Poder Executivo. “Não era mais que um departamento da Secretaria de Justiça” (Nóbrega, 2013, p.105). O orçamento do MPPE era negociado entre a

⁴⁷ Artigo 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. Fonte: Senado Federal. (s.d.). Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas.

https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_03.07.2019/art_142_.asp

⁴⁸ O Estado de Pernambuco é situado na região Nordeste do país, composto por 185 municípios, incluindo o Arquipélago de Fernando de Noronha. Tem como capital Recife, local da sede da Procuradoria Geral de Justiça, Ministério Público de Pernambuco.

⁴⁹ Lei Complementar nº 12. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público de Pernambuco. 27 de dezembro de 1994.

<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=4390&tipo=TEXTOTUALIZADO>

Secretaria de Justiça e a Secretaria da Fazenda. Nessa época também, o procurador-geral de Justiça era demissível *ad nutum*⁵⁰ pelo Governador, embora a regra constitucional vigente estabelecia que o procurador-geral deveria ser escolhido, para um mandato *fixo*, pelo chefe do Poder Executivo, a partir de uma lista tríplice votada pelos membros do Ministério Público, e a destituição do cargo somente por meio de deliberação por maioria absoluta da Assembleia Legislativa (Nóbrega, 2013, p.105).

A crise de 1995 teve início quando, tal como o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas equipararam os salários dos membros ao dos desembargadores, o procurador-geral de Justiça (chefe do MPPE), à época, ajustou o salário dos promotores de Justiça para restaurar a equivalência com o dos magistrados. O ato do MPPE foi anulado pelo governo do Estado, diferentemente das outras instituições citadas, que tiveram os salários ajustados. O auge da “crise” ocorreu quando “o Poder Executivo retirou da conta bancária dos promotores e procuradores de Justiça o salário depositado com o aumento dado pelo Ministério Público” (Nóbrega, 2013, p.113).

Esse foi o primeiro momento em que o Ministério Público [de Pernambuco] se insurgiu contra o ato abusivo do Poder Executivo e iniciou a luta *pela implementação de sua autonomia financeira*, até mesmo com greve e paralisação. O conflito foi levado para a arena judicial, através da propositura de ações judiciais, como o Mandado de Segurança para garantir o repasse dos duodécimos ao Ministério Público, previsto pela regra constitucional.

[...] É de notar que a autonomia administrativa acontece para o Ministério Público em 1995 através de *ruptura*. Esta não foi sendo construída paulatinamente por cooperação entre o Ministério Público e o Poder Executivo local desde 1988. As regras do jogo mudam de um momento para outro, por força de decisão judicial.

[...] a ruptura representou uma mudança do desenho institucional relacionado à sua *autonomia administrativa (repasse de duodécimos)*, mas não à sua *autonomia financeira*. (Nóbrega, 2013, pp. 113-117, grifo nosso).

O primeiro procurador-geral de Justiça que inaugura o dispositivo eleitoral para eleger o chefe da instituição, estabelecido pela Constituição de 1988, foi José Tavares da Silva (1994 a 1999)⁵¹, quando no seu mandato foram tomadas as primeiras medidas, visando consubstanciar a instituição no novo modelo, em Pernambuco.

⁵⁰ Livre nomeação, livre exoneração. Ato que pode ser revogado pela vontade de uma só das partes.

⁵¹ Procurador-geral de Justiça José Tavares da Silva. Fonte: Ministério Público de Pernambuco [MPPE]. (s.d.). *Procuradores-gerais*. <https://espacomemoria.mppe.mp.br/index.php/procuradores-gerais/jose-tavares-da-silva/>

Para além do contexto político e das regras formais, que delimitam a relação entre os agentes e as estruturas institucionais, devemos compreender também a interação entre as instituições por uma dinâmica sistêmica, em que as relações entre elas são interdependentes, fazendo com que o processo de mudança implique na composição de **coalizões institucionais**. Ou seja, para além da interpretação das regras em função da ambiguidade institucional, da estratégia dos agentes, de conjunturas críticas ou contextos políticos que delineiam a mudança, é necessário considerar, também, **as interações das instituições entre si**, no contexto de um complexo sistema de competências e organizações, em que situações de conflito e cooperação institucional importam para o resultado da mudança. As mudanças podem encontrar conjunturas de **veto** ou **enforcement** em função da atuação de outras instituições e também da relação interdependente entre as organizações (Aranha & Filgueiras, 2016, p. 12, **grifo nosso**).

No âmbito nacional, a Constituição de 1988 foi o fator exógeno de conjuntura crítica que mais contribuiu para a instituição do Ministério Público brasileiro, inaugurado em 1891 com a República, provocando o incrementalismo institucional; por sua vez, o forte “voluntarismo político” dos membros foi o fator endógeno.

Essa característica do “voluntarismo político” é perceptível nos documentos dos planejamentos estratégicos do MPPE (ver Tabela A5, Anexo A, p.103), na parte das duas primeiras definições sobre a *visão*⁵²: o termo “em defesa da sociedade” está explícito nos dois primeiros, e o termo “transformador da realidade social” (com suas variáveis por adaptação textual) consta em todos os seis projetos estratégicos, que vêm sendo elaborados desde 1999.

⁵² “A Visão é a idealização de um futuro desejado para a organização [...] É um lema motivacional, com objetivo de criar uma imagem que desafie e mobilize todas as pessoas envolvidas na construção dessa conquista.” (Ministério Público de Pernambuco [MPPE]. Gestão Estratégica 2013-2016, p. 27). Junto à Missão e aos Valores, são os referenciais estratégicos.

3. A Estruturação do Espaço Relacional entre Instituição e Sociedade

Para Mazilli (1991), há uma estreita conexão entre democracia e um Ministério Público estruturado, quando este, consciente da função e atuando independentemente, pois ressalta que

[...] Deve o Ministério Público chegar ao povo, da forma mais ampla possível, para que saiba este o que a instituição **pode fazer, o que deve fazer, o que está fazendo, o que não está fazendo mas deveria fazer**, quais seus instrumentos de trabalho, quais suas garantias, quais suas principais falhas e qualidades, bem como suas mais prementes necessidades e reivindicações. (Mazilli, 1991, p. 19, **grifo nosso**).

Para isso é preciso de visibilidade, acesso às informações, transparência, assim como canais e iniciativas que promovam interações com a sociedade e atenda as demandas da imprensa.

Neste capítulo, foi feito o levantamento dos fatos e decisões, endógenos ou exógenos, que estruturaram o espaço relacional entre o MPPE e a sociedade nos dias atuais. Para entender a estrutura, partimos da construção envolta de alguns elementos que promovem (Assessoria de Comunicação Social, Ouvidoria, Portal da Transparência) e estabelecem os princípios (normas e políticas de comunicação) do espaço interacional, que tem como base o fenômeno da comunicação.

3.1. Assessoria Ministerial de Comunicação Social: Criação, Estruturação e Normatização

A ideia de se criar um departamento de comunicação surgiu da “necessidade de se comunicar melhor [...] [...] era um departamento que precisava existir de maneira mais profissional”, relembra o ex-procurador-geral de Justiça Francisco Sales Albuquerque (Anexo C2, p.118) que, à época, era o assessor em matéria administrativa do procurador-geral de Justiça José Tavares da Silva (de 1994 a 1999)⁵³. Com a redemocratização, não só o Ministério Público estava em novidade, mas a liberdade de imprensa estava sendo restaurada:

Era procurador dando entrevista sobre prisão de prefeito, pedido de prisão, denúncia criminal, já que elas, até em tese, existiam uma ou outras, mas era algo dentro do Tribunal, não havia divulgação.

⁵³ Referenciado no item 2.3, p.55.

[...] a mídia [imprensa] também era ávida por essa novidade. (Ex-procurador-geral de Justiça Francisco Sales Albuquerque, Anexo C2, p.118).

A procura da imprensa pode ser compreendida porque as atribuições vindas com o novo desenho do Ministério Público se enquadram naturalmente aos conceitos de valores-notícias do jornalismo: relevância (impacto social), morte, notoriedade, proximidade, novidade, atualidade, notabilidade, inesperado, controvérsia, infração e escândalo (Traquina, 2008, p. 63). Por isso, o Ministério Público naturalmente é pauta de imprensa (ver dados⁵⁴, Figura I4, Anexo I, p.242).

Na perspectiva da comunicação com o cidadão, o ex-procurador-geral de Justiça Carlos Augusto Arruda Guerra de Holanda recordou a conveniência de se ter uma assessoria de comunicação quando, em 1990, tomou posse como promotor de Justiça, “[...] percebia a necessidade [de comunicação] para viabilizar o trabalho [...], a fim de que as pessoas aprendessem a saber quem era aquela pessoa que estava à sua frente.” (Anexo C1, p.110).

Depreende-se que existiam dois tipos de necessidades, inicialmente, tanto para a Administração Superior da instituição quanto para o promotor de Justiça (atividade-fim): 1) gerir a visibilidade das informações e os impactos na opinião pública e nas relações interinstitucionais; e 2) tornar-se conhecida para o cidadão e a sociedade enquanto instituição remodelada na sua função social pela Constituição de 1988.

A necessidade da área de comunicação social consta no primeiro Plano de Ações Estratégicas do Ministério Público de Pernambuco, que é de 1999, no qual se identificou sete áreas estratégicas, entre elas, encontram-se: *divulgação e marketing* (Tabela A5, Anexo A, p.103). A partir desse planejamento, se desenvolveu um projeto de reestruturação de toda a área-meio, com criação de departamentos e assessorias, entre eles a de *comunicação social*. Submeteu-se projeto de lei (Figura B1, Anexo B, p.106) para criar o organograma da área-meio e o quadro pessoal próprio,

[...] não obstante o MP fosse uma organização secular, a gente não tinha um quadro de pessoal. [Os servidores] eram cedidos do Poder Executivo. Então, nós fizemos o primeiro projeto de lei e encaminhamos à Assembleia Legislativa, e demorou muito tempo para ser aprovado, porque a

⁵⁴ A Assessoria Ministerial de Comunicação Social do MPPE gentilmente disponibilizou dados referentes aos meses de outubro, novembro e dezembro de 2018: de inserção do MPPE nas notícias da imprensa, atendimento às demandas da imprensa e os números de notícias elaboradas pela própria Assessoria.

Assembleia resistia em estruturar o MP. (Ex-procurador-geral de Justiça Francisco Sales Albuquerque, Anexo C2, p.116)

A mudança de *assessoria de imprensa* (na qual integravam apenas jornalistas) para *assessoria de comunicação social* (agora com jornalistas, relações públicas e publicitários) ocorre, formalmente, em 2006, com a legislação, regulamentação e chegada dos servidores da área de comunicação do primeiro concurso público⁵⁵.

Eu acho que ao se trabalhar essa nova dinâmica de comunicação, incluindo publicidade, relações públicas e jornalismo, a gente consegue entregar ao cidadão um escopo maior. A gente consegue efetivamente trabalhar formatos de linguagem diferenciados, cada um com a sua importância, cada um com seu objetivo, mais adequado com a nova demanda social. (Analista de publicidade do MPPE Andréa Corradini, Anexo D2, p. 161)⁵⁶

A assessora de comunicação do MPPE, que atua como relações públicas no Estado desde 1992, Evângela Andrade, elencou alguns fatores que observou como favoráveis à profissionalização da comunicação na área pública:

[...] os setores que cuidavam da comunicação institucional não tinham essa musculatura física que se tem hoje. Tinha-se uma coisa tradicional, mas não se tinha investimento, musculatura, política, não havia sequer orçamento definido para as áreas de comunicação — isso eu estou falando do setor público —, não havia essas regras claras e políticas de comunicação. E a área de comunicação do setor público passou por uma ressignificação, por uma profissionalização. (Assessora de Comunicação Social do MPPE, Evângela Andrade, Anexo D1, p.145).

O movimento de organização do MPPE acompanhou o esforço de profissionalizar a gestão pública de uma forma geral no Brasil, estruturando-se internamente, criando os setores e suprindo com os profissionais com formação específica para a execução das tarefas. A Constituição de 1988 trouxe um importante avanço ao universalizar o ingresso do servidor, por meio do princípio do concurso público, além de estabelecer regramentos para

⁵⁵ “Por causa da série de ações coletivas e debates em que é conceito central, ‘comunicação pública’ talvez possa ser caracterizada como um movimento dos profissionais de comunicação do setor público, com o particular destaque para o engajamento daqueles que assumiram função nos últimos anos por concurso (mas não só deles)” (Duarte, 2012, p. 60).

⁵⁶ É preciso ressaltar que se tratam de peças comunicacionais do MPPE que visam o empoderamento do cidadão quanto aos seus direitos e deveres, serviços públicos, informações de redes de proteção à vida, aos direitos fundamentais, aos consumidores, ajuste nas políticas públicas, entre outras temáticas de cidadania. O Ministério Público de Pernambuco, inclusive, de 2008 a 2017, foi premiado 21 vezes no Prêmio Nacional de Comunicação e Justiça (ver Tabela H1, Anexo H, p.234). Alguns estão disponíveis *on-line*.

Administração Pública⁵⁷. Ademais, havia a influência da reforma gerencial no final dos anos 1990, na presidência de Fernando Henrique Cardoso (Cavalcante & Carvalho, 2017, p.06).

3.2. Política Nacional de Comunicação do Ministério Público

A Política Nacional de Comunicação Social do Ministério Público brasileiro foi publicada em forma da Recomendação do CNMP nº 58/2017⁵⁸, que considerou “os processos comunicacionais como vias de abertura do Ministério Público à sociedade e como essenciais na promoção de transparência e participação”. A política de comunicação foi resultado de um dos projetos do Comitê de Políticas de Comunicação do Fórum Nacional de Gestão do próprio Conselho. O Comitê, composto por profissionais de comunicação das 30 unidades do Ministério Público, foi instituído por meio de Portaria⁵⁹, tendo como objetivo

[...] promover a integração e o desenvolvimento da comunicação do Ministério Público no Brasil, através de deliberações que incentivem o planejamento, a articulação das ações e a difusão de boas práticas em **Comunicação Pública**, visando à ampliação da **transparência** da instituição e do **acesso dos cidadãos ao Ministério Público**. (Artigo 1º da Portaria CNMP-PRESI nº 58/2010, **grifo nosso**)

A Política de Comunicação no formato de recomendação não tem caráter vinculativo, é uma espécie de guia de diretrizes e práticas. O documento é resultado de vários anos de debate e construção coletiva entre os profissionais de comunicação das unidades do Ministério Público.

Qual que era a intenção dos assessores [ao pensar na Política de Comunicação do Ministério Público]? Era ter uma regulamentação que tornasse a comunicação mais ampla, mais aberta, mais institucionalizada, mais voltada para o interesse do cidadão, para a transparência e ampliação do acesso, e vedando a promoção pessoal (...) (Jornalista Cláudia Lemos, Anexo E1, p.173).

Segundo a jornalista Cláudia Lemos, que atuou como a primeira coordenadora do Comitê Nacional da Política de Comunicação Social do CNMP, no período de 2010 a 2013,

⁵⁷ Artigo 37, da CF/88.

⁵⁸ Recomendação CNMP nº 58/2017. Fonte: Conselho Nacional do Ministério Público. (05 de julho de 2017). *Estabelece a Política Nacional de Comunicação Social do Ministério Público brasileiro*. <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-058.pdf>

⁵⁹ Portaria CNMP-PRESI nº 58/2010. Fonte: Conselho Nacional do Ministério Público de Pernambuco. Institui o Comitê de Políticas de Comunicação Social do Ministério Público. 17 de agosto de 2010. <http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/2426/>

“o texto da política surgiu principalmente da construção dos participantes do Comitê Nacional de Política de Comunicação, que eram assessores dos MPs. Em reuniões do comitê, eles trouxeram sugestões baseadas na prática deles, na visão de trabalho de comunicação e de problemas enfrentados que compartilhavam. **Construiu-se, ali, um consenso do que deveria ser o trabalho de comunicação no Ministério Público.** (Jornalista Cláudia Lemos, Anexo E1, p.174, **grifo nosso**)

Da percepção da assessora de comunicação social do MPPE, Evângela Andrade, subentende-se o quanto, dessa interação, foi um dos motivos para o incremento do nível de discussões sobre o pensar da comunicação no âmbito institucional entre os profissionais de comunicação das unidades ministeriais.

O Fórum Nacional de Gestão, do CNMP, que culminou com a criação do Comitê de Política de Comunicação foi um marco. Nós começamos a discutir comunicação com os outros MPs que a gente nem se falava, nem se conhecia. Todo mundo era na sua bolha, na sua caixa. (Assessora de comunicação social do MPPE, Evângela Andrade, Anexo D1, p.149)

3.2.1. Construção coletiva da Política Nacional

A construção coletiva da política de comunicação do Ministério Público teve como fatores: a necessidade e a oportunidade. Conforme a jornalista Cláudia Lemos, já se “tinha essa sensibilidade para a necessidade de ter tanto um trabalho em rede como diretrizes em comum, que eram vistas como uma forma de fortalecer o trabalho e a atuação dos profissionais de comunicação de cada órgão” (Anexo E1, p.171).

A oportunidade surgiu quando, ao iniciar o trabalho como assessora de comunicação no CNMP, em 2010, existia um movimento de gestão nacional organizado e realizado pelo Conselho, e estavam sendo criados comitês nacionais da área de gestão e da área de tecnologia da informação. “A gente [comunicação do CNMP, comunicação do MPF e pessoas que conhecíamos da comunicação dos demais órgãos] que se convidou para participar do movimento do CNMP, atuando como um órgão de políticas nacionais.” (Jornalista Cláudia Lemos, Anexo E1, p.172). A Comunicação criou o próprio comitê nacional porque se colocou interessada no movimento, o que foi aceito pela então Presidência.

3.2.2. Ministério Público de Pernambuco absorve a Política Nacional de Comunicação

No caso do Ministério Público de Pernambuco, a política nacional de comunicação foi absorvida, conforme Resolução RES-PGJ nº 008/2018. A assessora de comunicação social do

MPPE, Evângela Andrade, detalhou um pouco a trajetória normativa pela qual passou a área de comunicação, nos anos 2016 a 2018:

Quando foi em 2016, a gente conseguiu emplacar a resolução que disciplina os procedimentos da assessoria de comunicação, e, em seguida [2018], foi aprovada a política de comunicação nacional do MP. O que foi que nós fizemos? Nós incorporamos a política de comunicação à nossa Resolução, ou seja, nós podemos dizer que hoje temos [MPPE] uma política de comunicação. Ela está dentro. Hoje, na nossa Resolução [nº 005/2006], ela é citada [Recomendação nº 58] que, na íntegra, [...] ela faz parte da política de comunicação do MPPE. (Assessora de Comunicação Social do MPPE Evângela Andrade, Anexo D1, p.159).

Embora a publicação da Política Nacional de Comunicação seja celebrada na percepção dos profissionais de comunicação, pelo que se infere das entrevistas, havia a preocupação pelos profissionais e pelos membros de que a interpretação ou uso dela se transformasse em um instrumento de restrição, conforme se pode observar pelas seguintes ponderações:

1) Mas durante algum tempo ali teve uma avaliação de que se a gente apresentasse a proposta para discussão naquele momento, ela poderia virar o oposto do que nós queríamos e poderia ser uma forma de restringir a comunicação por gente **que considerava que o MP estava falando demais**. (Jornalista Cláudia Lemos, Anexo E1, p.173). [Com um olhar para as ameaças externas e internas]

2) Eu acho que o Conselho [CNMP, Recomendação nº 58/2017] veio, mas a forma como ele iniciou o debate, **era como se fosse uma censura interna, uma mordada interna**. Eu acho que não contribui. Eu acho que a discussão interna é válida, ela vem em um momento que é extremamente importante, em que os ânimos estão extremamente acirrados. [...] A importância da comunicação institucional ser pautada por regras claras, eu acho que seria importante. Diretrizes de comunicação, princípios. [...] Eu acho que essas premissas, elas têm que estar estabelecidas em princípios e em diretrizes, que nada mais são do que princípios, também. São diretrizes gerais em que a comunicação do MP deverá ser posta no institucional. (Ex-procurador-geral Francisco Sales Albuquerque, Anexo C2, pp.132-133). [com um olhar para as tensas relações internas]

Quanto à Resolução RES-PGJ nº 005/2016⁶⁰, que estabelece os procedimentos da área de comunicação social no âmbito do MPPE (normativa do MPPE vigente, construída anteriormente à a política de comunicação), o ex-procurador-geral de Justiça do MPPE Carlos

⁶⁰ Resolução RES-PGJ nº 005/2016. Fonte: Ministério Público de Pernambuco. (01 de junho de 2016). *Regulamenta a estrutura gerencial, organiza e disciplina as atividades e procedimentos da Assessoria Ministerial de Comunicação Social* [Arquivo PDF]. <https://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/publicacoes/category/473-publicacoes-institucionais>

Augusto Arruda Guerra de Holanda a publicou por entender que a normatização era uma necessidade de disciplinar a própria instituição:

O departamento de comunicação precisava estar conectado com a filosofia do Ministério Público para poder desenvolver o seu papel como órgão, também. Quem estiver imaginando que o procurador-geral é quem manda na comunicação, está enganado, porque ela tem seus padrões de trabalho, ela tem suas funções, tudo direitinho, para poder exercer [as atividades] e, diante da sociedade, a gente ter como falar, como se posicionar de forma correta, do jeito que é para ser, e não do jeito que se acha que quer[...]" (Ex-procurador-geral de Justiça do MPPE Carlos Augusto Arruda Guerra de Holanda, Anexo C1, p.111).

A normatização, bem como a política ou as diretrizes voltadas para os princípios democráticos e de comunicação de interesse público, de um setor sensível como a comunicação social, é um dos fatos mais relevantes dos últimos anos, ainda não perceptível por muitos, mas não despercebido pelos profissionais de comunicação que atuam em instituições públicas. De Carolina Matos (2013, p. 125), no estudo da *Mídia e Política na América Latina*, infere-se a relação entre o desafio de se implantar a comunicação para o interesse público e a crise da comunicação cívica e as culturas jornalísticas na América Latina, pela falta de uma tradição de comunicação pública nos países latinos, resultado de uma cultura de autoritarismo e de mau uso das estruturas do Estado por vários políticos e agentes públicos para seus interesses pessoais.

Como vimos na Revisão da Literatura⁶¹, a comunicação na América Latina no início dos anos 1950, passou por reflexões profundas que colocaram em questão a relação Norte–Sul, mas na década seguinte, os Estados Latinos estavam sob regimes militares. O processo de pensar a comunicação pública no Brasil foi resgatado com a redemocratização.

3.3.Ouvidoria

A Ouvidoria vem se tornando um dos principais canais de exercício da cidadania no âmbito do Ministério Público brasileiro por vários motivos, mas destacamos dois: (1) as denúncias podem ser anônimas (salvaguarda o denunciante); (2) a manifestação é protocolada e o sistema é auditável⁶² (salvaguarda de despacho diferente do trâmite legal e permite o acompanhamento pelo cidadão).

⁶¹ Ver tópico: 1.3. Comunicação Pública no Brasil e o agir comunicativo.

⁶² O cidadão ou cidadã recebe um protocolo com o qual pode ir acompanhado os encaminhamentos.

Em 2004, a criação de Ouvidorias no âmbito do Ministério Público Brasileiro passa a ser regra constitucional, por força da Emenda nº 045/2004, que incluiu o artigo 130-A⁶³. No âmbito do MPPE, a Ouvidoria foi regulamentada pela Lei Complementar nº 83/2006, acrescentando a seção X-A ao Estatuto da instituição⁶⁴, tendo “por objetivo contribuir para elevar, continuamente, os padrões de transparência, prestação e segurança das atividades desenvolvidas na instituição e o fortalecimento da cidadania [...]”, conforme o artigo 26-A. Os outros artigos da seção X-A reforçam o objetivo de o órgão ter por finalidade o que estabelece a regra constitucional, conforme o inciso I, no artigo 26-B, que trata das competências da Ouvidoria, “receber, examinar e encaminhar reclamações, críticas, apreciações, comentários, elogios, pedidos de informações e sugestões sobre as atividades desenvolvidas pelos membros e servidores do Ministério Público”. Para acessar a esse canal, a instituição vem construindo e oferece, atualmente, diversas possibilidades de acessar a Ouvidoria⁶⁵, por meio da internet (*site* do MPPE) e perfis nas redes sociais. Lopez e Pires (2010), ao analisarem 20 anos de instituições participativas no Brasil, perceberam que

um instrumento de transparência e participação que tem ganhado bastante espaço são as ouvidorias, frequentemente constituídas nas grandes burocracias estatais [...]. Constituem, portanto, instrumentos promotores de maior capacidade responsiva dos órgãos públicos para as demandas dos cidadãos e, assim, de incremento no controle social exercido sobre as ações públicas. (Cardoso, 2010, citado por Lopez & Pires, 2010, p. 581)

3.2.3. Serviço de Informação ao Cidadão (SIC/MPPE)

O MPPE, ao regulamentar internamente a Lei de Acesso à Informação⁶⁶, também instituiu o Serviço de Informação ao Cidadão⁶⁷, disciplinando o direito a receber dos órgãos

⁶³ Artigo 130-A (CF/88). Fonte: Senado Federal. Trata sobre as Funções Essenciais à Justiça e o Ministério Público. 03 de julho de 2019. https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_03.07.2019/art_130-A_.asp

⁶⁴ LC 12/94 Fonte: Ministério Público de Pernambuco. (27 de dezembro de 1994). *Lei Orgânica do MPPE* [Arquivo PDF]. https://mppe.mp.br/mppe/files/Conselho-superior/Lei_Orgnica_do_MPPE_CONSOLIDADA_COM_MODIFICAES.pdf

⁶⁵ Nessa mesma página, ficam disponíveis as normativas sobre ela, *hiperlink* para a página de manifestação. A Ouvidoria do MPPE tem perfis nas redes sociais e, recentemente, o Ministério Público de Pernambuco lançou um aplicativo chamado Audívia, que aparece ao acessar a página eletrônica do MPPE, uma inteligência artificial interativa que conduz à Ouvidoria.

⁶⁶ Resolução PGJ nº 002/2013. Fonte: Ministério Público de Pernambuco (23 de março de 2013). Regulamenta no âmbito do Ministério Público de Pernambuco, a aplicação da Lei n. 12.527/2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inc. XXXIII do caput do art. 5º, no inc. II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal e dá outras providências, e da Resolução CNMP n. 89/2012. Diário Oficial do Estado, Caderno do MPPE, 23/03/2013, p. 2.

públicas informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral. A instituição estabelece a triangulação: Ouvidoria, Serviço de Informação ao Cidadão, Portal da Transparência.

3.4. Portal da Transparência

O Portal da Transparência tem dois momentos, devido a duas significativas leis federais. A primeira é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n° 101/2000)⁶⁸, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e por imposição dela o MPPE lança⁶⁹ o Portal, em 2008. A Lei de Responsabilidade Fiscal promoveu uma nova cultura na área pública e exige a transparência dos dados, mas a qualidade do fornecimento da informação e o acesso a elas foram disciplinados com a Lei de Acesso à Informação⁷⁰. Por meio da Resolução PGJ n° 003/2013, o Ministério Público de Pernambuco reestrutura o Portal de acordo com as novidades trazidas pela LAI e pelas normativas das Resoluções do CNMP (n° 86/2012; n° 89/2012; posteriormente a n° 115/2014). O CNMP - que realiza as análises de desempenho de todas as unidades do Ministério Público - elaborou um manual para os Portais de Transparência disciplinando como as informações devem ser dispostas:

Dada sua importância na organização política e administrativa do país, faz-se mister que o Ministério Público seja instituição de vanguarda na gestão da *res publica*. Assim, é necessário que o Ministério Público brasileiro fortaleça seus padrões de governança, por meio de mecanismos de transparência e *accountability*. (Trecho do 4º Manual do Portal da Transparência do Ministério Público, 2016, p. 11, **grifo nosso**)

No último quadrimestre de 2018, o CNMP apresentou os índices de avaliação dos Portais de Transparência das unidades do Ministério Público⁷¹, e o MPPE encontra-se entre as unidades que cumpriram 100% das determinações.

⁶⁷ Resolução PGJ n° 004/2013. Fonte: Ministério Público de Pernambuco. Institui o Serviço de Informações ao Cidadão no âmbito do Ministério Público de Pernambuco (SIC-MPPE) e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. 23 de março de 2013. Caderno do MPPE, p. 3.

⁶⁸ LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Fonte: Planalto. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 4 de maio de 2000. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm

⁶⁹ Matéria de capa do Diário Oficial do Estado – Caderno do MPPE do dia 16 de dezembro de 2008.

⁷⁰ Ver na Revisão da Literatura sobre a Lei de Acesso à Informação no Brasil.

⁷¹ Fonte: Conselho Nacional do Ministério Público. (14 de dezembro de 2018). *Todos os ramos e unidades do Ministério Público atingem mais de 95% em avaliação dos Portais Transparência*.

O Portal de Transparência de uma instituição tem dois desafios: o primeiro é o *esforço de tornar-se transparente*; o segundo, *compreensível*, conforme ponderaram duas profissionais de comunicação, durante as entrevistas:

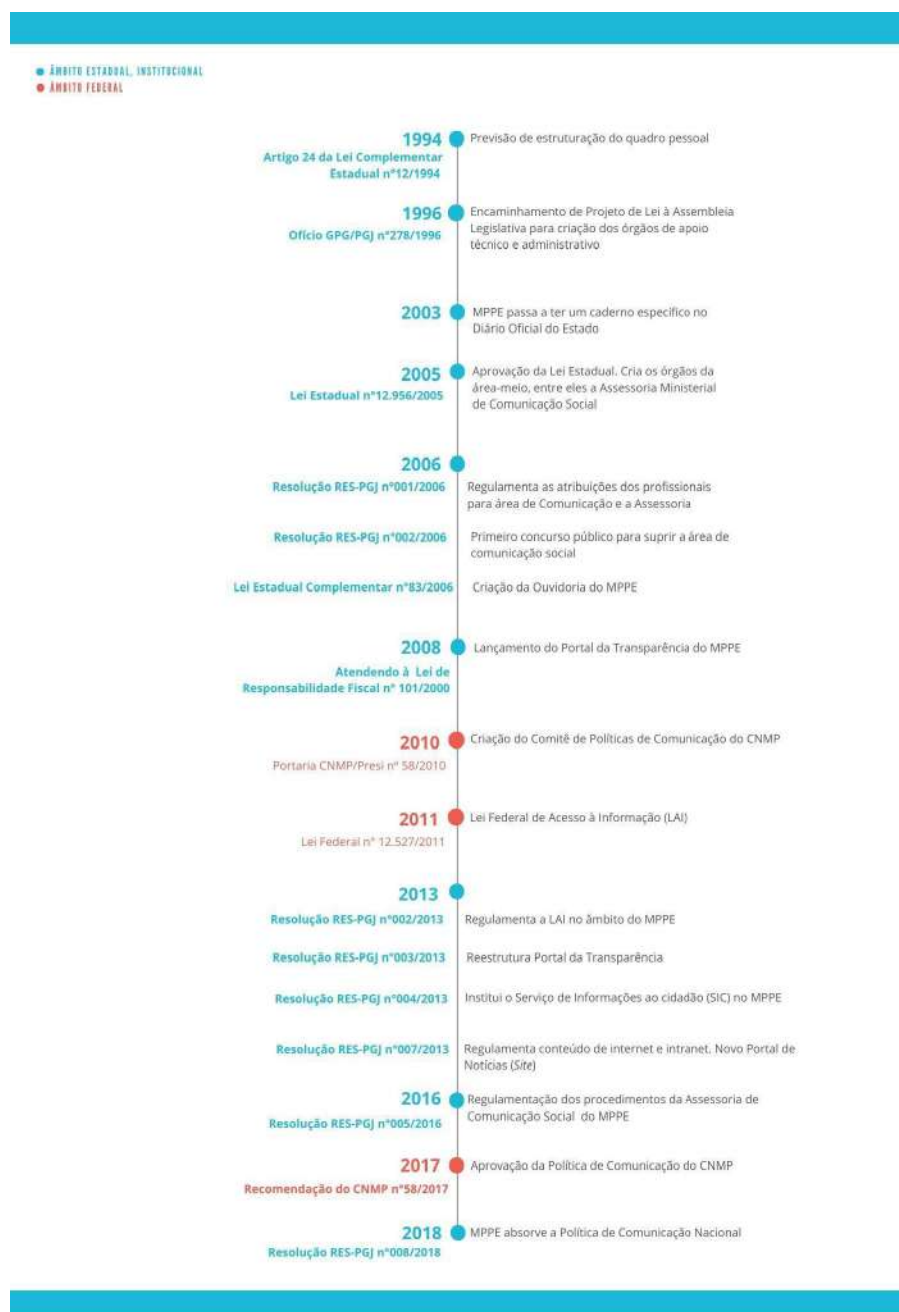
1) [...] você pode, muitas vezes, cumprir a Lei da Transparência, mas colocar em formatos ou em lugares dentro de um *site* pouco acessíveis para o cidadão. Quem está dizendo para ele que aquela informação está disponível ali. Você imprimir uma tabela e colocar atrás de uma porta, você está cumprindo a lei, mas isso está cumprindo a função social? Então eu acho que o papel da comunicação social é fundamental neste sentido de não apenas trazer aquela informação, mas torná-la mais clara possível para que aquele cidadão — que nós sabemos, especialmente aqui no Brasil, que ainda tem um índice muito baixo de educação [...]. (Analista de publicidade do MPPE Andréa Corradini, Anexo D2, p.165-166).

2) O jornalismo tem um papel social, especialmente no Brasil, onde há quase 12 milhões de analfabetos, ou seja, 7,2% da população com mais de 15 anos não sabem ler. Quem não sabe ler tem mais dificuldade para entender e cobrar seus direitos na sociedade. E o jornalismo pode fazer alertas para essa parte da população. Outra função do jornalismo é fiscalizar. Volto mais uma vez à realidade brasileira, uma democracia jovem (saímos da ditadura em 1985). Considerando o curto espaço de tempo, ainda há, nas instituições brasileiras, pessoas que trabalharam no período da Ditadura Militar e que podem guardar resquícios autoritários, que não se sentem obrigadas a prestar contas à sociedade. A transparência com os gastos públicos, aliás, é prática recente. Somente na última década alguns dados puderam ser acessados pelo público por meio da internet. A Lei de Acesso à Informação é de 2012. Nós que acessamos esses *sites[institucionais]* para obter dados e informações, sabemos, na prática, que não são tão simples de serem entendidos. Os jornalistas brasileiros têm traduzido muitos desses dados. Por tudo isso, percebo que a imprensa, especialmente no Brasil, tem papel fundamental nessa prestação de contas e condutas das instituições democráticas. (Jornalista Wanessa Andrade, Anexo F5, p.197).

3.5. Linha do tempo da Estruturação

Figura 3

Linha do tempo da estruturação do espaço relacional



Nota. Fonte: Documentos do MPPE (1996, no Anexo; 2008, capa do DOE, de 16/12/2008, que fala sobre esse Portal); informações do PGJ Francisco Sales (2003), publicações online [Leis Estaduais – *site* Alepe Legis (<http://legis.alepe.pe.gov.br/>); as Federais, *site* do Planalto(<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>)]. As resoluções do PGJ/MPPE foram publicadas em Diários Oficiais do Estado - Caderno do MPPE (<https://www.cepe.com.br/>).

O levantamento não está aferindo a qualidade de funcionamento de cada item dessa estrutura, mas identificando para compreender o espaço relacional instituição/sociedade⁷² que foi construído e sob quais contextos, impositivos e entendimentos. A estruturação ocorre com a própria construção institucional, portanto refere-se a uma fase da história do Brasil (últimos 30 anos) de redemocratização, com processos de reabertura dos Poderes e das instituições, com introdução de dispositivos legais para o fomento à cidadania, à participação civil e ao acesso a dados públicos.

Chama a atenção o lapso temporal da promulgação da Constituição, em 1988, até a aprovação do Estatuto do MPPE, em 1994; e do envio do projeto de lei de 1996 à Assembleia legislativa de Pernambuco até a sua aprovação (Lei nº 12.956), em 2005, para estruturar a área-meio do MPPE. Percebe-se que houve interesses competitivos no *cluster* organizacional do Estado, no processo de incrementalismo da instituição⁷³ no novo formato.

A partir das legislações estaduais (Estatuto, 1994, e Organização do quadro de apoio e técnico, 2005), a instituição começa a ganhar musculatura e, na estruturação do espaço relacional, o incrementalismo institucional subjacente vem, em sua maioria, por força de leis federais e regra constitucional. Aduz-se que a Ouvidoria, o Portal da Transparência e o Serviço de Atendimento ao Cidadão foram incrementos institucionais de interações com o CNMP, em que houve coalizão organizacional de interesses para atender aos dispositivos.

Observa-se, nos últimos cinco anos, que a instituição adotou medidas na área de comunicação com publicações de documentos regulatórios. Em 2013, há um conjunto de expedições de regras formais que disciplinam a Lei de Acesso, reestrutura o Portal da Transparência, institui o Serviço de Atendimento ao Cidadão e, por fim, regulamenta o conteúdo no novo portal (*site* do MPPE – www.mppe.mp.br).

A regulamentação dos procedimentos da assessoria de comunicação, Resolução RES-PGJ nº 05/16, é publicada em 2016. Ao analisar os dados dos planejamentos estratégicos da instituição, regulamentar os procedimentos da área de comunicação social⁷⁴ já era uma

⁷² É preciso citar as inovações tecnológicas, com isso o papel fundamental do setor de informática e dos investimentos ao longo dos anos neste departamento.

⁷³ Ver na Revisão da Literatura sobre incrementalismo da instituição.

⁷⁴ Atualmente, a Assessoria de Comunicação Social do MPPE conta com os canais: *site* (www.mppe.mp.br); Canal de WEBTV no Youtube ([Youtube.com/tvmppe](https://www.youtube.com/tvmppe)); Instagram (@mppeoficial); Twitter (mppe_noticias); Facebook (/mppeoficial); Listas de Transmissão do Whatsapp “MPPE Informa”, “Direto da PGJ” e “Pautas” (direto com a imprensa); *hotsites*; e e-mail corporativo. Adaptado da resposta por e-mail da assessora de comunicação do MPPE, Evângela Andrade (ver Figura I5, Anexo I, p.243).

previsão registrada no Planejamento Estratégico do MPPE, ciclo 2009-2012, inclusive a construção de uma política de comunicação no âmbito estadual (Figura I2.1, Anexo I, p.238). O movimento nacional promovido pelo Fórum de Gestão do CNMP, através do Comitê Nacional de Políticas Públicas, foi o fator catalisador que possibilitou a construção coletiva de uma política de comunicação para o Ministério Público brasileiro, aprovada em 2017.

Em 2018, o Ministério Público de Pernambuco absorve a política nacional. Essa adoção é muito recente para se aferir a implantação, mas já é um marco regulatório tanto no âmbito local como no nacional para o setor de comunicação social, para a instituição, e, por fim, para a sociedade.

O setor é composto por mais de 20 pessoas entre profissionais jornalistas, publicitários, relações públicas, repórter fotográfico, editores, cinegrafista, diagramador, estagiários de jornalismo e publicidade, além de profissionais da área administrativa. Fonte: Ministério Público de Pernambuco. (27 de junho de 2020) Contatos assessoria. Comunicação. <http://www.mppe.mp.br/mppe/index.php/comunicacao/contatos-assessoria>. Além desses canais da Assessoria de Comunicação Social, o MPPE tem Diário Oficial Eletrônico (elaboração e publicação própria) no qual se publicam as atas públicas, portarias e diversos documentos oficiais: <http://www.mppe.mp.br/mppe/sou-ministerio/diario-oficial-link-sou-mppe>; canal no Youtube para as transmissões ao vivo das sessões de reunião dos Órgãos Colegiados (Conselho superior e Colégio dos Procuradores de Justiça: <http://www.mppe.mp.br/mppe/institucional/conselho-superior>; assim como canal no Youtube para as sessões de licitações e contratos (parte da exigência normativa da transparência dos contratos por gestões públicas). <http://www.mppe.mp.br/mppe/institucional/licitacoes>. Como já citado na nota de rodapé nº 65, a Ouvidoria do MPPE conta com canais próprios e perfis nas redes sociais, além do aplicativo *Audívia*, assistente virtual (*chatbot*) para ajudar o cidadão a fazer a manifestação (denúncia ou solicitar informações) junto ao Ministério Público.

4. *Accountability* e Participação Civil

Como percebemos no Capítulo 3, a estrutura relacional do MPPE com a sociedade oferece dados disponíveis em rede aberta; canais de manifestação e denúncia da sociedade, além de pedidos de informações; canais de comunicação social (que dão visibilidade) e relação com a imprensa; transmissões das reuniões e decisões dos órgãos colegiados; normativas, documentos, atas públicas; entre outros. São elementos que compõem o espaço medial para a fluidez comunicacional da instituição.

[...] *accountability* deve ser compreendida, portanto, como um conceito relacional que envolve, de um lado, a disponibilização de meios, dados e informações por parte do Poder Público e a criação de procedimentos que permitam a participação dos cidadãos na ação política e no controle de seus resultados [...]. O mecanismo, então, exige a operacionalização da razão prática supondo a transparência da Administração Pública e a vontade de inserção e envolvimento da sociedade. O crescimento da participação cidadã pode desencadear consequências diversas. O envolvimento maior da comunidade de interessados educa a práxis administrativa no sentido da abertura de seus procedimentos, podendo, também, encorajar a ação participativa em situações nas quais ela não seja habitual, redefinindo os termos da responsabilidade do Poder Público. (Clève & Franzoni, 2013, p.06)

Schedler (1999, p.21) entende que a própria razão de existir o *accountability* é a opacidade do poder. Percebe-se, então, o papel da comunicação e da transparência como fundamentais para viabilizar o mecanismo de *accountability*, por isso **percebidas como indicadores da qualidade da democracia**.

Na Tabela 4, reunimos as percepções sobre as variáveis que afetam o grau de liberdade de a instituição divulgar seus atos pelos dos atores que atuam na área de comunicação social — por ser o departamento cuja execução de suas atividades resulta na visibilidade e projeção da atuação institucional para a coletividade, ou seja, “joga” para a arena pública (*agenda setting*) —, como também ex-procuradores de Justiça, instância máxima da instituição.

Tabela 4

Percepções de variáveis quanto ao grau de liberdade

Percepções de variáveis que afetam o grau de liberdade de a instituição divulgar seus atos		
Entrevistados	Registro da Unidade	Variáveis Identificadas

Profissionais de comunicação	“essa liberdade está muito ligada a um outro fator que, para mim, é extremamente relevante na condição do MP, que é a independência funcional dos promotores de Justiça”	Independência funcional
	“ainda que os promotores tenham a sua independência funcional e sejam veiculadas as suas informações, mas ela sempre está alinhada ao pensamento da atual gestão , ainda que estejamos totalmente respaldados pela política de comunicação”	Percepção da Gestão
	“com os cidadãos polarizados, você tem os do grupo A e os do grupo B. E a política de comunicação vai trazer informações para ambos os grupos, não só para A ou para B. Isso é que é clareza, que os atos sejam publicizados independente de que grupo político ou de que a sociedade queira ouvir. Mas se aquilo está ligado ao direito, aquilo vai ser divulgado como um direito de o cidadão saber o que a instituição está fazendo, como ela está atuando”	Política de comunicação
		Direito
	“o modelo de gestão é um desafio. Veja que hoje nós temos as regras do jogo mais claras: política de comunicação; órgãos de controle [externos], nós não tínhamos órgãos de controles antes, pelo menos, atuantes como hoje não; e uma sociedade empoderada ”	Modelo de Gestão
Ex-procuradores-gerais de Justiça		Sociedade empoderada ⁷⁵
	“A forma como as coisas se constrói faz parte do cenário , [pois] são relações institucionais , são relações de poder. Não quero dizer que o MP cede espaço, ou isso ou aquilo, nada disso. Mas são fatores que podem interferir.”	Relações institucionais
	“A gente faz parte do todo. Não estamos fora de um contexto”	Relações institucionais
	“É o princípio daquele requisito: o primeiro requisito é fazer, o [segundo,] poder divulgar. Divulgar sem ter feito, não.”	Veracidade Concretude
	“Agora, dizer não vou publicar porque fulano e fulano de tal vão ficar chateados. Isso, aí, não existe. Isso nunca existiu, ali. A gente sempre publicou, sempre fez o que tinha que fazer.”	Mediação das relações internas
	“Elas são diárias, essas variáveis. Elas existem e devem ser ponderadas como qualquer instituição, para você se colocar no ponto de vista	Estratégia

⁷⁵ Termo que vale explicação, segundo Baquero, 2012, p. 179: “Empoderar como verbo intransitivo configura uma perspectiva emancipatória de empoderamento, processo pelo qual indivíduos, organizações e comunidades angariam recursos que lhes permitem ter voz, visibilidade, influência e capacidade de ação e decisão (Horochovski & Meirelles, 2007), com o objetivo, conforme destaca Friedmann (1996), de reequilibrar a estrutura de poder na sociedade. Nessa perspectiva de empoderamento, o Estado e a empresa estão sujeitos à responsabilização social, aumentando os poderes da sociedade civil na gestão de seus próprios assuntos (Friedmann, 1996)”.

estratégico.”.	
“os agrupamentos. Esses agrupamentos , pela forma como a política hoje é feita dentro do MP, eles não se dissolvem. A gente tem que encontrar um modelo que esses grupos possam, de alguma maneira, de forma democrática, encontrar um ponto de convergência, porque, senão, você escala o conflito , e o conflito termina trabalhando contra a instituição.”	Nível de tensão interna
“a conjuntura política sempre é e vai ser, desde a indicação do procurador-geral até a forma como ele atua. O MP está dentro dessa conjuntura, porque ele é quase um poder. O MP, ao promover uma denúncia criminal, exerce uma parcela da soberania do Estado.”.	Conjuntura política

Nota. Elaborado a partir das respostas da pergunta sobre o grau de liberdade das entrevistas realizadas com os profissionais de comunicação e ex-procuradores-gerais do MPPE (Ver Anexos C1, C2, D1 e D2).

Infere-se que os profissionais de comunicação encontram-se no meio da triangulação *Gestão-Membros-Sociedade*⁷⁶, e por isso as suas percepções abrangem essas três relações. Por sua vez, os ex-procuradores-gerais percebem a comunicação a partir das *relações internas e interinstitucionais*. “Eu acho que sempre serão espaços de negociação internos e externos. [...] Sobretudo quando o MP tem um histórico de controle pelo Poder Executivo. O seu histórico de controle do Estado brasileiro é um histórico autoritário sobre as instituições” (Ex-procurador-geral de Justiça Francisco Sales Albuquerque, Anexo C2, pp.143-144).

Todas as variáveis indicam pontos de tensões dinâmicos, que se concentram ou se distendem dependendo de um conjunto de elementos que vão favorecer ou inibir a divulgação dos próprios atos institucionais. **São nesses pontos que se revela o espaço relacional do poder (Foucault, 2011), onde ele pode ser percebido.**

Em seguida, são apresentados cinco casos de interação MPPE-sociedade identificados, que ocorreram entre 2014 a 2018, sendo três deles situações em que a sociedade civil organizada apresentou demandas que promoveram mudanças em atos, procedimentos ou normas do MPPE; e dois deles como convite da própria instituição, a fim de construir o Planejamento Estratégico a partir da escuta social, e uma cartilha de Direitos das Pessoas LGBTQs.

⁷⁶ Gestão (Administração Superior do MPPE); Membros (promotores e procuradores de Justiça); Sociedade.

4.1.Casos de Accountability

4.1.1. Caso 1: Cotas Raciais na Seleção do Estágio de Direito do MPPE

Próximo de encerrarem as inscrições para a seleção de estágio em Direito no Ministério Público de Pernambuco (MPPE), em 2016, a instituição recebeu uma Carta Aberta (ver Figura H1.1.1, Anexo H, p.200) dos estudantes de Direito da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e da Federação Nacional dos Estudantes de Direito — assinada por 29 coletivos e entidades, além de 30 professores de Direito e juristas —, na qual se tratava sobre a importância das cotas raciais nos processos seletivos do MPPE.

O Movimento Zoada, da Associação dos estudantes de Direito da UFPE, à época, além de entregar em mãos à Escola Superior do Ministério Público Estadual, postou em perfil próprio do Facebook (Movimento Zoada) a referida Carta Aberta, cobrando posicionamento do MPPE sobre a não adoção da política de cotas no processo seletivo em andamento. Também repercutiram a cobrança no perfil do MPPE no Facebook. Representantes do grupo de estudantes da UFPE também acionaram o Grupo de Enfrentamento ao Racismo do MPPE (GT Racismo)⁷⁷ para que atuasse em favor da demanda social junto à Procuradoria Geral e à Escola Superior. Com tudo isso, o caso tornou-se publicamente conhecido.

A demanda social requeria do MPPE a “suspensão do edital [...] até ulterior deliberação que reserve percentual mínimo de 20% do total de vagas para os/as candidatos/as autodeclarados/as negros/as no ato da inscrição” (Carta Aberta, Figura G1.1.1, Anexo G, p.207).

Entre as justificativas da Carta Aberta estava a de que o edital do MPPE não tinha adotado a política de cotas na normativa da seleção para estágio de Direito, indo na contramão da “maioria dos concursos públicos para provimento de vagas para estagiários e estagiárias realizados por outras instituições no Estado de Pernambuco, no ano de 2016, [...] tais como a Defensoria Pública da União e o Ministério Público Federal” (Carta Aberta, Figura G1.1.2,

⁷⁷ Referência nacional, inclusive com duas visitas de relatores da ONU sobre a temática, pelo trabalho de desenvolvimento de práticas antirracistas, o Grupo de Trabalho sobre Discriminação Racial (GT Racismo) do MPPE, citado na Carta Aberta, foi criado em 2002, com o objetivo de elaborar estratégias de enfrentamento ao racismo em todas as suas formas de manifestação, por meio da discussão do tema, sensibilização e capacitação de membros e servidores, a partir da compreensão do racismo institucional e suas consequências na reprodução das desigualdades que atingem a população negra. Fonte: Ministério Público de Pernambuco. *GTracismo* (<https://sites.google.com/mppe.mp.br/gtracismo>)

Anexo G, p.208). Por fim, o outro argumento, justificando a demanda, relembra a própria tradição da instituição no enfrentamento ao racismo:

É estranho também que diante da recente tradição do Ministério Público de Pernambuco, estabelecida pelo GT Racismo e pela atuação de diversos promotores e promotoras no combate ao extermínio da juventude negra⁷⁸, tenha sido exatamente esta instituição a **única que, em seu edital, pareceu desconsiderar as questões que a população negra universitária enfrenta ainda hoje**. (Carta Aberta, Figura G1.1.2, Anexo G, p.208).

Diante da demanda social, o Conselho Técnico-Pedagógico (CTP) da Escola Superior do MPPE entendeu que:

[A] política inclusiva encontra-se em consonância com o artigo 5º, *caput*, da Constituição, sem descuidar das disposições contidas na Lei nº 12.990/2014 e na Lei nº 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial). É cediço que a CF/88 proclamou o princípio da isonomia não apenas no plano formal, mas buscou emprestar a máxima concreção a esse importante postulado, de maneira a assegurar a igualdade material ou substancial, levando em consideração – é claro – a diferença que os distingue por razões naturais, culturais, sociais, econômicas ou até mesmo acidentais, além de atentar, de modo especial, para a desequilíbrio ocorrente no mundo dos fatos entre os distintos grupos sociais. Para possibilitar que a igualdade material entre as pessoas seja levada a efeito, o Estado pode lançar mão de ações afirmativas [...]. (Parecer do CTP da Escola Superior do MPPE, Figura G1.1.5, Anexo G, pp.211-212).

Por fim, o CTP da Escola Superior do MPPE, “em virtude da proeminência da demanda, que visa dar concreção ao postulado da justiça social, considerada fundamento da República Federativa do Brasil, prevista em seu artigo 3º, inciso I, bem como a desnecessidade de existência de lei formal” (Figura G1.1.6, Anexo G, p.212), deferiu parcialmente o pedido, não o suspendendo, mas retificando tanto a Resolução nº 001/2016 quanto o Edital de Inscrição nº 001/2016 **para a instituição do Sistema de Cotas Raciais no MPPE**.

⁷⁸ Embora o termo soe estranho, ele começou a ser usado para abordar a temática de forma a alertar sobre as estatísticas das mortes. De acordo com Schwarcz (2019), “segundo a Anistia Internacional, um jovem negro no Brasil tem, em média, 2,5 vezes mais chances de morrer do que um jovem branco. Na Região Nordeste — onde as taxas de homicídio são as mais altas do país — essa diferença é ainda maior: jovens negros correm cinco vezes mais risco de vida” (p.20). Schwarcz continua: “Se elegermos apenas o ano de 2012, quando um pouco mais de 56 mil pessoas foram assassinadas no Brasil, desse total 30 mil eram jovens entre quinze e 29 anos, e desses, 77% eram negros. Em resumo, os números traduzem condições muito desiguais de acesso e manutenção de direitos, dados de violência elevados e com alvo claro. Revelam mais: padrões de mortandade, que evocam questões históricas de longa, média e curta duração (...). Tais taxas correspondem à ordem de grandeza da ‘guerra’ brasileira, o que nos autoriza a falar num ‘genocídio’ de jovens negros” (p.21).

O procurador-geral de Justiça à época, Carlos Augusto Arruda Guerra de Holanda, referendou a decisão do CTP da Escola Superior do MPPE, no entendimento de que o Edital nº 001/2016 da seleção de estágio de Direito fosse retificado para a devida adoção do Sistema de Cotas, **prorrogando as inscrições para contemplar a demanda social**. A alteração no edital foi publicada em forma de Aviso, nº 048/2016, no Diário Oficial do Estado – MPPE, no dia 13 de setembro de 2016, e publicada no *site* do próprio MPPE⁷⁹.

Em entrevista concedida para esta dissertação, ao explicar sobre o motivo que o fez atender à demanda social, o ex-procurador-geral Carlos Augusto Arruda Guerra de Holanda, relembrou que tinha percebido, “naquela época, que a gente falhou. Porque tínhamos que fazer, a época de adotar era aquela, na hora do concurso [...]. Eles [os representantes do movimento estudantil] fundamentaram muito bem a demanda e nós tínhamos que atender. [...] se desdobrar e atender, fazer o que fizemos” (Anexo C1, p.112).

A partir da seleção pública para estágio de Direito de 2016, atendendo à provocação da sociedade, o MPPE passou a adotar o Sistema de Cotas, primeiramente, nas seleções de estágio de Direito e, em seguida, no concurso público de servidores⁸⁰ (em 2018). Nesse ínterim, o CNMP publicou a Resolução nº 170/2017⁸¹, na qual regulamenta a Política de Cotas nos concursos públicos para provimento de cargos tanto do Conselho Nacional como das unidades do Ministério Público brasileiro, bem como para o ingresso na carreira de membros.

⁷⁹ Fonte: Ministério Público de Pernambuco. (13 de setembro de 2016). *MPPE prorroga as inscrições para contemplar cotas para negros na seleção para estágio de Direito*. <http://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/6670-mppe-prorroga-as-inscricoes-para-contemplar-cotas-para-negros-na-selecao-para-estagio-de-direito>

⁸⁰ Fonte: Ministério Público de Pernambuco. (26 de setembro de 2018). *MPPE lança edital de concurso para servidores. Os candidatos podem se inscrever a partir de 1º de outubro* <http://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/10025-mppe-lanca-edital-de-concurso-2018>

⁸¹ Resolução nº 170/2017. Fonte: Conselho Nacional do Ministério Público. Estabelece a Política Nacional de Comunicação Social do Ministério Público brasileiro [Arquivo PDF]. <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-170.pdf>

Quanto ao estágio no âmbito do Ministério Público brasileiro, no dia 30 de junho de 2020, o CNMP aprovou resolução que disciplina a reserva de cotas em 30% nas seleções de estágio no âmbito do Ministério Público brasileiro. Fonte: Conselho Nacional do Ministério Público. (30 de junho de 2020). *CNMP aprova reserva de vagas para negros em seleções de estágio no Ministério Público*. <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/13288-cnmp-aprova-reserva-de-vagas-para-negros-em-selecoes-de-estagio-no-ministerio-publico>

Sistema de Cotas. O Brasil, desde 2012, havia publicado a Lei Federal nº 12.711⁸², adotando o Sistema de Cotas nas Universidades Públicas e, em 2014, sanciona a Lei Federal nº 12.990, que reserva aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos — como adoção de política de ações afirmativas para tentar promover a reparação histórica com a população negra. Esse entendimento do Estado brasileiro⁸³ foi assumido na Declaração de Durban, em 2001, resultado da Conferência de Durban (África do Sul), a terceira conferência mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e formas correlatas de intolerância, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU) contra o racismo e o ódio aos estrangeiros.

Na experiência brasileira vislumbra-se a força catalisadora da Conferência de Durban no tocante às ações afirmativas, envolvendo não apenas os trabalhos preparativos pré-Durban, como especialmente a agenda nacional pós-Durban, que propiciou significativos avanços no debate público sobre o tema. Foi no processo pós-Durban que, por exemplo, acentuou-se o debate sobre a fixação de cotas para afrodescendentes em universidades, bem como sobre o chamado Estatuto da Igualdade Racial. (Piovesan, 2008, p. 892).

4.1.2. Caso 2: Placas de Automóveis Especiais de Representação (Autoridades)

A Assessoria Ministerial de Comunicação Social do MPPE recebeu demanda da imprensa com solicitações de informações pela TV Globo/Nordeste (Brasil) (ver Figura G1.3.1, Anexo G, p.224) sobre o flagrante feito pela equipe jornalística do uso de placa especial⁸⁴ para veículo de representação, em desacordo com o que estabelece a Resolução do Conselho Nacional de Trânsito (Contran) nº 32/1998. De acordo com o artigo 1º da referida

⁸² Lei Federal nº 12.711/2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. 29 de agosto de 2012. DOU nº 30.8.2012. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm

⁸³ Presidência de Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1995 e 2003. Esse fato de ser na presidência de FHC, é preciso resgatar a trajetória enquanto sociólogo. Segundo Garcia Jr. (2004), “Fernando Henrique Cardoso e seu colega Octavio Ianni iniciaram suas carreiras de pesquisadores sob a direção de Florestan Fernandes – cujas pesquisas sobre a condição social dos negros descendentes de escravos em São Paulo foram fruto do convite insistente de Roger Bastide e do financiamento da Unesco –, examinando as relações raciais nas cidades do Sul do país, fortemente marcadas pela imigração europeia do fim do século XIX. Ambos fizeram suas teses sobre o legado das relações entre senhores brancos e escravos (Capitalismo e escravidão no Brasil meridional, de Fernando Henrique, de 1962, e As metamorfoses do escravo, de Ianni), tema que, a partir de 1933, com a publicação de Casa-grande e senzala, de Gilberto Freyre, passou a figurar entre as questões centrais do campo intelectual brasileiro. **Os estudos sob a direção de Florestan Fernandes vão mostrar que a industrialização e a modernização que a acompanha exacerbavam, e não diminuíam, os preconceitos raciais** (Mayo, 1997)” (p. 290).

⁸⁴ São placas com regras diferenciadas no trânsito, por tratar-se de autoridades.

resolução⁸⁵, no rol de autorização do uso desse modelo de placas, para o Ministério Público Estadual é reservado a prerrogativa **apenas** para o chefe da instituição, neste caso, o procurador-geral de Justiça.

A demanda da imprensa provocou ação interna na instituição, por meio da Secretaria Geral do MPPE, que determinou apuração dos fatos, abertura de procedimento disciplinar, análise jurídica sobre o uso dessa placa especial, conforme despacho de expediente processo nº 0020642-5/2017, publicado no Diário Oficial do MPPE⁸⁶ (ver Figura G1.3.3, Anexo G, p.226).

Em resposta à imprensa, o MPPE informou que apenas o corregedor-geral substituto utilizava a placa oficial, mas que já havia determinado a recolha da placa usada em desconforme com a resolução do Contran nº 32/1998, a partir dessa provocação da imprensa. Sobre os outros questionamentos, informou também que não havia registro de multa neste veículo. Além disso, explicou que em casos de infrações de trânsito um procedimento disciplinar é aberto e se comprovada a falta funcional aplica-se penalidade administrativa. Naquele caso do registro em flagrante pela imprensa, o MPPE instaurou procedimento administrativo para a devida apuração (ver a resposta Figura G1.3.2, Anexo G, p.225).

Ao comparar com a matéria jornalística⁸⁷ que veio a ser exibida no dia 04 de setembro de 2017, no jornal televisivo da emissora Globo (transcrição no Anexo G2, p.227), e repercutida no *site* oficial da empresa, o MPPE encontra-se entre as instituições com flagrantes do uso irregular da placa especial por autoridade que não consta no rol previsto em lei, bem como exemplo de infração de trânsito. **Foi a única que assumiu o uso fora do regramento, a recolha da placa e deu satisfação acerca das medidas adotadas.**

⁸⁵ “Artigo 1º Ficam aprovados os modelos de placa constantes do Anexo à presente Resolução, para veículos de representação dos presidentes dos Tribunais Federais, dos governadores, prefeitos, secretários estaduais e municipais, dos presidentes das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais, dos presidentes dos Tribunais Estaduais e do Distrito Federal, e do respectivo chefe do Ministério Público e ainda dos oficiais gerais das Forças Armadas.” Fonte: Resolução CONTRAN nº 32/1998. Estabelece modelos de placas para veículos de representação, de acordo com o Código de Trânsito Brasileiro. 21 de maio de 1998. https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-32-1998_95779.html

⁸⁶ DOE/MPPE edição nº 157, do dia 1 de setembro de 2017 (ver Figura H1.8, Anexo H, p.211).

⁸⁷ Fonte: ANDRADE, W. (04 de setembro de 2017). Placas especiais de carro são usadas irregularmente por autoridades no Recife. Portal G1. <https://g1.globo.com/pe/pe-noticia/orgaos-de-pe-sao-flagrados-fazendo-uso-indevido-de-placas-especiais-de-identificacao-de-carros.ghtml>

4.1.3. Caso 3: Pai Edson de Omulu (Olinda, Pernambuco)

Pai Edson (Edson de Araújo Nunes), tratamento referencial dado por ser um religioso de matriz africana, foi representado (sentido de denúncia) pelo vizinho por um fato supostamente ocorrido em 31 de outubro de 2015, no município de Olinda (Pernambuco, Brasil), ocasião em que fez uso de instrumentos de percussão, como tambores⁸⁸. O local é um centro religioso de matriz africana, chamado Centro Tenda de Umbanda e Caridade Caboclo Flecheiro D'Arobá.

A denúncia foi formalizada pelo MPPE na Justiça por entender procedente e no parecer recomendava o tratamento acústico. Em abril, o Pai Edson foi condenado, na primeira instância judicial, nas sanções previstas no inciso III do artigo 42, da Lei de Contravenções Penais (Decreto-lei nº 3.688/1941⁸⁹), que versa “perturbar alguém o trabalho ou o sossego alheio abusando de instrumentos sonoros ou sinais acústicos”.

A condenação (abril de 2017) foi noticiada pela imprensa, ganhando repercussão entre entidades religiosas de matriz africana, movimentos sociais e instituições. A Assembleia Legislativa de Pernambuco⁹⁰, por meio da Comissão de Cidadania e Justiça, realizou ato de desagravo, e o Ministério de Direitos Humanos do Governo Federal⁹¹ enviou comitiva ao estado de Pernambuco para acompanhar a apuração do caso do líder religioso.

Anteriormente à condenação, em janeiro de 2017, cientes dos procedimentos tramitando na Justiça de Olinda em desfavor do Pai Edson, os representantes da religião de matriz africana de Pernambuco ocuparam a sede da Procuradoria Geral de Justiça⁹² (edifício-sede do MPPE). Na ocasião, foi solicitado encontro com o procurador-geral, para externarem a preocupação quanto à interpretação da lei por membros do Ministério Público em desfavor das características dos ritos e liberdade de expressão das crenças religiosas. Para eles, o caso poderia abrir precedente que, por fim, iria limitar a própria liberdade de crença. Como

⁸⁸ Instrumento tradicional e secular dessas religiões.

⁸⁹ Decreto-Lei nº 3.688. Lei das Contravenções Penais. 3 de outubro de 1941.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm

⁹⁰ Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. (13 de fevereiro de 2017). *Comissão de Cidadania realiza ato de desagravo em favor de terreiro de umbanda*. <http://www.alepe.pe.gov.br/2017/02/13/comissao-de-cidadania-realiza-ato-de-desagravo-em-favor-de-terreiro-de-umbanda/>

⁹¹ Ministério dos Direitos Humanos. (4 de abril de 2017). *MDH atua no caso do Pai de Santo Edson de Omulu*. https://www.gov.br/mdh/pt-br/noticias_sep/2017/04-abril/seppir-atua-no-caso-do-pai-santo-edson-de-omolum-1

⁹² Ministério Público de Pernambuco. (27 de abril 2017). *Religião de matriz africana será tema de audiência pública do MPPE*. <http://200.238.92.118/mppe/comunicacao/noticias/7320-religiao-de-matriz-africana-sera-tema-de-audiencia-publica-do-mppe>

resultado desse contato com o procurador-geral, uma audiência pública⁹³ foi realizada em abril — logo após a condenação na primeira instância judicial —, reunindo cerca de 160 pessoas, entre lideranças religiosas, promotores e procuradores de Justiça e servidores do MPPE, Polícias Civil e Militar, parlamentares e sociedade civil.

A defesa do Pai Edson apresentou recurso ao Tribunal de Justiça, tendo o processo voltado ao MPPE para análise e, por sorteio, foi distribuído para a 8ª promotora de Justiça Criminal de Olinda, Rosângela Furtado Padela Alvarenga (à época com atribuição no Juizado Especial). A promotora analisou o processo e percebeu que não se tinha comprovação de perturbação coletiva para ser enquadrado no tipo penal, a queixa do vizinho era **única**, por isso interpretou que se tratava mais de um caso de beligerância de vizinhos do que a perturbação do sossego alheio por barulho excessivo, pelo que tinha sido condenado o religioso.

Em junho de 2017, a promotora de Justiça Rosângela Furtado Padela Alvarenga ofereceu contrarrazões (ver Figura G1.2.1, Anexo G, p.215), em face do recurso de apelação interposto pela defesa do Pai Edson, a Turma Recursal do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, requerendo que se mudasse a sentença do juízo que o condenou, assim como julgasse improcedente a denúncia do MPPE, absolvendo-o das sanções impostas pelo artigo 42, da Lei de Contravenções Penais. No entendimento da análise do recurso ao apresentar as contrarrazões, a promotora de Justiça ponderou que:

[...] A manifestação da liberdade de crença e a proteção quanto à realização do culto, assegura o exercício da liturgia aos locais destinados à externalização da liberdade de crença, como, no caso dos autos, o “Centro Tenda de Umbanda e Caridade Cabloco Flecheiro D’Araobá. (Figura G1.2.5, Anexo G, p.219).

[...] Não se está aqui a afirmar que a garantia do livre exercício dos cultos religiosos deve preponderar sempre quando em cotejo com o direito de proteção à saúde e sossego da coletividade, ambos direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal de 1988. No entanto, na hipótese dos autos, o Estado-juiz não observou o limite punitivo estabelecido pelo constituinte originário (inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos) e pelo legislador infraconstitucional (combate à intolerância religiosa com as religiões de matrizes africanas e à discriminação de seus seguidores). (Figura G1.2.6, Anexo G, p.220).

⁹³ Ministério Público de Pernambuco. (19 de abril de 2017). *Audiência Pública: MPPE ouve as demandas sobre intolerância religiosa trazidas por representantes das religiões de matriz africana*. <http://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/7683-audiencia-publica-mppe-ouve-as-demandas-sobre-intolerancia-religiosa-trazidas-por-representantes-das-religoes-de-matriz-africana>

De acordo com o voto do juiz de Direito Cícero Magalhães da Turma Única do Colégio Recursal Criminal, do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, o recurso com o **pedido de absolvição foi provido**⁹⁴, em 26 abril de 2018, porque o conjunto probatório formado pela instrução criminal foi frágil, gerando dúvida à probabilidade do crime:

[...] como se sabe, a doutrina e a jurisprudência majoritária reclamam para a configuração do tipo penal em tela que a perturbação do sossego atinja de forma prejudicial **uma pluralidade de pessoas que integrem determinada comunidade e não apenas um indivíduo, considerado de modo isolado**. [...] (Figura G1.2.9, Anexo G, p.223).

O caso concreto do Pai Edson deu ensejo à **elaboração da Recomendação nº 001/2018**⁹⁵, da Procuradoria Geral de Justiça em conjunto com a Corregedoria Geral do MPPE, sendo a primeira medida, nesse sentido, do Ministério Público brasileiro⁹⁶. Ela foi uma iniciativa da promotora de Justiça Rosângela Furtado Padela Alvarenga e dos promotores de Justiça criminais de Olinda junto ao GT Racismo do MPPE⁹⁷. A referida recomendação foi assinada⁹⁸ no mesmo dia da decisão de absolvição, dia 26 de abril de 2018, e publicada no Diário Oficial do MPPE⁹⁹, do dia seguinte, na qual, sem caráter vinculativo, recomendam aos membros:

I – que adotem medidas de cunho institucional e preventivo no sentido de assegurar o direito à liberdade de consciência e de crença e ao livre exercício dos cultos religiosos e dos terreiros tradicionais de matriz africana e afro-indígena, compatibilizando o seu exercício com o direito ao meio ambiente equilibrado, à proteção contra a população sonora, a perturbação do trabalho e sossego alheio;

II – que adotem todas as precauções e cautelas, tendo em vista que a Lei da Ação Civil Pública abrange a tutela de honra e dignidade dos grupos religiosos, **para evitar que valores, ideologias,**

⁹⁴ Foi absolvido da condenação na primeira instância jurídica.

⁹⁵ Fonte: Ministério Público de Pernambuco. (26 de abril de 2018). *MPPE e povos de terreiros apresentam recomendação voltada a garantir o direito à liberdade de crença de religiões de matriz africana*. <https://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/9298-mppe-e-povos-de-terreiros-apresentam-recomendacao-voltada-a-garantir-o-direito-a-liberdade-de-crenca-de-religioes-de-matriz-africana>

⁹⁶ De acordo com a promotora de Justiça Rosângela Padela.

⁹⁷ Referenciado no caso das Cotas Raciais para estágio de direito do MPPE.

⁹⁸ Fonte: TV MPPE. [ImprensaMPPE]. (2 de maio de 2018). *MPPE emite recomendação sobre o direito à liberdade de crença de religiões de matriz africana* [Vídeo]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=TRcq4ELRIRA>

⁹⁹ Recomendação nº 001/2018. Fonte: Diário Oficial do Ministério Público de Pernambuco [Arquivo PDF]. 27 de abril de 2018. <http://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/diario-oficial-link-comunicacao/category/513-diario-oficial-2018?download=5762:diario-oficial-do-estado-mppe-versao-eletronica>

credos ou preferências pessoais de autores de Notícias de Fatos¹⁰⁰ interfiram na apuração e solução do caso concreto;

III – que, para fins de subsunção dos fatos à norma do artigo 42 da Lei das Contravenções Penais, seja observado o princípio constitucional da liberdade religiosa, de modo a aferir a efetiva ocorrência da perturbação do trabalho e sossego alheio, conforme as circunstâncias concretas do fato, devendo-se buscar sempre a composição dos conflitos antes de tomar qualquer medida de natureza penal;

IV – que implementem ações preventivas no sentido de conhecer e garantir o exercício da liberdade religiosa. (Recomendação conjunta PGJ-CGMP nº 001/2018, pp. 2-3, grifo nosso)

Intolerância religiosa. No Brasil, as religiões de matriz africana têm uma trajetória de existência marcada pela busca de serem reconhecidas pelo Estado brasileiro enquanto religião “desde a instauração da República até a contemporaneidade. Este processo está veemente atrelado ao controle sanitarista e higienista, ao discurso raciológico, concepções presentes nos dispositivos jurídicos, alguns embates com o campo ambiental e conflitos advindos do próprio campo religioso” (Campos & Rubert, 2014, p. 295). Mesmo com a promulgação da Constituição de 1988, que reitera o princípio de laicidade do Estado, e reconhece nos artigos 215¹⁰¹ e 216¹⁰² as manifestações afro-brasileiras, as religiões de matriz africana ainda convivem com constantes manifestações de intolerância religiosa (Campos & Rubert, 2014, p. 296).

4.1.4. Características dos três casos de Accountability

Os três casos foram escolhidos por resultar em transformações institucionais: alterou um edital de seleção para contemplar a demanda social; ajustou o uso de placas de autoridade;

¹⁰⁰ Sentido popular é denúncia, mas juridicamente quando resta comprovado alguma infração pela autoridade competente é que se torna denúncia. Uma notícia de fato é elemento inicial para apuração que pode ou não vir a se tornar uma denúncia.

¹⁰¹ Artigo 215. “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”. Fonte: Senado Federal. Emenda Constitucional nº 101. Trata da ordem social. 03 de julho de 2019. https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_03.07.2019/art_215_.asp

¹⁰² Artigo 216. “Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.” Fonte: Senado Federal. Trata da ordem social. 05 de outubro de 1988. http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_216_.asp

e apresentou contrarrazões para absolvição e emitiu uma recomendação¹⁰³ (documento) aos promotores de Justiça (sem vínculo), para orientar sobre o equilíbrio entre dois direitos fundamentais.

Nos casos analisados, as demandas sociais foram trazidas à *visibilidade pública*, ampliando a relação para além de demandante (sociedade civil/imprensa) e demandado (MPPE), caracterizando o conceito de *accountability diagonal*¹⁰⁴. Também se percebe que os demandantes tinham conhecimentos sobre a função social, atribuições, ou seja, conheciam o Ministério Público ao ponto de questionarem as ações, atos ou documentos dela, o que reitera a questão da comunicação e acesso à informação (abertura de diálogo).

Por fim, foi percebido pela análise dos três casos que se tratam de cidadãos *organizados e portadores de conhecimentos políticos*, compreendem-se como parte do jogo das regras democráticas. As demandas são específicas porque vivenciam as suas necessidades enquanto vida social e coletiva. Quanto à imprensa, fundamental para a democracia quando cumpridora da função social, subentende-se os conhecimentos políticos intrínsecos da atividade.

“A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política” (Habermas, 1999, citado por Reese-Schäfer, 2012, p. 178).

Dois dos casos se referem ao universo da população negra brasileira¹⁰⁵. “No contexto da Abertura [redemocratização], que se inaugura em 1978, o Movimento Negro Unificado assumiu uma espécie de liderança na luta antirracista em nosso país” (Sharwz, 2019, p. 23).

¹⁰³ De acordo com o artigo 1º da Resolução CNMP nº 164/2017: “A recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas. Fonte: Conselho Nacional do Ministério Público. Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro. 28 de março de 2017. <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/5277>

¹⁰⁴ Ver Revisão da Literatura.

¹⁰⁵ “Sabemos que movimentos sociais ganham mais força e capilaridade em contextos de redemocratização, e o caso brasileiro apenas ressalta tal tendência. Inclusive, com o marco da Carta Magna de 1988, que consolida a Nova República, multiplicaram-se as formas de ativismo negro. Resultados importantes foram o reconhecimento dos saberes e da erudição dessas populações, explicitamente referidos no artigo 215 da Constituição Cidadã, e a definição das manifestações culturais afro-brasileiras como um “patrimônio cultural” no artigo 216” (Scharwz, 2019, p. 23).

Portanto, uma das expressões da sociedade civil que mais vem se destacando na sua educação político-cidadã, justamente por baixa representatividade nas esferas sociais com poder decisório.

Em todos os três casos se buscavam o cumprimento de leis e observação dos fatos dentro dos parâmetros legais. Ponto de convergência e de tensão da interação entre a instituição e a sociedade. Para Filgueiras (2011), o *accountability* promove a consolidação entre a “diferenciação entre o público e o privado e proporciona formas de gestão pública abertas à participação da sociedade” (p. 68). Assim como Habermas (2012) compreende que na esfera pública é a norma jurídica que vai estabelecer as regras sociais, para promover a coexistência multicultural.

4.2. Casos de Participação Civil

4.2.1. Caso 1: MPPE ouve Movimentos Sociais para construir o Planejamento Estratégico (Ciclo 2018-2023)

Para a construção do planejamento estratégico¹⁰⁶, ciclo 2018-2023, a instituição ouviu cerca de 80 representantes dos diversos seguimentos dos movimentos sociais — Sistema Penitenciário; Povos de Terreiros e Indígenas; Pessoas com Deficiência; Direitos Humanos; LGBTQs; Mulheres; Habitação; Patrimônio Público; Transporte; Saúde; Criança e Adolescente, entre outros —, com a finalidade de definir as especificidades das demandas para a construção dos objetivos¹⁰⁷ estratégicos. Também realizou pesquisa externa com o cidadão; interna, com membros e servidores, além de entrevista com diversos gestores de outras instituições.

O encontro com o movimento social ocorreu em agosto de 2017, no formato de oficinas temáticas, com representante dos movimentos sociais e os membros e servidores do MPPE.

¹⁰⁶ “O Planejamento Estratégico é uma técnica gerencial essencial para a boa administração. Por meio da análise do ambiente de uma organização, é possível se fazer um diagnóstico de oportunidades e ameaças, pontos fortes e fracos para o cumprimento da sua missão. Ele dá o norte para que a organização aproveite novos espaços e evite riscos, gerindo recursos com maior eficiência, eficácia e efetividade e com qualificação no atendimento das demandas da sociedade”. Fonte: Ministério Público de Pernambuco. Gestão Estratégica 2013-2016, p. 21.

¹⁰⁷ “Os objetivos estratégicos são os fins a serem perseguidos pela organização para o cumprimento de sua missão institucional e o alcance de sua visão de futuro. Constituem elo entre as diretrizes da organização e seu referencial estratégico, além de traduzir, após consideradas as demandas e expectativas dos clientes, os desafios a serem enfrentados pela organização num determinado Período”. Fonte: Ministério Público de Pernambuco. Gestão Estratégica 2013-2016, p. 34.

O Planejamento 2013-2016 (mais 2017), ciclo anterior, optou por realizar consultas às comunidades do Cabo de Santo Agostinho, Olinda, Recife, Gravatá, Salgueiro, Garanhuns, Caruaru e Petrolina (municípios de Pernambuco)¹⁰⁸.

A escuta do cidadão faz parte do processo da construção coletiva do planejamento estratégico do MPPE em suas várias versões ao longo de duas décadas. Conforme a assessora de planejamento e estratégia organizacional do MPPE (Ampeo), Sueli Nascimento, “[...] é uma das premissas na construção da estratégia institucional do Ministério Público, no sentido de atingir êxito em uma atuação direcionada para efetividade no atendimento às demandas da sociedade” (Figura G3.2, Anexo G, p.232).

4.2.2. Caso 2: Produto comunicacional Cartilha de Direitos das Pessoas LGBTQs¹⁰⁹

O MPPE produziu e lançou, em 2015, uma cartilha de *Direitos das Pessoas LGBTQs – Questões práticas sobre orientação sexual, identidade de gênero e homofobia*¹¹⁰, cuja construção contou com a participação da sociedade civil, além de várias instituições da área de proteção, acolhimento, saúde, associações e universidade.

O conteúdo da publicação foi elaborado a partir da junção de propostas colhidas em duas reuniões realizadas em novembro de 2014 e do relatório da Comissão de Direitos Homoafetivos do MPPE. O relatório foi construído a partir de dados e demandas apresentadas em dez encontros, [percurso 2013-2014] promovidos nos municípios de Recife, Arcoverde, Carpina, Caruaru, Petrolina, Garanhuns, Palmares, Serra Talhada, Salgueiro e Afogados da Ingazeira, reunindo mais de mil pessoas, **entre estudantes, professores, policiais, magistrados, assistentes sociais e integrantes da sociedade civil (MPPE, s.a.)**¹¹¹

¹⁰⁸ Fonte: Portal da Transparência do Ministério Público. Gestão Estratégica 2018-2023. Objetivos Estratégicos e Suas Descrições. <https://transparencia.mppe.mp.br/planejamento-estrategico/category/217-finalidade-e-objetivos-institucionais-e-estrategicos>

¹⁰⁹ Embora o movimento já se apresente internacionalmente com novas letras LGBTQIA+, mantivemos a decisão do movimento em Pernambuco, junto ao MPPE, que optou por manter a sigla LGBT na atualização da cartilha.

¹¹⁰ Fonte: Ministério Público de Pernambuco. (s.d.). *Direitos das Pessoas LGBTQ: Questões práticas sobre orientação sexual, identidade de gênero e homofobia* [Arquivo PDF]. <https://www.mppe.mp.br/mppe/attachments/article/4164/Cartilha%20D.%20Homoafetivos3.pdf>

¹¹¹ Ministério Público de Pernambuco. (30 de novembro [s.a.]). *Cartilha Direitos da População LGBTQ está disponível no site do MPPE*. Fonte: <http://www.mppe.mp.br/mppe/fique-por-dentro/noticias-caop-cidadania/4321-cartilha-direitos-da-populacao-lgbt-esta-disponivel-no-site-do-mppe>

Essa cartilha foi resultado do trabalho realizado pela Comissão para Promoção dos Direitos Homoafetivos do MPPE¹¹², visando tornar conhecidos os direitos de um segmento social que vem mobilizando várias articulações de proteção devido ao alto índice de violações de direitos humanos. No último relatório da ONG Transgender Europe (TGEU)¹¹³, o **Brasil segue na liderança do ranking de homicídios de pessoas trans** dos dados recolhidos de 72 países. De outubro de 2017 a 30 de setembro de 2018, 167 casos foram registrados no Brasil, seguido de 71, no México, 28, nos Estados Unidos, e 21, na Colômbia.

Em entrevista para esta investigação, a analista de publicidade do MPPE Andréa Corradini que participou, à época, da produção da cartilha, destaca que “na publicidade, esse é um dos casos mais emblemáticos de [...] produzir um material respaldado pelo MP com ampla participação popular, ouvindo a população LGBT” (Anexo D2, p.165).

4.3.Participação Civil e o Exercício Democrático

Os dois casos foram exemplos de construção coletiva a partir de audiências e oficinas nas quais foram elencados os desafios e as necessidades das demandas sociais, juntamente com membros e servidores. Essa interação resultou em documentos oficiais, públicos e produtos comunicacionais para orientar a atuação institucional, conhecimento de direitos pelos cidadãos, instituições da rede de proteção e segurança pública, além de universidades. São casos em que a comunicação racional (Habermas, 2012) foi empregada para construção de um saber, a partir do reconhecimento do “outro”. Os documentos exemplificam o consenso sobre as temáticas construídas coletivamente. Para Avritzer é “democratizar-se a democracia”, ou seja, um processo em construção e experiência

Se, por um lado, não se deve pressupor que a existência de instituições participativas engendrará, naturalmente, práticas participativas – assim como a existência de procedimentos

¹¹² POR-PGJ nº 1.769/2012. Fonte: Ministério Público de Pernambuco. Comissão de Direito Homoafetivo. <https://mppe.mp.br/mppe/institucional/caops/caop-defesa-cidadania-novo/material-de-apoio-caop-cidadania/category/322-comissao-de-direito-homoafetivo>

¹¹³ Trans Murder Monitoring: [...] “the Trans Murder Monitoring project reports all kinds of homicides of trans and gender-diverse people. The classification of the murder of a trans/gender-diverse person as a hate crime is often difficult, due to a lack of information in the reports as well as the lack of national monitoring systems. Although the brutal violence and other circumstances in reported cases suggest that quite a lot of them — even most or almost all cases — are transphobic hate crimes (according to the TvT research project’s classification) or crimes related to specific situations that trans and gender-diverse people have to face in some countries (e.g., being forced to do sex work to earn one’s living due to discrimination in employment), they are classified simply as reports of murdered trans and gender-diverse persons.”. Fonte: Transrespect. (s. d.). *369 reported murders of trans and gender-diverse people between 1 October 2017 and 30 September 2018* [Arquivo PDF]. https://transrespect.org/wp-content/uploads/2018/11/TvT_TMM_TDoR2018_SimpleTable_EN.pdf

democráticos, como eleições regulares, não produzem de forma natural atitudes favoráveis à democracia ou valores predominantemente democráticos –, por outro lado, a existência destas instituições é uma condição indispensável para “democratizar-se a democracia” brasileira, por assim dizer”. (Avritzer, 2009, citado por Lopez & Pires, 2010, p. 567)

4.4. Percepções por Representantes da Sociedade Civil

Para essa investigação, o *corpus* escolhido para representar a sociedade civil organizada foram demandantes de alguns dos casos anteriormente analisados, conforme Tabela A2 (Anexo A). Todos receberam as mesmas perguntas que tratavam do assunto de forma geral (Anexo F).

Tabela 5

Percepções: Papel da sociedade civil e imprensa

Tema	Percepções
Papel da sociedade civil e imprensa para a contribuição de promover o <i>accountability</i> das instituições	“[...] percebo que a imprensa , especialmente no Brasil, tem papel fundamental nessa prestação de contas e condutas das instituições democráticas.”
	“[...] cumpre um papel de voz da diversidade da sociedade brasileira para garantir que as instituições públicas garantam em tempo, a efetividade da Constituição Federal, naquilo que se refere à garantia de seus direitos.”
	“[...] As instituições democráticas, por sua vez, também devem ter consciência de que não são absolutas, que têm limites e devem prestação de contas pública, ou melhor, devem praticar o <i>accountability</i> , de ofício. Caso isso não ocorra espontaneamente, deve a sociedade civil cobrar. ”
	“Solicitar explicações às demandas encaminhadas pela sociedade civil correspondente pleito almejado.”
	“[...] compreenda a sua verdadeira importância nas prestações de conta, para que possamos enfrentar a corrupção e qualificar as instituições com atos e condutas democráticas. ”

Nota. Adaptado a partir das respostas obtidas na pergunta 01. Todas as entrevistas no Anexo F.

Tabela 6

Percepções: acesso às informações, visibilidade e controle social

Tema	Percepções
O acesso às informações, visibilidade e controle	“[...] Uma população bem informada é um agente transformador , ativo.”

social

“Certamente quando se vive num regime democrático as instituições **devem estar abertas** para a população informando sobre seu modus operandi, realizações, dificuldades, projetos. Neste caso o **papel da comunicação é fundamental.**”

“**Sim, ter acessos a essas informações contribui para o controle.**”

“[...] **a informação é fundamental para o conhecimento do público** em geral e particularmente para quem espera resposta das suas solicitações, uma vez que o controle social é feito da observação e cobrança da sociedade.”

“Vai **contribuir** muito.”

Nota. Adaptado a partir das respostas obtidas na pergunta 2. Todas as entrevistas no Anexo F.

Tabela 7

Percepções: revisão dos atos da instituição

Tema	Percepções
Revisão dos atos da instituição e o processo de construção social	“Numa sociedade democrática, o poder público é formado por pessoas que representam o Estado e não têm poder absoluto. E, se são representantes do povo, precisam ouvir os apelos e questionamentos. [...] As cobranças são parte do processo democrático. Somente em regimes autoritários, a população não pode cobrar, questionar, se pronunciar publicamente sobre suas demandas.”
	“A abertura para construção coletiva dos instrumentos de atendimento às necessidades e anseios da população, é uma demonstração de exercício da democracia. ”
	“ Quando a instituição tem a grandeza de REVER os próprios atos/conduas/normativas a partir da interação com as necessidades da população ou de segmento sociais é sim uma construção social, [...] A prestação de contas e as adequações que se fizerem necessárias é uma construção democrática que aperfeiçoa o regime político. ”
	“ Evidente, embora seja rara esta atitude em algumas instituições mesmo vivendo em regime democrático. ”
	“Sim!”

Nota. Adaptado a partir das respostas obtidas na pergunta 03. Todas as entrevistas no Anexo F.

Dos três quadros depreende-se que: (1) compartilham do entendimento como participantes importantes para o controle social, suas ações exercem papéis fundamentais; (2) Todos afirmam que o acesso à informação é fundamental para o exercício do controle social; Por fim, (3) todos percebem a revisão dos atos de uma instituição como processo de construção social democrático. Todos os três pontos fundamentam o papel da comunicação e

acesso às informações e a relação sociedade/instituição como parte dos mecanismos do *accountability*.

4.5. Percepções por Profissionais de Comunicação e ex-Procuradores-Gerais de Justiça

Tabela 8

Percepções: intervenção da sociedade civil

Tema	Percepções
Recepção de intervenção da sociedade civil que questiona atos, condutas ou normas institucionais	“Eu acho perfeito . Eu acho que é um contraponto fundamental para uma instituição que está calcada em pilares democráticos , que é de ter essa conexão profunda e receber os retornos de forma rápida, a quem ela deve servir, que é a população. Então, por exemplo, até em atos administrativos, se há alguma inclusão de algum auxílio para membros e servidores, a população, naquele momento, já reage. Então, acho que é fundamental para esse retorno, nessa condição democrática.”
	“Eu acho de uma felicidade enorme . Eu acho e apoio com uma felicidade enorme . Finalmente o povo deixou de ser cego. Finalmente o povo percebe que ali, no imposto pago dele, tem uma contrapartida . Recebo com muita felicidade e acho que temos que lutar para manter esse padrão .”
	“Isso é muito natural dentro de um regime democrático. Isso, é a sociedade que vai construindo. Uma das fontes do Direito são as necessidades , que vão crescendo e se ajustando, as coisas vão se modificando ao ponto de se tornarem leis, que são exatamente o que as pessoas querem.”
	“Com muita alegria, com bastante alegria. Eu acho que deveria ser mais cobrado o MPPE, não é?”

Nota. Adaptado a partir das respostas obtidas da pergunta acima (Anexos C1, C2, D1 e D2). Em cinza, profissionais de comunicação; sem marcação, os ex-procuradores-gerais..

Pelas respostas, percebe-se a unanimidade pelos profissionais de comunicação¹¹⁴ e os ex-procuradores-gerais da recepção positiva da participação civil e revela a pacificação de entendimento quanto ao impacto do exercício civil no aperfeiçoamento institucional.

¹¹⁴ “Nós, da assessoria de comunicação, estamos muito ligados à opinião dos cidadãos. A gente está ali, acolhendo a todo momento. É um trabalho que é feito, nesse momento, em conjunto com a Ouvidoria do MPPE. Quando chega qualquer manifestação ativa do cidadão, solicitamos que ele procure a Ouvidoria para a formalização, mas a gente consegue acompanhar com clareza o que o cidadão acha de um determinado ato, como ele reagiu, quais críticas ou quais elogios ele fez. E a gente procura levar essas informações para o promotor de Justiça, para o procurador de Justiça que trouxe aquilo ali (o assunto em pauta que motivou a

São as interações entre os sujeitos, em determinado contexto de institucionalização, que os instituem e os posicionam diante do outro, permitindo sua identificação, a produção e o compartilhamento de sentido. Na interação, organização e interlocutores têm seus próprios objetivos e moldam suas ações de acordo com o posicionamento (projetado ou efetivo) do outro, naquele contexto. É dessa forma que a interação é conformada pela ação dos sujeitos, referenciada no outro, e que os sujeitos também se conformam pela interação, conformando o contexto (Lima, 2011, p. 127).

manifestação do cidadão), ou seja, é um fluxo constante de informação. Acho que sim, o cidadão tem, sim, essa voz” (Analista de publicidade do MPPE Andréa Corradini, Anexo D2, p. 163).

5. Conclusão

O estudo de caso, tendo o MPPE como o campo de análise, nos contribuiu para extrair uma compreensão razoável para responder positivamente à pergunta de partida (p.23), à luz dos principais teóricos nos quais embasamos o presente trabalho: Habermas e Foucault. A dinâmica da comunicação gerada a partir da relação que se estabelece entre MPPE e a sociedade revela que há um espaço de negociação de poder (Foucault, 2019) nessa troca, visto que se trata do espaço público (Habermas, 2012) de relacionamento dentro de uma organização social, na qual coexistem interesses diversos. O processo relacional com o reconhecimento mútuo dos interlocutores favorece a construção coletiva de saberes e ajustes sociais, cujos resultados influenciam todos os envolvidos.

As relações que se estabelecem revelam, em alguns casos, pontos de tensões, e são nessas situações que se percebe a dinâmica da comunicação, uma vez que várias instâncias vão atuar para se construir a resposta social, podendo ser aceita ou não, o que pode ocasionar em desdobramentos.

A informação quando divulgada ou quando a resposta da demanda social é apresentada, subentende-se que já passaram pelos processos de construções e tratamentos que agrupam sentidos compartilhados. Mais ainda, o que está sendo entregue passou por crivos de percepções políticas e normativas, assim como valores. Portanto, não há neutralidade em nenhuma etapa e por nenhum dos envolvidos (seja o demandante ou o demandado). Pelo contrário, há posicionamentos, compreensões, percepções e negociação de interesses sociais que, de forma geral, pode vir a favorecer a universalidade (Habermas, 2012) e, subjacentemente, a qualidade da democracia.

A peculiaridade da função institucional impacta diretamente em como se relaciona com as outras instituições e com a sociedade civil, por meio do fenômeno da comunicação. Assim como, “a maneira de ser de uma organização pode ser interpretada pelas formas de comunicação que ali são desenvolvidas” (Restrepo, 1995, citada por Scroferneker, p. 47, 2006), se promove mais a interação e o diálogo interno ou externo, inibe ou manipula (relembrando Hannah Arendt quanto à relação direta entre o acesso à informação e a ruptura democrática).

No caso do Ministério Público, este se encontra em uma região tensa entre a política e a justiça, por ser órgão fiscalizador dos poderes, defensor da ordem democrática e *ombudsman*, e por isso a comunicação que produz não está apartada de seu contexto. Compreender isso responde que a comunicação de uma instituição está correlacionada com o poder exercido e as relações interinstitucionais conforme a ótica de Foucault.

Estudar como se deram essas relações de poder (Foucault, 2019), por meio dos casos analisados, foram fundamentais para compreender a instituição dentro de uma organização social e a sua conjuntura. As relações são dinâmicas e parte também do consentimento ou convencimento sobre esse poder pela sociedade, pois trata-se de significado compartilhado (Castells, 2017), por meio da razão comunicativa (Habermas, 2012), e por causa disso a opinião pública ganha contornos de capital político de influência e a sua percepção interessa para a validação e reconhecimento da própria instituição. Por isso, quando a sociedade civil, nos casos observados, trouxe as demandas para a arena pública, essas relações se ressignificaram para alcançar um consenso argumentativo (racionalidade comunicativa), consolidando a distinção da esfera pública da esfera privada.

Para Habermas (2012), a comunicação racional preocupa-se com a legitimidade e a inclusão da pluralidade para dirigir a ação na busca de consensos. Por sua vez, Foucault entende que dentro do discurso do direito e do poder é necessário, no mínimo, uma reserva do “regime da verdade” para que os significados sejam compartilhados e aceitos. Fora disso, tanto para Habermas como para Foucault, gera-se a desconfiança; assim como para Bobbio (2010), que entende que para a democracia viver é preciso que se estabeleça a confiança, reduzindo o espaço de segredo. A poliarquia para Dahl exige a arte do compromisso e da negociação entre os grupos diferentes (Moreira, 2014).

Como vimos, a estruturação do espaço relacional entre instituição e sociedade, construída nas últimas três décadas, favorece os mecanismos de *accountability* (Schedler 1999): acesso à informação e possibilidade do controle social e responsabilização, bem como a participação ativa em debates de interesse coletivos. As análises dos casos de *accountability* nas perspectivas demandante e demandado, permitem-nos perceber a importância do desempenho das duas partes na interação para o resultado da qualidade da democracia.

A tradição da comunicação feita por instituições públicas no Brasil se mostra, principalmente, um desafio de percepção política, que o levantamento histórico ajudou a compreender. A democracia em “terras latinas não tem longa tradição de duração na América Latina e poucos são os países em que o regime não sofreu interrupções no século passado (caso da Costa Rica)” (Moisés, 2008, p.22), e o brasileiro convive em sua democracia com o tradicional e histórico autoritarismo (Scharwz, 2019, p.22). Embora não possamos pressupor que a existência de instituições participativas (estrutura relacional) engendrará naturalmente as práticas, a sua “existência é uma condição indispensável” (Avritzer, 2009, citado por Lopez & Pires, 2010, p. 567). Parafraseando Hannah Arendt, viver em democracia exige-se constante educação para ela, contudo, somente nela podemos ser educados.

No caso específico do Ministério Público, é preciso também ressaltar que a independência funcional de um membro em relação à Administração Superior, possibilita naturalmente em pluralidade de vozes e percepções dentro da mesma instituição. Pode haver ocasiões confusas quando se há muitas vozes, como pode haver silêncios comprometedores quando se existe apenas uma capacidade de voz, dependendo das conjunturas. São pesos e contrapesos de uma balança, e quis o legislador da Constituinte (1987) assegurar essa proteção que possibilita distintas vozes (O'Donnell, 1998).

A fase atual da política brasileira foi classificada como uma crise de integração social, sem confiança pelo Latinobarômetro (2018), pois supera ideologia, economia e sociedade. A terceira onda da autocratização (Lürhman e Lindenberg, 2019) veio gradual e sob aspectos de legalidade. Não há uma ruptura, mas uma lenta erosão (Levitsky & Ziblatt, 2018). Os índices apontam para a redução da participação civil e a diminuição da sensação da rigorosidade do funcionalismo público ser imparcial (percepção de cumprimento de lei), V-Dem (2018). Logo, a fragilidade do *accountability* horizontal na poliarquia volta a se revelar. Podemos estar registrando o “voo da coruja de Minerva”¹¹⁵ ao reunir os casos de *accountability* do MPPE ou podemos estar registrando consolidações que sobrevivem a atual conjuntura. A dissertação está entre safras.

¹¹⁵ Hegel.

6. Referências

- Ackerman, J. M. & Sandoval, I. E. (2008). *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. <http://ru.iis.sociales.unam.mx:8080/jspui/handle/IIS/5301>
- Albuquerque, J. A. (1995). *Michel Foucault e a teoria do poder*. Tempo Social, 7(1-2), 105-110. <https://dx.doi.org/10.1590/ts.v7i1/2.85209>.
- Aranha, A.L. & Filgueiras, F. (2016). *Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual*. Enap, 2016, p. 51, Cadernos, 44. <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2561>
- Arantes, R. B. (2007). *Ministério Público na Fronteira entre a Justiça e a Política*. Revista Justitia, 64 (197), jul-dez, pp. 325-335. <http://www.revistajustitia.com.br/revistas/894w27.pdf>
- Avritzer, L. (2018). *O pêndulo da Democracia no Brasil: Uma análise da crise 2013-2018*. Novos estudos CEBRAP, 37(2), 273-289. <https://dx.doi.org/10.25091/s01013300201800020006>
- Avritzer, L. & Costa, S. (2006). *Teoria Crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina*. In Maia, R. & Castro, M. *Mídia, esfera pública e identidades coletivas*. UFMG
- Baquero, R.V. (2012). *Empoderamento: instrumento de emancipação social? Uma discussão conceitual*. Revista Debates, vol. 6, nº1, jan-abr, pp. 173-187. <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/26722>
- Bernardes, C. F. (2015). *O direito fundamental de acesso à informação: Uma análise sob a ótica do princípio da transparência*. Dissertação de mestrado em Direito Público. Faculdade de Direito, Universidade Federal de Uberlândia, p. 173. <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/13238/3/DireitoFundamentalAcesso.pdf>
- Bottrel, R. M. (2018). *A Contribuição do Acesso à Informação Pública para a Comunicação Pública no Brasil*. Comunicação Pública, vol. 13, nº 24. <https://journals.openedition.org/cp/2234>.
- Blanco, M. R. (1995). *Participación política: lo individual y lo colectivo en el juego democrático*. In Benedicto, J. & Sotelo, M. (Coord.). *Sociedad y política: temas de sociología política*, pp. 299-326. Editorial Alianza

- Brandão, E. (2012). *Conceito de comunicação pública*. In Duarte, J. (org.). *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 3ª edição. Atlas.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm
- Bobbio, N. (2000). *Teoria Geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Michelangelo Bovera (org.). Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Elsevier.
- Campos, I.S.; Rubert, R.A.(2014). *Religiões de Matriz Africana e a intolerância religiosa*. UFPel (Rio Grande do Sul): Cadernos do Leppaarq, vol. I, XI, nº 22, pp. 295-305.
<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/leppaarq/article/view/3390/3424>
- Castells, M. (2017). *O poder da comunicação*. Tradução de Vera Joscelyne. 2ª edição. Paz e Terra.
- Cavalcante, P. & Carvalho, P. (2017). *Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014) avanços e dilemas*. Revista da Administração Pública, 51(1), pp. 1-26, jan-fev. <http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n1/0034-7612-rap-51-01-00001.pdf>
- Charaudeau, P. (2009). *Discurso das mídias*. Tradução de Angela S. M. Corrêa. Contexto.
- Clève, C. M. & Franzoni, J. A. (2013). *Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação*. Interesse Público. Ano 2015, nº 79. p. 15-40, mai/jun.
<https://www.editoraforum.com.br/noticias/administraao-pblica-nova-lei-de-acesso-a-informaaa/>
- Dahl, R. (2012). *A Democracia e Seus Críticos*. Martins Fontes.
- Dupeyrix, A. (2012). *Compreender Habermas*. Tradução de Edson Bini. Edições Loyola.
- Duarte, J. (2012). *Instrumentos de Comunicação Pública*. In Duarte, J. (org.). *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 3ª edição. Atlas, 2012.
- Ferraretto, E. & Ferraretto, L.A. (2009). *Assessoria de Imprensa: teoria e prática*. Summus.
- Foucault, M. (2011). *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Tradução de Raquel Ramalhete. 39ª edição. Vozes.
- _____. (2019). *Microfísica do Poder*. Organização, introdução e revisão técnica de Roberto Machado. Paz e Terra.
- Fukuyama, F. (1992). *O fim da História e o último homem*. Rocco.
- Garcia Jr., A. (2004). *A dependência da política: Fernando Henrique Cardoso e a sociologia no Brasil*. Tempo Social, vol.16, nº 1, pp. 286-300. <https://doi.org/10.1590/S0103-20702004000100014>

- Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. Atlas.
- Gutierrez, G. L. & Almeida, M. A. (2013). *Teoria da Ação Comunicativa (Habermas): estrutura, fundamentos e implicações do modelo*, vol. 58, nº 1, pp. 151-173. : <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/veritas/article/view/8691>
- Habermas, J. (2012). *Teoria do Agir Comunicativo, 2: sobre a crítica da razão funcionalista*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Editora WMF Martins Fontes.
- Huntington, S. (1994). *Terceira Onda: a democratização no final do século XX*. Ática
- Ismail Filho, S. A. (2009). *O atendimento ao público pelo promotor de Justiça como instrumento de acesso à Justiça Social*. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade Federal de Pernambuco. http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFPE_186cdd18ce6edc2f2228d300a4482ffd
- Lafer, C. (1988). *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. 8ª Reimpressão [2015]. Companhia das Letras.
- Levitsky, S. & Ziblatt, D. (2018). *Como morrem as democracias*. Vogais.
- Lima, F. (2011). *Possíveis contribuições do paradigma relacional para o estudo da comunicação no contexto organizacional*. In Nogueira, A. T & Oliveira, I. L. (orgs.) *Interfaces e Tendências da Comunicação no contexto das organizações*. 2ª edição. Difusão Editora e Senac Rio.
- López, C. J. (2012). *Proposta geral de comunicação pública*. In Duarte, J. (org.). *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 3ª edição. Atlas.
- Lopez, F. G. & Pires, R.R.C. (2010). *Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: Características e evolução nas últimas duas décadas*. In: IPEA. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e políticas públicas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, p. 270, vol. 3. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3801>
- Lührmann et al. (2017). *Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal and Diagonal Accountability*. V-Dem Institute, Department of Political Science, University of Gothenburg. https://www.v-dem.net/media/filer_public/9f/ff/9fffb5f8-9399-4e3d-ba60-f8341c177343/v-dem_working_paper_2017_46.pdf
- Lührmann, A & Lindberg, S. (2019). *A third wave of autocratization is here: what is new about it?* Democratization. DOI: 10.1080/13510347.2019.1582029

- Marcondes Filho, C. (2015). *A virada comunicacional*. Rev. Famecos, vol. 22, nº 2, abril-junho.
<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/20143>
- Matos, C. (2013). *Mídia e política na América Latina*. Civilização brasileira.
- Matos, H. (2012). *Comunicação pública, esfera pública e capital social*. In Duarte, J. (org.). *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 3ª edição. Atlas.
- Mattelart, A. & Mattelart, M. (2011). *História das teorias da comunicação*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Edições Loyola.
- Mazzilli, H. N. (1991). *Manual do promotor de Justiça*. 2ª edição. Saraiva.
- Mello, V. D. & Donato, M. R. (2011). *O pensamento iluminista e o desencantamento do mundo: Modernidade e a Revolução Francesa como marco paradigmático*. Revista Crítica Histórica, Ano II, nº 4, pp. 248-264.
<http://www.revista.ufal.br/criticahistorica/attachments/article/118/O%20Pensamento%20Iluminista%20e%20o%20Desencantamento%20do%20Mundo.pdf>
- Moisés, J. A. (2008). *Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira*. RBS, vol. 23, nº 66, fevereiro, pp. 12-43.
http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010269092008000100002&script=sci_abstract&tlng=pt
- Monteiro, G. (2011). *A Notícia Institucional*. In Duarte, J. (org.). *Assessoria de Imprensa e Relacionamento com a Mídia: teoria e técnica*. Atlas.
- Moreira, A. (2014). *Ciência Política*. 6ª edição. Manuais Universitários. Edições Almedina.
- Moreira, C. D. (1994). *Planejamento e Estratégias da Investigação Social*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Nóbrega, F. F. (2013). *Entre o Brasil formal e o Brasil real: Ministério Público, arranjos institucionais informais e jogos ocultos entre os poderes*. Ideia.
<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/1906>
- O'Donnell, G. (1998). *Accountability horizontal e Novas Poliarquias*. Lua Nova, nº 48, pp. 27-54. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt
- Paes, E. B. (2011). *A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios*. Revista do Serviço Público: Brasília, 62 (4): 407-423 out/dez. : <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/80>

- ____ E. B. (2012). *A influência internacional na construção do direito de acesso à informação no Brasil*. Revista de Informação Legislativa: Brasília a 49, nº 195 jul./set., pp. 245-257.
<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496592/000959937.pdf?sequence=1>
- Pereira, A. (2014). *Teoria Democrática Contemporânea: as contribuições de Robert Dahl*. Revista Sociologia Plurais (UFPR), vol. 2, pp. 1-16.
<https://revistas.ufpr.br/scplpr/issue/view/2737>
- Pernambuco. Ministério Público do Estado (2014). *Manual de gestão estratégica 2013-2016*: Ministério Público de Pernambuco. Ministério Público do Estado de Pernambuco; GDconsult. Procuradoria Geral de Justiça, p. 108.
- Pires, E. (1998). *Procuratura de Estado: uma visão institucional*. Dissertação de mestrado em Direito. Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, p. 130.
<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/106478>
- Piovesan, F. (2008). *Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas*. Estudos Feministas, 16 (3): 424, set/dez, pp. 887-896. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-026X2008000300010&script=sci_abstract&tlng=pt
- Pinto, J. (2011). *Comunicação organizacional ou comunicação no contexto das organizações*. In Oliveira, I. L. & Soares, A. T. (orgs.). *Interfaces e Tendências da Comunicação no contexto das organizações*. 2ª edição. Difusão Editora e Senac Rio.
- Reese-Schäfer, W. (2012). Compreender Habermas. Tradução de Vilmar Schneider. Vozes
- Schedler, A. (1999). *Conceptualizing Accountability*. In Schedler, A. et al. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers, pp. 13-28. https://works.bepress.com/andreas_schedler/22/
- Schwarcz, L. M. (2019). *Sobre o autoritarismo brasileiro*. Companhia das Letras.
- Scroferneker, C. (2006). *Trajetórias teórico-conceituais da Comunicação Organizacional*. Revista Famecos, vol. 31, dez. 2006, quadrimestral, pp. 47-53
- Serra, P. (2006). *Iluminismo e comunicação: de Locke a Kant*. Biblioteca on-line de ciências da comunicação, pp. 1-24. http://www.bocc.ubi.pt/_esp/autor.php?codautor=37
- Souza, W. L. (2011). *Ensaio sobre a noção de poder em Michel Foucault*. Revista Múltiplas Leituras, vol. 4, 2, 2011, p. 1-2, ISSN 1982-8993
<https://www.metodista.br/revistas/revistasmetodista/index.php/ML/article/view/3160>

- Traquina, N. (2008). *Teorias do Jornalismo, volume II: a tribo jornalística, uma comunidade interpretativa transnacional*. 2ª edição. Insular
- Weber, M. H. (2017). *Nas Redes da Comunicação Pública, as disputas possíveis de poder e visibilidade*. In Coelho, M. P. et al. (orgs.) *Comunicação pública e política: pesquisa e práticas*. Insular.
https://issuu.com/editorainsular/docs/comunica__o_p_blica_e_pol_tica_-_pa
- Zemór, P. (2012). *As formas da comunicação pública*. In Duarte, J. (org.). *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 3ª edição. Atlas.
- Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Tradução de Daniel Grassi. 2ª edição. Bookman.

**Anexo A. Tabela com Dados Gerais das Entrevistas, *Corpus* da Investigação,
Categorias de Análise e Planos e Projetos Estratégicos**

Tabela A1

Lista de entrevistados: profissionais de comunicação e ex-procuradores-gerais

Entrevistados	Função	Período em que atuou na função	Dados da Entrevista
Entrevistados da área de Comunicação Social externos ao MPPE			
Cláudia Lemos	Coordenadora do Comitê de Políticas de Comunicação do CNMP, Brasília/Jornalista	De 2010 a 2013	04/06/2019, via Skype
Jorge Duarte	Gerente de Comunicação Estratégica da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) Um dos principais estudiosos e fomentador do debate acerca da comunicação pública no Brasil	Desde 1990 na Embrapa Observação: Atuou como diretor do Núcleo de Comunicação Pública da Presidência da República (2004-2010), governo de Lula Atuou também no governo de Dilma Rousseff, de 2011 a 2012	28/06/2019, via Skype
Entrevistadas da área de Comunicação Social do MPPE			
Andréa Corradini	Coordenadora do GT de Política de Comunicação, subordinado ao Comitê de Políticas de Comunicação do CNMP Analista de comunicação do MPPE em publicidade	De 2014 a 2015 Como analista em comunicação no MPPE, desde 2009	03/06/2019, via Skype
Evângela Andrade	Assessora de Comunicação/Relações Públicas	Desde maio de 2016	05/06/2019, via Skype
Entrevistados da área Administração Superior do MPPE (membros)			
Francisco Sales	Procurador-geral de Justiça de Pernambuco	Biênios 2003-2004 e 2005-2006 (até janeiro de 2007)	02/07/2019, via Skype
Carlos Guerra	Procurador-geral de Justiça de Pernambuco	Biênio 2015-2017 (até janeiro de 2018)	29/06/2019, via Skype

Tabela A2

Lista de entrevistados: sociedade civil e imprensa

Nome	Papel Social	Entrevista
Inaldete Pinheiro	Movimento Negro Social	2 de julho de 2019, via e-mail

Vera Baroni	Movimento Social: Mulheres de Terreiro, Religião de Matriz Africana	11 de julho de 2019, via e-mail
Alexandre Pires	Movimento Agroecologia	17 de julho de 2019, via e-mail
Eleonora Pereira	Movimento Mães pela Diversidade	25 de julho de 2019, via e-mail
Wanessa Andrade	Jornalista da TV Globo/NE	9 de julho de 2019, via e-mail

Tabela A3*Contextualização do corpus da investigação na cronologia dos fatos*

Antes de 2014			
Fato	Documento	Objeto	Detalhes
Constituição Federal de 1988			Ministério Público, função essencial à Justiça, artigos 127 a 130-A
Lei Federal nº 8.625/1993, Lei Orgânica do Ministério Público			Dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados. No artigo segundo, estabelece que cada Estado deve criar a própria Lei Orgânica do Ministério Público
Previsão de estruturação do quadro pessoal, órgãos e serviços auxiliares de apoio técnico e administrativos no Estatuto do MPPE	Lei Complementar Estadual nº 12/1994 (LC 12/94), Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Pernambuco	Entrevista do ex-procurador-geral de Justiça Francisco Sales de Albuquerque, concedida à pesquisadora (no dia 02 de julho de 2019, via Skype)	A LC 12/94, assinada pelo governador Joaquim Francisco Cavalcanti, dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público de Pernambuco. No artigo 24, <i>caput</i> , prevê lei de iniciativa do procurador-geral de Justiça que disciplinará os órgãos e serviços auxiliares de apoio técnico e administrativo
Encaminhamento de Projeto de Lei à Assembleia Legislativa para criação dos órgãos de apoio técnico e administrativo, entre eles a Assessoria de Comunicação Social	Ofício GPG/PGJ nº 278/1996		Ofício do procurador-geral de Justiça José Tavares, datado de 10 de maio de 1996, para o então presidente da Assembleia Legislativa do Estado, deputado Pedro Eurico de Barros e Silva, encaminhando o Projeto de Lei que dispõe sobre a estruturação dos órgãos de Apoio Técnico e Administrativo do Ministério
Aprovação da Lei	Lei Estadual nº		Artigo terceiro, inciso I, alínea

Estadual. Cria os órgãos da área-meio, entre eles, a Assessoria Ministerial de Comunicação Social	12.956/2005 sobre os órgãos técnicos e administrativos do MPPE	Arquivos nos Anexos	c: elenca, no rol dos órgãos de apoio subordinado à Secretaria Geral do MPPE, a Assessoria Ministerial de Comunicação Social. A Lei foi assinada pelo governador Jarbas Vasconcelos
Publicação de normativa interna do MPPE regulamentando as atribuições dos profissionais para área de Comunicação Social, bem como as da Assessoria	Resolução RES, PGJ nº 001/2006		O artigo 22 trata do exercício do cargo; o artigo 23, as atribuições; e o artigo 24, os requisitos de investidura do cargo (formação especializada). Por sua vez, o artigo 80 trata da Assessoria de Comunicação Social
Primeiro concurso público para suprir a área de comunicação social	Resolução RES, PGJ nº 002/2006		A resolução aprova o concurso para o ingresso nas carreiras do quadro de pessoal de apoio técnico-administrativo do MPPE e divulga edital de abertura de concurso No item 3.1, alínea e: previsão de cargos para Analista Ministerial (área de Comunicação Social) Jornalismo e Analista Ministerial (área de Comunicação Social) Publicidade e Propaganda
Criação da Ouvidoria do MPPE para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público	Lei Estadual Complementar nº 83/2006	Altera a LC 12/94, acrescentando a seção referente à Ouvidoria	Seção X-A, artigos de 26-A a 26-L, da LC 12/94. As Ouvidorias são exigências do §5º do artigo 130-A da Constituição Federal de 1988, por alteração oriunda da Emenda Constitucional nº 45/2004
Plano estratégico do MPPE prevê o estabelecimento de Política de Comunicação no âmbito do MPPE	Plano Estratégico MPPE 2009-2012	Arquivo do MPPE	Entre os programas elencados para <i>Potencializar a articulação e a comunicação estratégica</i> (objetivo 8, MPPE, 2009-2012, p. 69), está o estabelecimento da Política de Comunicação. Meta estratégica: Política implementada até 2012
Criação do Comitê de Políticas de Comunicação dentro do Fórum Nacional de Gestão do Conselho superior do Ministério Público	Portaria CNMP/Presi nº 58/2010	Entrevista da coordenadora do Comitê de Política de Comunicação do CNMP, Brasília/ Jornalista Cláudia Lemos (de 2010 a 2013), concedida à pesquisadora (dia 04 de	Cria o Comitê de Políticas de Comunicação Social

		junho de 2019, via Skype)	
Lei de Acesso à Informação (LAI)	Lei Federal nº 12.527/2011	Arquivo de acesso livre através do <i>site</i> planalto.gov.br	Regula o acesso a informações, previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216
De 2014 a 2018			
Regulamentação dos procedimentos da Assessoria de Comunicação Social do MPPE	Resolução RES-PGJ nº 005/2016	Entrevista do ex-procurador-geral de Justiça Carlos Augusto Guerra de Holanda, concedida à pesquisadora (dia 29 de junho de 2019, via Skype)	Estabelece os princípios; a estrutura organizacional; a competência; as atribuições do(a) assessor(a) e das gerências; do apoio administrativo; e, por fim, trata dos procedimentos e vedações
Aprovação da Política de Comunicação do Conselho Nacional do Ministério Público	Recomendação do CNMP nº 58/2017	Entrevista da assessora de comunicação Evângela Andrade, concedida à pesquisadora (dia 05 de junho de 2019, via Skype)	Estabelece a Política Nacional de Comunicação Social do Ministério Público brasileiro
MPPE absorve a Política de Comunicação Nacional	Resolução RES-PGJ nº 008/2018		Altera a RES-PGJ nº 005/2016, no artigo 3º, acrescentando o parágrafo único: “ <i>À comunicação do Ministério Público de Pernambuco aplicam-se as regras gerais e de caráter principiológico contidas na Recomendação nº 58, de 5 de julho de 2017, no que couber</i> ”

Nota. Constituição Federal (cor branca); Legislação Federal (cor cinza); Legislação Estadual (cor verde); Normativa Institucional – CNMP (cor azul); e Normativa Institucional/Documento - MPPE (cor amarela). Fonte: Adaptado de Ministério Público de Pernambuco [MPPE]. Plano Estratégico. MPPE 2009-2012, p. 69; Resolução RES-PGJ nº 008/2018. (05 de março de 2018). Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife, PE: Ministério Público Estadual de Pernambuco. <https://www.mppe.mp.br/mppe/sou-ministerio/diario-oficial-link-sou-mppe/category/513-diario-oficial-2018?download=5414:diario-oficial-do-estado-mppe-versao-eletronica>

Tabela A4

Categorias de análise

Categorias de análise		
Categoria	Subcategoria	Definição

Informação	Visibilidade	Disponibilizar e divulgar informações sobre atuações, projetos, iniciativas e ações com conteúdo suficiente para usufruir dos serviços públicos oferecidos ou possibilitar a compreensão sobre os atos
	Transparência	Prestação de contas à sociedade sobregastos/orçamentos e planejamentos
	Acesso	Tornar as informações de interesse público acessíveis Requisitar informações
<hr/>		
Comunicação (diálogo)		Diálogo com a sociedade. Escuta das demandas e das expectativas. Construir relação dialógica com o cidadão Debate público para discutir e deliberar pautas comuns ou temas de interesse público
<hr/>		
Accountability		O conceito de <i>accountability</i> de Schedler interliga duas situações: a possibilidade de saber o que os atores estão a fazer e a possibilidade de fazer os atores mudarem a atitude
<hr/>		
Incrementalismo Institucional	Exógeno	Mecanismos externos que desencadeiam a mudança
	Endógeno	Mecanismos internos que desencadeiam a mudança
<hr/>		
Sociedade civil	Cidadão	Indivíduo no exercício pleno dos direitos civis e políticos de um Estado
	Movimento social	Expressão da organização da sociedade civil
	Imprensa	Veículo de comunicação que exerce jornalismo

Tabela A5*Missão, visão e valores do MPPE. Ciclo de 1999 a 2023*

Planos	Missão	Visão	Valores	Comunicação
Plano de Ação Estratégica do MPPE, 1999-2000	Não definida	Não definida	Não definidos	Resultado 6: Divulgação e Marketing
Planejamento Estratégico, 2002-2004	Garantir o Estado Democrático de Direito e a cidadania da sociedade do Estado de Pernambuco	Ser, até 2004, um Ministério Público preparado para enfrentar os desafios exigidos na defesa da sociedade e se construir num relevante agente transformador da realidade social	Independência Ética Honestidade Probidade Comprometimento com a dignidade humana, com a	Projeto 3: Divulgação Objetivo: Melhoria da comunicação social, da articulação externa e promoção da imagem do MPPE (MPPE, 2005-2008, p. 31)

			sociedade e com a instituição Eficácia	
Plano Estratégico, 2005-2008	Garantir o Estado Democrático de Direito e a cidadania da sociedade do Estado de Pernambuco	Ser, até 2008, um Ministério Público preparado para enfrentar os desafios exigidos na defesa da sociedade e se construir num relevante agente transformador da realidade social	Independência Ética Honestidade Probidade Comprometimento com a dignidade humana, com a sociedade e com a instituição Eficácia	Articulação e integração interna e externa (perspectiva 3). Estratégia 12: Melhor fluxo das informações institucionais Programa 29: melhoria da comunicação institucional (MPPE, Plano Estratégico: 2005-2008, p. 100)
Plano Estratégico, 2009-2012	Defender a democracia e promover os direitos e deveres de cidadania da população no Estado de Pernambuco	Ser, até 2012, um Ministério Público mais preparado para enfrentar os desafios sociais e combater a criminalidade, consolidando-se como um agente de transformação da realidade social no Estado de Pernambuco	Independência Ética Probidade Comprometimento com a instituição Comprometimento com a dignidade humana Transparência Respeito Democracia interna	Entre os programas elencados para potencializar a articulação e a comunicação estratégica (objetivo 8, MPPE, 2009-2012, p. 69), está o estabelecimento da Política de Comunicação . Meta estratégica: Política implementada até 2012
Manual de Gestão Estratégica, 2013-2016	Servir à população, promover o exercício da cidadania e contribuir para a justiça social	Ser uma instituição próxima do cidadão, transformadora da realidade social , com efetividade e respeito às necessidades atuais e futuras da população	Transparência Honestidade Comprometimento com a dignidade humana Comprometimento com a instituição Ética Probidade	Comunicação e Relacionamento: Fortalecer o diálogo com a sociedade Intensificar parcerias com órgãos públicos e instituições privadas Intensificar articulação e integração interna (MPPE, 2013-2016, pp. 53-54). Mapa (p. 31)
Mapa Estratégico, 2018-2023 (Mapa)	Servir à população, promover o exercício da cidadania e contribuir para a justiça social	Ser uma instituição próxima do cidadão, transformadora da realidade social , com efetividade e respeito às necessidades atuais e futuras da instituição	Comprometimento com a instituição Transparência Honestidade Comprometimento com a dignidade humana	Comunicação: Fortalecer o diálogo com a sociedade Simplificar o acesso da população Aprimorar a comunicação interna Mapa (Portal da

	Ética Probidade	Transparência do Ministério Público)
--	--------------------	---

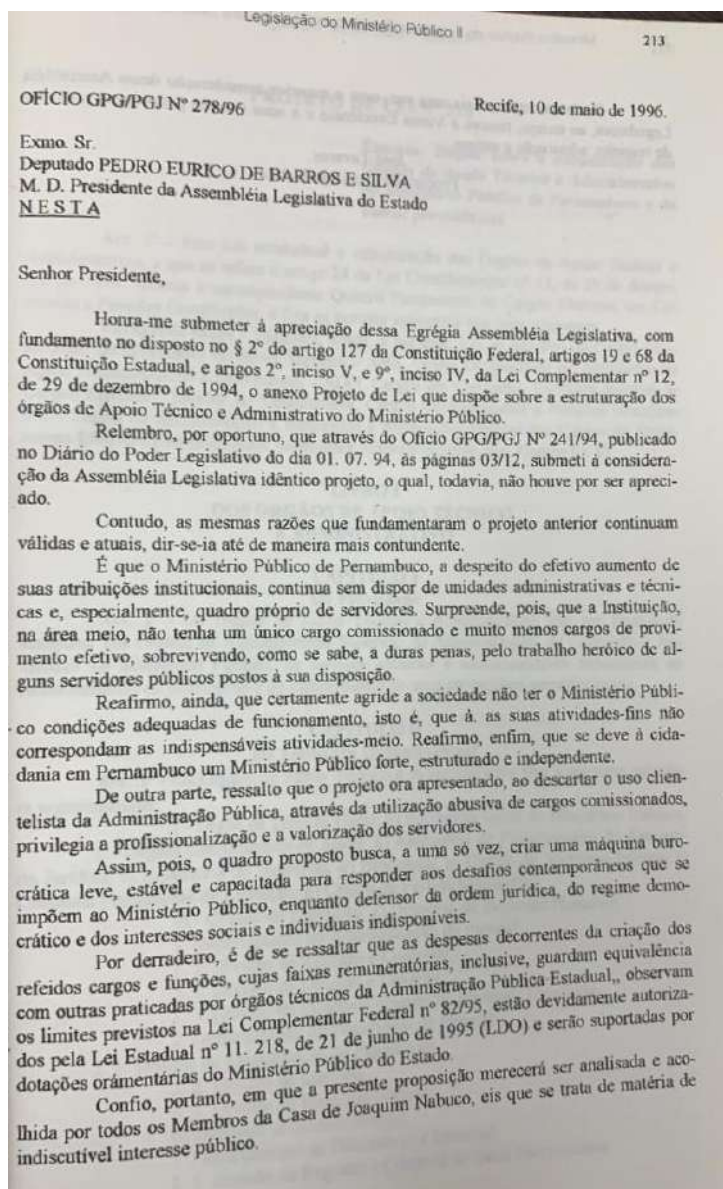
Nota. Adaptado de documentos públicos dos planejamentos estratégicos do MPPE. Ciclo de 1999 a 2023.

Fontes: Ministério Público de Pernambuco [MPPE]. Planejamento Estratégico, 2002-2004; Ministério Público de Pernambuco [MPPE]. Plano Estratégico, 2005-2008; Ministério Público de Pernambuco [MPPE]. Plano Estratégico, 2009-2012; Ministério Público de Pernambuco [MPPE]. Manual de Gestão Estratégica, 2013-2016; Portal da Transparência do Ministério Público. (s.d.). Gestão Estratégica 2018-2023. Objetivos Estratégicos e Suas Descrições. <https://transparencia.mppe.mp.br/index.php/planejamento-estrategico/category/217-finalidade-e-objetivos-institucionais-e-estrategicos?download=5763:mapa-estrategico-de-gestao-de-pessoas-mppe-2018-2023>

Anexo B. Ofício de envio de Projeto de Lei para a Assembleia Legislativa de Pernambuco

Figura B1

Ofício GPG/PGJ nº 278/96, enviado em 10 de maio de 1996



Nota. Fonte: Adaptado de Ministério Público de Pernambuco [MPPE] (1996). Procuradoria Geral de Justiça. Legislação de Ministério Público II. Recife: Procuradoria Geral de Justiça, p. 213.

Anexo C. Transcrição de Entrevistas com ex-Procuradores-Gerais de Justiça

Anexo C1. Entrevistado: ex-Procurador-Geral de Justiça Carlos Augusto Arruda Guerra de Holanda

Entrevista realizada por Skype, no dia 29 de junho de 2019, às 15 horas de Recife (Pernambuco, Brasil) e às 19 horas de Lisboa (Portugal), com duração da primeira parte de 46 minutos e 20 segundos; e duração da segunda parte de 28 minutos e 23 segundos. O entrevistado é ex-membro do Ministério Público de Pernambuco e foi procurador-geral de Justiça do MPPE no biênio 2015-2016.

- ❖ **Em época de *fake news*, redes sociais como espaço público paralelo, comunicação digital que permite canal direto instituição/sociedade, tendo como pano de fundo uma instabilidade política nacional, qual a importância da comunicação institucional pautada em regras claras sob a diretriz de uma política de comunicação?**

[03m05s] **Holanda, C. A. A. G.:** O que a gente tem que perceber é que a *fake news* é uma realidade. Hoje, convivemos com isso no dia a dia. Agora é que a instituição tem que ter mais cuidado, muita cautela em não confundir uma notícia verdadeira com a *fake news*. Isso é muito importante para que também não descredibilize qualquer notícia que chegue, achando que é uma *fake news*. Você tem que avaliar, saber. Tem que ter certeza de que aquilo, ali, não é uma notícia verdadeira para poder tomar uma posição, não considerar. Acho que a questão é essa: considerar uma coisa que não é verdadeira e desconsiderar alguma coisa que é verdadeira.

A gente tem que ter cuidado, mas também, em alguns momentos, já se vê mesmo que é *fake news*.

Para o cidadão que recebe a informação, a política de comunicação nesse cenário favorece esse lugar de uma comunicação credível, que pode ser confiável?

[06m07s] **Holanda, C. A. A. G.:** A verdade é que a grande maioria das pessoas não sabe que a gente tem essa política, uma política que já vem de nível nacional, que isso foi feito, inclusive, na nossa época, por conta do CNMP que disciplinou. Mas a grande parte da população não sabe. A grande parte da população não tem conhecimento, porque é pessoal que não tem acesso ao diário oficial.

[07m24s] **Holanda, C. A. A. G.:** O Ministério Público é para todos, quando foi criado através da Constituição de 1988. Esse novo perfil, nós levamos um certo tempo para conseguir chegar aonde chegamos [sentido de construir]. Não se tinha nem política de comunicação. Eu me lembro bem, em 1990, quando eu tomei posse como promotor de Justiça, nós tínhamos até uma certa dificuldade de usar a palavra Ministério Público. As pessoas não sabiam o que era o Ministério Público. A instituição estava começando a pegar vapor, naquela época, estava começando a existir nos moldes da Constituição de 1988. A partir dali foi que as coisas começaram a surgir. O Ministério Público atual nasceu após a Constituição de 1988. Uma constituição cidadã que trouxe para o brasileiro oportunidade de poder interagir com os órgãos públicos; é um dos órgãos que, com o tempo, foi ganhando credibilidade como instituição, diante da população. Hoje, você sabe que a população procura o Ministério Público. Procura-nos. Mas nós tivemos muita dificuldade para chegar aonde chegamos, não tivemos apoio. E hoje já contamos na instituição com uma assessoria de comunicação.

Naquela época, não tínhamos nem como fazer com que as pessoas soubessem o que era o Ministério Público, isso em 1990. Aí foi que nós fomos à rua, nós fomos defender o patrimônio público, nós fomos defender a questão da criança e do adolescente, nós fomos defender a questão do idoso, do meio ambiente. Eu acho que o Brasil deve muito essa questão do meio ambiente ao Ministério Público, e muitas outras políticas institucionais, políticas públicas que a gente exigiu dos órgãos, e outras políticas que foram se caracterizando. Com o passar do tempo, fomos conseguindo. A instituição foi aumentando e foi tomando uma certa dimensão, quando chegou ao ponto em que eu estava na Procuradoria Geral de Justiça (MPPE), porque eu sabia tudo que tínhamos passado, e sabia o quanto era importante a comunicação para dentro e para fora da instituição. Para dentro, são aqueles atos internos; aquelas que são fora da instituição, como, por exemplo, as *10 Medidas contra a Corrupção*¹¹⁶, que fomos ao metrô colher assinaturas; ou aquelas publicidades que o pessoal da comunicação [MPPE] fez em parceria com uma empresa de ônibus, para colocar nos *outbus*. Lembro dos encartes que colocávamos dentro dos jornais para projetar a

¹¹⁶ Campanha institucional criada pela assessoria de comunicação social do Ministério Público Federal. Fonte: Ministério Público Federal. (s.d.). *10 medidas contra a corrupção*. <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/>.

função social do MPPE para o cidadão. Tudo isso são coisas de extrema importância para que a população conheça o Ministério Público.

- ❖ **Desde o primeiro plano de ações de Gestão Estratégica de 1999 que a comunicação foi reconhecida como estratégica. De início, as estratégias estavam voltadas para a divulgação e marketing e, com o tempo, foram ampliadas para comunicação e relacionamento. A que fatores você atribui essa ampliação de pensar a própria comunicação institucional, incluindo o cidadão?**

[17m48s] **Holanda, C. A. A. G.:** A nossa comunicação teve por finalidade criar uma conectividade entre a sociedade e a instituição. Criar essa conectividade interna no MPPE e externa com a sociedade.

[18m26s] Agora, eu digo sempre. Tudo que a gente teve dentro da instituição, tudo que a gente conseguiu, foi por conta desse período. A gente saiu desse lugar que não tinha quase nada. Em 1990 foi quando eu assumi [como promotor de Justiça], fazia dois anos da Constituição, ainda. Ninguém conhecia direito a Constituição e passamos a conviver com um novo Estado de Direito, com uma nova sociedade, com uma nova ordem jurídica. Ela fez com que avançássemos e ocupássemos os nossos espaços, ou ficaríamos para trás. Era o promotor de Comarca. Hoje, já tem vários órgãos dentro da própria instituição, mas antes não tinha nada. A gente começou com as audiências públicas.

Então, uma das coisas que o senhor está trazendo é a Constituição de 1988, mais cidadã, e o período de redemocratização como fatores que favoreceram?

[20m06s] **Holanda, C. A. A. G.:** O peso que colocava em cima do promotor era muito grande. A nova Constituição colocava um peso muito grande nas costas do Ministério Público, e o pessoal resolveu abraçar e colocar em prática, sem ter a mínima estrutura. A questão ambiental, hoje, no Brasil, já é muito evoluída, por causa do trabalho do MP.

A proximidade do promotor de Justiça com o cidadão, com os movimentos sociais, a redemocratização e a nova constituição favorecerem essa comunicação mais relacional? Encontrou no MP um terreno fértil?

[22m18s] **Holanda, C. A. A. G.:** Sem dúvida nenhuma. Isso aí foi o nascedouro de toda essa sequência que a gente levou a ter a comunicação que nós temos hoje [sentido

de estruturação do setor e o desempenho das atividades]. Não tenho dúvida nenhuma. A gente percebia a necessidade [de comunicação] para viabilizar o trabalho da gente, a fim de que as pessoas aprendessem a saber quem era aquela pessoa que estava à sua frente.

O relacionamento vem com o amadurecimento?

[24m05s] **Holanda, C. A. A. G.:** Isso já foi o resultado de um amadurecimento que a gente conseguiu chegar a determinadas parcelas da sociedade, porque ainda tem gente que ainda não despertou para isso. Ele [o cidadão] não sabe, mas para uma grande parcela da sociedade, eu acho que a gente pode dizer que já tem essa maturidade dentro do Brasil. Não é para todos, que tem gente que está aí fora da linha de governabilidade, que as ações de governo ainda não atingem esse pessoal. Uma pessoa que ainda é muito pobre, que não quer saber de estudar, nem de saber das coisas. Mas a grande parcela da sociedade, não, já consegue compreender, inclusive usam termos mais técnicos. As pessoas me perguntam na rua sobre esses problemas que estão tendo aqui no Brasil, de corrupção e outros acontecimentos. A gente vê que são pessoas que não são do ramo da gente [Direito], e que já se apropriaram. Houve uma evolução muito grande no Brasil, depois da constituição para cá. Uma evolução muito grande de 1990 para cá, embora ainda tenha muitos problemas. Veja como o Brasil era em 1990, quando entramos no Ministério Público, e veja como é hoje. Percebe-se a grande evolução.

[26m21s] **Holanda, C. A. A. G.:** Com certeza, nós somos uma das principais instituições que contribuiu com a evolução social do país.

Como gestor à época, qual a necessidade de regulamentar as atividades de assessoria de comunicação social do MPPE?

[26m56s] **Holanda, C. A. A. G.:** Me lembro muito bem disso, porque eu não me via satisfeito como gestor, quando eu sabia que o setor da comunicação [das atividades] não eram regulamentadas. Eu sabia que cada um tinha a sua função e o setor de comunicação precisava ter o mesmo *status* que os outros também têm. Não sei por que ninguém pensou nisso no passado, ou outros [ex-PGJS] não pensaram. Mas eu via que era necessário. A gente via a importância da comunicação dentro da instituição.

O planejamento estratégico lhe deu embasamento para rapidamente identificar o que faltava?

[28m12s] **Holanda, C. A. A. G.:** Deu. O planejamento estratégico, eu digo sempre, é o principal instrumento de uma gestão. Aquela questão da missão, visão e valores. O departamento de comunicação precisava estar conectado com a filosofia do Ministério Público para poder desenvolver o seu papel como órgão, também. Quem estiver imaginando que o procurador-geral é quem manda na comunicação, está enganado, porque ela tem seus padrões de trabalho, ela tem suas funções, tudo direitinho, para poder exercer [as atividades] e, diante da sociedade, a gente ter como falar, como se posicionar de forma correta, do jeito que é para ser, e não do jeito que se acha que quer.

- ❖ **A formação da opinião pública favorece ou não o apoio social para com os atos do MP, podendo demandar a instituição revisão dos próprios atos. Lembra de alguma(s) demanda(s) oriunda(s) da sociedade organizada, ou imprensa que promoveu(ram) reavaliação(ões) de atos, normas ou condutas do MPPE? (*Accountability*)**

[34m45s] **Holanda, C. A. A. G.:** Aquela da seleção pública do estágio de direito.

[35m21s] **Holanda, C. A. A. G.:** Tinha o de Escola Pública que eu lembro bem. Quem organizou o de escolas públicas fomos nós mesmos [a instituição].

O da escola pública foi uma demanda social ou foi proatividade do MPPE?

[35m40s] **Holanda, C. A. A. G.:** Quando eu cheguei lá, já existia esse da escola pública, só que a gente fazia o seguinte: a gente contratou empresas para realizarem esse concurso. Resultado, se escreviam poucos, porque iam cobrar dinheiro da inscrição. Aí, nós, juntamente como pessoal do Recursos Humanos, nos unimos, fizemos o concurso público. Contamos com mais 3 a 4 mil pessoas [inscritas], porque a gente conseguia diretamente das escolas.

[Retoma o raciocínio da resposta iniciada nos 34 minutos e 45 segundos]

[36m48s] **Holanda, C. A. A. G.:** Essa de Direito, a gente tinha lançado o edital do concurso sem cotas. Começou a chegar o pessoal e, bem como, várias cartas, inclusive Bernadete Figueiroa, que era coordenadora [do GT Racismo do MPPE], que cobrou também. Eu me senti pressionado, porque a gente tinha que colocar, tinha que fazer aquilo ali e não podia mais, porque já estava em cima, não tinha mais como mexer. Eu tive que alterar o edital, inclusive o próprio Tribunal de Contas nunca nos cobrou isso

[justificativa da alteração do edital], mas a gente fez uma justificativa grande para poder atender, inclusive sabendo que a gente estava correndo um certo risco, porque não estava 100% como a legislação exigia. Tinha que ter anulado aquele edital, mas como não foi, a gente complementou-o. Esse foi um dos que a gente teve muitos pedidos. Foram várias pessoas pedindo a inclusão das cotas raciais.

Por que o senhor se desdobrou para atender? De onde veio a sua sensibilidade?

[40m28s] **Holanda, C. A. A. G.:** É porque eu percebi, naquela época, que a gente falhou. Porque tínhamos que fazer, a época de adotar era aquela, na hora do concurso, e já se tinha Estado que tinha feito isso, mas muito poucos. Eles [o movimento social] fundamentaram muito bem a demanda e nós tínhamos que atender. Tinha que modificar aquilo ali, se desdobrar e atender, fazer o que fizemos.

Como é que o senhor, na época como gestor e como promotor durante muitos anos, recebeu essa intervenção da sociedade civil que questiona atos, condutas ou normas institucionais?

[42m29s] **Holanda, C. A. A. G.:** Eu era uma pessoa que tinha uma sensibilidade muito grande com essas questões que vêm da sociedade, porque ela sente e traz para junto da gente, e está à frente da instituição. A gente é que tem que resolver. O chefe da instituição tem que resolver essa questão. Não pode ficar alheio, sem resposta. Tem que responder.

A grande maioria, quando vinha da sociedade, era coisa que tínhamos que interferir. Vinham coisas que a gente nunca tinha feito, e íamos ter que começar a fazer.

O senhor entende, então, isso como um processo natural dentro de um regime democrático?

[43m39s] **Holanda, C. A. A. G.:** Isso é muito natural dentro de um regime democrático. Isso, é a sociedade que vai construindo. Uma das fontes do Direito são as necessidades, que vão crescendo e se ajustando, as coisas vão se modificando ao ponto de se tornarem leis, que são exatamente o que as pessoas querem.

Esses controles sociais, o senhor vê como algo saudável?

[45m11s] **Holanda, C. A. A. G.:** É positivo. Muito positivo. Às vezes, a gente não tem como resolver tanta coisa que chega ao MP. Hoje em dia já podemos fazer até

uma jornada dentro da própria instituição, para a gente vê o que dá para fazer, o que mais tem prioridade para fazer, porque não dá para fazer tudo. E tem muita coisa que tem prioridade que vai lá “para baixo”.

- ❖ **As características institucionais, principalmente a função social, geram uma dinâmica própria na condução da comunicação institucional que difere de outras instituições, uma vez que se tenta atender a todo o escopo em que está calcado o MP?**

[Vídeo dois, segunda parte de 28 minutos e 23 segundos]

[07m17s] **Holanda, C. A. A. G.:** Ela é bem diferente, bem diferente, mesmo. A gente percebe porque a Constituição de 1988 atribuiu ao Ministério Público, deu de mãos dadas muita coisa para que a instituição começasse a resolver os problemas da população. Então, a partir dali, que a sociedade começou a reconhecer e a saber que o MP resolvia essas coisas. Ela não é poder, ela, no organograma nacional, é *sui generis*. Trabalha para a sociedade, é a advogada da sociedade. Você tem que pensar diferente.

E a comunicação acompanha isso?

[09m53s] **Holanda, C. A. A. G.:** A comunicação acompanha, lógico que a comunicação acompanha. É por isso que tem uma dinâmica própria, ela [a comunicação] tem que ter essa dinâmica própria, porque ela pensa da forma que o MP pensa, a função social.

[12m12s] **Holanda, C. A. A. G.:** Várias campanhas de ruas; [a assessoria de comunicação] era fundamental para a gente estar ali, e foi por isso que tomei aquela decisão de regulamentação das atividades do setor.

- ❖ **Na sua percepção, há variáveis (internas e externas) que influenciam o grau de liberdade de uma instituição como o MP, de divulgar as suas próprias ações (salvo os sigilos, informações de risco aos membros e investigações)? E quais os desafios ou equilíbrios necessários?**

[17m44s] **Holanda, C. A. A. G.:** Quando vinham dos colegas [membros], ali não tem o que fazer, tem que publicar. Agora, quando eram coisas que dependiam de lá da Procuradoria Geral de Justiça. Algumas coisas, até certo ponto, a gente esperava um pouco, porque tinha como esperar. A gente dava uma certa tolerância, porque a gente não pode dizer que não fazemos parte de um todo. A gente faz parte do todo. Não

estamos fora de um contexto. Mas a gente fazia isso em algumas situações que a gente esperava um pouco para ver se se resolvia. Agora, para você dizer que tem que ter autoridade para fazer as coisas, não é? É o princípio daquele requisito: o primeiro requisito é fazer, o [segundo,] poder divulgar. Divulgar sem ter feito, não. Aí, fica difícil, não é?

Em termos de variáveis? Quando o senhor fala do todo é a conjuntura?

[19m42s] **Holanda, C. A. A. G.:** É a conjuntura política, o cenário nacional. Como, por exemplo, a gente sabe a questão dos remédios. A gente sabe como a coisa é complicada. Falta remédio, o pessoal [a população] procurava a gente lá, a gente pedia ao promotor de Justiça de Defesa da Saúde para ir ver [checar a situação], para chamar o pessoal da Secretaria de Saúde, para explicar por que os remédios não tinham chegado. Aqueles problemas todos. E não adianta juntar tudo de uma vez para poder resolver. Não vi conseguir. Agora, dizer: “Não vou publicar porque fulano e fulano de tal vão ficar chateados”. Isso, aí, não existe. Isso nunca existiu, ali. A gente sempre publicou, sempre fez o que tinha que fazer. Agora, em algumas situações, como essa do remédio, por exemplo, a gente publicava, chegava perto para tomar as providências.

Tem situações, tem, não vamos dizer o contrário. No entanto, são administráveis. Muitas e muitas coisas que a gente pondera dentro da instituição, deixa de fazer também porque muita gente não vai gostar, ou isso não vai acontecer, se a gente fizer, vai dar um problema muito grande, esperava um pouco e mais adiante fazia. Tem essas coisas assim. Não é chegar, e do jeito que chegar, fazer. Aí é que está a questão. Aí, você vai ter que ter um determinado alcance, não é? Para você poder fazer na hora correta, e vai chegar a um ponto que você vai ter que fazer.

[25m04s] **Holanda, C. A. A. G.:** Eu não me lembro de passar por nenhuma pressão (por uma divulgação nossa por outro órgão).

Anexo C2. Entrevistado: ex-Procurador-Geral Francisco Sales Albuquerque

Entrevista realizada por Skype, no dia 02 de julho de 2019, às 10 horas de Recife (Pernambuco, Brasil) e às 14 horas de Lisboa (Portugal), com duração de 2 horas, 23 minutos e 50 segundos. O entrevistado é membro do Ministério Público de Pernambuco e ex-PGJ do MPPE nos biênios 2003-2004 e 2005-2006.

Sobre qual contexto foi criada a assessoria de comunicação no MPPE?

[7m46s] **Albuquerque, F. S.:** [1998], vou ser assessor de doutor [procurador-geral de Justiça] José Tavares [...] e a partir dali a gente consegue desenvolver um projeto de reestruturação da própria instituição, não só na atividade-fim [órgãos execução: promotor, procurador de Justiça], mas também na atividade-meio. E, aí, que surge o primeiro projeto de lei que cria o quadro do MP em que você tinha as assessorias, inclusive na área de comunicação.

[08m19s] Pronto, isso me interessa. Então foi nessa época de doutor José Tavares em que vocês já começaram a fazer essas estruturas da área-fim e da área-meio?

[08m30s] **Albuquerque, F. S.:** É, sim. Isso acontece em meados para o final da década de 1990. Doutor José Tavares assume a Procuradoria Geral [de Justiça] nas primeiras eleições diretas [para o cargo de procurador-geral, após a Constituição de 1988], porque antigamente era indicação do governador, não era uma eleição em lista tríplice. Doutor José Tavares consegue figurar na lista e é escolhido pelo governador na lista tríplice. Foi um dos mais votados, se não o primeiro mais votado, não me recordo muito bem. Então ele [Tavares] convida algumas pessoas para a assessoria, e eu estava entre elas; e doutor Wilson Pôrto. Nós dois fomos ser assessores dele em matéria administrativa, que era responsável por pensar o planejamento e também a infraestrutura organizacional, e nós fizemos o primeiro projeto de lei criando o quadro do MP, o quadro de pessoal, porque, até então, não obstante o MP fosse uma organização secular, a gente não tinha um quadro de pessoal. [Os servidores] eram cedidos do Poder Executivo. Então, nós fizemos o primeiro projeto de lei¹¹⁷ e

¹¹⁷ Ofício GCP/PGJ nº 278/96 do MPPE para o presidente da Assembleia Legislativa do Estado, deputado estadual Pedro Eurico (em 10 de maio de 1996), tratando da apresentação do Projeto de Lei dispondo sobre a estruturação dos órgãos de apoio técnico e administrativo do MP.

encaminhamos à Assembleia Legislativa, e demorou muito tempo para ser aprovado, porque a Assembleia resistia em estruturar o MP.

[10m] Por que, doutor Sales?

[10m01s] **Albuquerque, F. S.:** Porque eu acho que era como se fosse criar cobras para mordê-los. Então havia uma resistência, e nós furamos essa resistência com muito tempo e denodo, e com paciência, também. Esclarecendo que era necessário — assim como as instituições, a exemplo do Poder Judiciário, a própria Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas do Estado já tinham as suas estruturas — que o MP também tivesse a dele.

[10m36s] Isso era um movimento nacional, era uma sensação nacional de construir esse MP novo da Constituição de 1988?

[10m42s] **Albuquerque, F. S.:** Era, sim. Era um desejo. Os próprios procuradores-gerais de Justiça [de cada Estado Federativo] passam a se articular entre eles, criam o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais (CNPGE) e passa-se a ter essa articulação nacional. Na sequência de doutor Tavares, vem doutor Romero Andrade [procurador-geral de Justiça], que consegue ser vice-presidente do CNPGE.

[11m15s] Eu também fui ser assessor de doutor Romero Andrade e cada qual ia fazendo seus planejamentos, que era algo novo. O nosso primeiro planejamento é de 1999. A gente contrata a Universidade Federal de Pernambuco [...], que era para planejamento da atividade-meio, não era nem para atividade-fim. Era justamente onde estava o quadro de pessoal [atividade-meio]. Então, a gente começa a organizar e é dessa época, também, a própria Lei Orgânica do MPPE (LC nº 12/94). Nela, se previa a criação dos órgãos auxiliares [artigo 24]. E havia resistência da Assembleia [...].

[12m51s] Levei a cópia de todos os projetos de leis do Tribunal [Poder Judiciário], do Tribunal de Contas e da própria Assembleia. E, na época, a Assembleia tinha inúmeros assessores, eu acho que de 38 e 40 assessores de cargos comissionados. E a gente pedia na lei [projeto de lei] cinco cargos comissionados, era uma pobreza franciscana, não é? Criava o quadro, era maior, 400 se não me falha a memória, mas para uma estrutura de todo o Estado [de Pernambuco], com 185 municípios. Só a capital; e não deu nem para preencher a capital, a primeira vez [que realizamos concurso público].

[13m44s] Por que já tinham uma noção da comunicação? Era algo que já se via nas outras instituições públicas? Já era uma necessidade dessa divulgação da instituição com a imprensa? Por que acharam que era importante, nesse momento, já se pensar no departamento da comunicação?

[14m04s] **Albuquerque, F. S.:** É porque tanto eu quanto doutor Charles [Lima], que já chega [na capital] para ser coordenador do Patrimônio Público, na época de doutor Tavares, ainda. Então, na realidade, quando a gente tinha alguma notícia, quem passava essas informações para a imprensa erámos eu e doutor Charles. Doutor Tavares [procurador-geral de Justiça] não gostava de dar entrevista. Então, a gente tinha uma grande comunicação, porque o MP não precisava de mídia [sentido de muito esforço para chamar a atenção para a mídia], na realidade era a própria mídia [aqui no sentido de fonte de informações para imprensa], pela novidade, porque o MP processava prefeitos. Então, isso era algo novo, e a gente pautava, na realidade, a imprensa. E a gente fazia a parte [as atividades] de uma assessoria de comunicação. Por nós sermos mais novos [doutor Sales e doutor Charles], tínhamos uma comunicação melhor com os repórteres. [...]

Foi uma necessidade de organizar a comunicação, de projetar as ações de vocês para apoio da opinião pública?

[16m56s] **Albuquerque, F. S.:** Foi uma necessidade de se comunicar melhor, porque a gente fazia as publicações do Ministério Público, cartazes, junto com o Bruno que era da assessoria de informática, [...] porque não tínhamos assessoria de comunicação. [...] Então, era um departamento que precisava existir de maneira mais profissional, porque algumas pessoas davam sugestões, mas éramos extremamente amadores no trato da matéria.

Aproveitando, quando foi criada a assessoria de comunicação, o senhor consegue lembrar qual era o contexto institucional e o contexto político externo, à época?

[19m01s] **Albuquerque, F. S.:** Olha, o contexto político, à época, era a política partidária, como é hoje. Recife sempre foi muito politizado, não é? Era a redemocratização [após 21 anos de Ditadura, de 1964 a 1985]. Já pela década de 1990, era o início; os Ministérios Públicos quase todos com leis orgânicas. O MP de Pernambuco ainda tardou um pouco, é de 1994, Lei Complementar nº 12; e a nacional

[LC nº 8625/93]. O MPPE demora um pouco mais, outros MPs saíram à frente e alteraram as suas legislações. A gente [MPPE] demorou um pouco, ainda, porque também nós tivemos um problema com o governo do Estado. O governo do Estado [Poder Executivo], ele não era afável para com o MPPE.

Tudo foi conquistado, nada foi dado ao Ministério Público de Pernambuco. A gente tinha uma grande dificuldade, porque fiscalizava o poder político e eles não admitiam isso, pois era novidade. Era procurador dando entrevista sobre prisão de prefeito, pedido de prisão, denúncia criminal, já que elas, até em tese, existiam uma ou outras, mas era algo dentro do Tribunal, não havia divulgação. E a própria mídia [imprensa], na redemocratização, como o Ministério Público passaram a fazer a comunicação, ou seja, [o MP] fazia a ação, dava entrada [judicializava] e comunicava. Então, a mídia [imprensa] também era ávida por essa novidade, tinham suas conexões político-partidárias também? Porque a mídia ora tendia para o lado do governo, por conta da publicidade oficial, que era um gasto muito grande [recursos para as empresas jornalísticas], ora contra; e a gente [o MPPE] vivia nesse meio. Mas aprendemos a conviver no dia a dia, não tínhamos a *expertise*.

- ❖ **Desde o primeiro plano de ações de Gestão Estratégica de 1999 que a comunicação foi reconhecida como estratégica. De início, as estratégias estavam voltadas para a divulgação e marketing e, com o tempo, foram ampliadas para comunicação e relacionamento. A que fatores você atribui essa ampliação de pensar a própria comunicação institucional, incluindo o cidadão?**

[21m05s] **Albuquerque, F. S.:** Quando chegam os primeiros assessores de comunicação do MPPE, do primeiro concurso, essas pessoas é que começam a dar o corpo tecnicamente à própria comunicação da instituição.

[21m31s] Institucionalmente, foi-se criando esse corpo também técnico, na área de comunicação?

[21m33s] **Albuquerque, F. S.:** É, sim. Correto.

- ❖ **[21m36s] Desde o primeiro plano de ações de 1999, a comunicação já era reconhecida como estratégica e, inclusive, o senhor já deixou claro o porquê tinha que se ganhar esse espaço, de conquista de espaço e construção, não é?**

[21m57s] **Albuquerque, F. S.:** Era de construção interna, porque não tínhamos quadro. A gente também não sabia lidar muito bem. Nós, promotores e procuradores

[de Justiça], sempre trabalhamos sozinhos, não se tinha assessor. Na realidade, para você ter ideia, quando eu vim ter um primeiro servidor público no meu gabinete, em 2009/2010, eu já estava na minha Procuradoria [é uma promoção na carreira, inicia-se promotor de Justiça]. E nas Promotorias, não se fala, o que a gente tinha no interior, às vezes, era um servidor cedido, vindo da prefeitura [de cada município]. Como até hoje tem. A gente tem quase 500 ou 600 servidores ainda cedidos, porque não tem dinheiro para bancar um quadro. Assim, um quadro que faça face aos deveres constitucionais do Ministério Público, a gente ainda não tem.

Estamos em 2019 e ainda não se tem recursos nem para prover os cargos dos promotores que ainda estão vagos e nem tem para prover o quadro de servidores à contento. Por quê? Porque tivemos um limitante muito grande com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000). Enquanto o Tribunal de Justiça, que também está em todas as comarcas com juízes [como deve ser o MP com promotores em cada comarca], eles tiveram 6% da receita corrente líquida do Estado, e ao Ministério Público foi dado 2%, — porque se tirou a fotografia da época da Lei de Responsabilidade Fiscal, ano de 2000; e, naquela época, o Ministério Público estava entre 1,2% e 2%. Então, isso foi a fotografia que foi tirada e acabou [ou seja, congelou o repasse do Estado para a MPPE, sem levar em conta o próprio crescimento da instituição ao longo de duas décadas]. Essa fotografia nunca foi ampliada. Na realidade, o que hoje se busca é a contenção de gastos. E a gente nem consegue nem prover os cargos e nem ampliar esse quadro de servidores, que vem tendo, evidentemente, um aumento; e é tanto que hoje tanto o Tribunal de Justiça quanto o Ministério Público procuram formas alternativas, nem sempre as melhores, de contratação por cargos comissionados, porque você reduz a despesa com previdência, você reduz uma série de despesas com cargos comissionados, o que eu discordo, mas aí estamos chegando em 2019.

[24m14s] Volta à pergunta 2.

[25m50] **Albuquerque, F. S.:** Na realidade, a fala com o cidadão, ela é do início do Ministério Público. Não é algo novo, como se dá a entender. Era algo que é o dia a dia do promotor [de Justiça] na Comarca. A gente, quando faz as primeiras publicidades (e aí é algo a ser resgatado), os cartazes do tipo: “Cidadão, você tem direito a...”. Toda a mídia do Ministério Público, na realidade, se você pegar na década de 1990 e, digo

isso porque fui eu quem pensava muito isso, porque eu vinha do GAJOP [Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares]¹¹⁸, e tínhamos uma assessoria de comunicação, lá.

[26m33s] Ah, o senhor já tinha conhecimento de uma assessoria de comunicação antes de entrar no MPPE?

[26m41s] **Albuquerque, F. S.:** Já, porque o GAJOP tinha uma assessoria de comunicação para fora [sociedade]. Na realidade, tinha uma pessoa que fazia a mídia exposta [era a TV Viva] do gabinete de assessoria jurídica. A gente fazia, ia para uma comunidade, aí filmava, ou a gente levava filmes (sobre violência policial e direito à terra, moradia, enfim, direitos humanos) para passar para a comunidade. Eu vivia muito no centro de Cultura Luiz Freire, nos anos anteriores de entrar no Ministério Público e também já vinha da própria Urbe, empresa da urbanização da prefeitura do Recife, elas já tinham suas próprias assessorias de comunicação.

A questão do MPPE é que a gente tinha medo de fazer uma comunicação para fora e não ter a capacidade de atender à demanda. Então, isso vai sendo trabalhado ao receio, evidentemente, de que a gente abrisse as portas, convidasse a população e não tivesse forças para entregar o que deveríamos entregar.

[27m37s] Foram passos em equilíbrio para poder atender, não é isso?

[27m38s] **Albuquerque, F. S.:** E lentos. Eram coisas que iam sendo feitas, todos os cartazes convidavam o cidadão a ir ao Ministério Público: “Conheça o Ministério Público. Ele é o defensor dos seus direitos”. Então, toda essa mídia era da década de 1990, porque a gente não tinha ainda o Diário Oficial. Se você pegar, em 2003, eu consigo negociar com a CEPE [Companhia Editorial de Pernambuco, responsável por publicações do Estado, entre elas os Diários Oficiais dos Poderes e Instituições com

¹¹⁸ “O GAJOP foi fundado em 1981, no Recife, por um grupo de advogados que desejava trabalhar a educação jurídica popular na temática específica dos direitos à moradia. No caso específico do direito à segurança, ainda não havia no Brasil qualquer entidade que trabalhasse na área. O GAJOP sentia a necessidade de formular propostas para o sistema de segurança e justiça, incluindo a construção de uma nova atuação para a polícia. Foi o momento em que a entidade deixou o tema direito à moradia, com o qual trabalhava anteriormente, e construiu outro objeto de intervenção: direito à segurança e à justiça. O GAJOP é organização articuladora do Movimento Nacional de Direitos Humanos em Pernambuco.”. Fonte: Gabinete de Assessoria Jurídica. (s.d.). *Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP)*. Fundo Brasil. <https://www.fundobrasil.org.br/projeto/gabinete-de-assessoria-juridica-as-organizacoes-populares-gajop-pernambuco/>

funções essenciais à Justiça]. Eu passo de 11 de janeiro de 2003 até março negociando com a CEPE o encarte do Diário Oficial do Estado, que era parte noticiosa. [...] Em março, sai o primeiro noticioso do Ministério Público, porque, até então, todas as publicações do MPPE eram divulgadas dentro do encarte do Poder Judiciário e os atos do Poder Judiciário, as nomeações, as aberturas de inquérito, as audiências, e a gente [MPPE] vinha lá no final. Aí, eu consigo [encarte do MPPE]. Assim como o Poder Judiciário já tinha, e a Assembleia, um caderno especial para o MPPE. Aí, a partir daí, a gente começa a fazer uma parte noticiosa. Chamam uma pessoa que assume a comunicação, eu não lembro quem já estava lá [expediente do DOE]. A partir daí a gente fica com esse espaço no Diário Oficial para noticiar tudo o que a gente fazia. Então, promotor tal abriu inquérito, foi denunciado um prefeito, assim, a mídia passa a fazer cobertura que o MPPE indicava. A gente pautava a imprensa.

[30m02s] E essa parte do relacionamento com a sociedade, com essa comunicação, foi um amadurecimento para suportar atender às demandas (capacidade de resposta). Primeiro, o processo é uma construção da instituição e depois é o amadurecimento para ir recebendo essas demandas. Entendi corretamente?

[31m11s] **Albuquerque, F. S.:** É isso mesmo. Entendeu. A gente foi fazendo assim, a gente já tinha uma demanda interna, porque ela era suprida de maneira amadorística pelas pessoas que tinham pequeno conhecimento ou que tinham relações pessoais com jornalistas. Então, a gente começa a trazer jornalistas para o MPPE [cita os nomes], depois do concurso público [cita os nomes] vão vindo as pessoas que vão estruturando a parte de comunicação para dentro e para fora.

[31m53s] E, de primeira, se pensava no jornalismo. Depois, em 2006, já se amplia para publicidade, relações públicas, entendendo a comunicação social mais ampla, não é?

[32m07s] **Albuquerque, F. S.:** Correto. Porque havia uma restrição legal, que era a seguinte, acho que foi na minha época: fiz a mudança de uma jornalista para uma pessoa que era de publicidade. Então, o sindicato dos jornalistas entendia que aquele cargo de assessor de imprensa era privativo de jornalistas. Aí, a gente altera a lei no sentido de que a gente tinha comunicação social, tínhamos profissionais de marketing e propaganda [também tinham os de relações públicas, Evângela Andrade chega em

2005] dentro da instituição. Então, abriu-se a possibilidade de que esses profissionais (além dos jornalistas) pudessem exercer a coordenação da assessoria de comunicação.

[33m13s] **Albuquerque, F. S.:** Compreensão mais ampliada e também porque dava chance aos outros que também eram pessoas que tinham grande capacidade, que entendiam a instituição, que tinham sido formadas pela própria instituição. Até aí são passos, até chegar aí, a gente passa por essa construção coletiva da imprensa, de saber interpretar o Ministério Público.

[33m39s] Havia muita reclamação porque a gente fazia uma ação contra um prefeito. A gente tinha uma relação pessoal com quem era mais jovem, por exemplo, jornalistas que nos procuravam, que foram coetâneos da faculdade, então não era um relacionamento institucional. [...] A gente dizia: “Olha, vai sair tal matéria [ação do MPPE], vocês vão cobrir?”, “Não, só cubro se você me der o furo [de reportagem]”, [reproduz a resposta de um jornalista]. Aí ficava essa coisa, a gente precisando soltar, e tinha reclamações dos jornais. Respondíamos: “Ora, o Jornal do Commercio foi o primeiro a cobrir o MPPE, então todo dia ia um jornalista lá no MPPE atrás de matéria”. O Diário de Pernambuco passou a se incomodar. A gente disse: “Olha, você tem que mudar. O Jornal do Commercio manda uma pessoa aqui todo dia, vocês não se interessam”. Então ficou essa coisa [relação, costume]. E, outra coisa, eles aprenderam a ler o Diário Oficial do MPPE e saber que a matéria [a informação oficial] estava lá. Eles liam o Diário Oficial de manhã cedo que saía em papel, ainda [impresso], e ligavam para a gente: “Ei, isso aqui, o que é?”. Porque eles também não entendiam. A cobertura da Justiça era muito ruim, tinha pouquíssimos jornalistas, eram mais da área criminal, eles entendiam fator justiça como jornalismo de cobertura da parte criminal [cita programas televisivos que noticiavam os crimes]: eram aquelas notícias de sangue. Surge a Folha de Pernambuco, que passa a ser um jornal específico só sobre violência. *Era um caderno que a gente dizia que, se espremesse, virava sangue.* Mas, aí, a gente também passa a ter material para repassar para eles, que era as promotorias do Júri: “Olha, vai a julgamento tantas pessoas, hoje, no Tribunal do Júri”. A gente dizia que um Júri limpo, o Ministério Público como acusador imparcial, que podia também pedir absolvição, que não era comum, isso era um fato.

[35m50s] E, aí, a gente começa a explorar a questão dos dados da violência da década de 1990, porque a gente tem um *boom* em relação à criminalidade do Estado, mortes

violentas. Então, eu fiz um relatório, enquanto secretário-geral de doutor Romero Andrade (ex-PGJ), o primeiro levantamento, aqui, em relação à homicídios [cita nomes de servidores do planejamento]. A servidora foi lá no Fórum e fotografou todas as atas do Tribunal do Júri e a gente pediu ao diretor do IML (Instituto de Medicina Legal) todas as perícias tanatoscópicas (causas da morte). E a gente divulgou isso. Foi um estardalhaço, porque a gente dizia que a Polícia Civil investigava pouco: tinha-se registros de 3800 mortes (acho que foi no Governo de Arraes] e de 2400 mortes [levantamentos dos jornais Diário de Pernambuco e Jornal do Commercio, segundo doutor Sales]. A gente apresentou a informação das perícias tanatoscópicas, ninguém podia dizer que não tinha o cadáver. Aí, a Polícia Civil ficou com raiva do MPPE. Só que o jornalismo começou a ficar fazendo suítes (repercussão, desdobramentos) dessas matérias, a ver o Tribunal de Júri de outra forma, a ver a questão do número de mortes e o número de denúncias. O número de inquéritos [policiais], aliás, e o número de denúncias [MP tem atribuição constitucional exclusiva de ação penal], fazendo essa correspondência: número de mortes violenta, número de inquéritos abertos pela Polícia e número de denúncias oferecidas pelo MPPE, números de cidadão que foram levados ao Tribunal de Júri, números de julgamentos e números de condenação e absolvições. Então, a gente fez uma média desses dados. Isso era matéria, querendo ou não, quando a gente dava essa informação de diversos ramos. O Ministério Público era, por si só, a notícia [sentido de que as suas atuações eram enquadradas como valores-notícia para a imprensa].

[...]

[39m27s] O senhor me trouxe um relato muito interessante. A mídia muito voltada para as questões criminais e o MPPE estava crescendo a sua atuação em cidadania. E a imprensa acompanhou isso também, com demandas à comunicação social do MPPE de pautas de cidadania.

[39m39s]. Correto. Em direitos humanos, de maneira geral.

[39m59s] Pois é. A gente passa a ter, entra na agenda, também, muito forte na década de 1990 pela Rio [Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92, Rio-92 ou Cúpula da Terra], a pauta ambiental. Entra em pauta também, no final da década 1980, início da década de 1990, a questão da criança e do adolescente com o Estatuto da Criança e do

Adolescente (Lei Federal nº 8.069/1990)¹¹⁹. Os grandes diplomas legais, se você vir, eles vêm com a redemocratização. Então, a gente tem a questão ambiental, a questão da criança e do adolescente, o início da discussão da tortura, com a redemocratização, abertura de documentos, a chegada de documentos na área de assinaturas de tratados, o Pacto de São José da Costa Rica [Convenção Americana de Direitos Humanos, é um tratado internacional, que é assinado na década de 1990]. Abre-se uma infinidade de temas. É tanto que, na época, doutor Romero Andrade recebe um relator da ONU, Sir Nigel Rodley, do direito humano da integridade que era o de combate à tortura. Na sequência, como procurador-geral, eu consigo negociar para receber todos os relatores da ONU que chegaram ao Brasil. Então, aqui, a gente, pela questão sobretudo da violência e pelo desenvolvimento dos grupos de defesa dos direitos humanos que sempre foram muito fortes em Pernambuco: o Gabinete de Assessoria Jurídica das Organizações Populares (GAJOP), o Centro Cultural Luiz Freire, a Comissão de Justiça e Paz, o Centro Dom Hélder Câmara. Tinha várias instituições.

[41m39s] A gente passa a responder por essas áreas também. [...] Essas pautas passam a fazer parte do dia a dia. Então, a questão da criminalidade, ela é uma pauta, mas, ao mesmo tempo, entram outras pautas, que são as dos tratados ratificados pelo Brasil, com a redemocratização. Uma outra pauta muito grande é a questão do combate à corrupção. A gente lança uma campanha *Dinheiro público é patrimônio do povo* e um santinho [pequeno folder] *Passaporte Cidadão*, isso ainda foi na época de doutor Tavares, eu fiz uns passaportes que cabiam na carteira dizendo em que situações ele podia ser preso em flagrante, porque naquele período se prendiam a 3x4 [sentido de facilmente, vários casos]. Tinha os cartazes *Passe livre cidadão*. Tinha a questão do combate à tortura, também [...], a questão das torturas nas delegacias, que era muito comum, que deixou de ser comum por conta das audiências de custódias¹²⁰, agora, nas quais, os presos precisam ser apresentados, situações em que em nações desenvolvidas

¹¹⁹ Durante a entrevista, Albuquerque, que foi assessor do PGJ Romero Andrade, ainda lembra que o procurador-geral “rodou o Brasil defendendo o texto. Fazia oposição ao grupo que defendia o Código de Menores, cujo representante, em Pernambuco, era Celmilo Gusmão”.

¹²⁰ Ministério Público de Pernambuco. (s.d.). *PGJ regulamenta atuação do MPPE nas audiências de custódia*. <http://mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/6388-pgj-regulamenta-atuacao-do-mppe-nas-audiencias-de-custodia>

já se acontecia há muito tempo, em que se apresenta em 24 horas ao magistrado ou ao promotor.

[44m03s] Então, nesse meio termo, doutor Romero Andrade (ex-procurador-geral de Justiça) recebe o primeiro, acho que em 2001/2002, relator de Direitos Humanos da ONU, Sir Nigel Rodley; e eu recebo os demais, Asma Jahangir¹²¹ (relatora da ONU para execuções sumárias e desaparecimentos forçados), Jean Ziegler (relator da ONU para o direito humano à alimentação), a gente recebe o de direito humano à habitação, à moradia, despejos involuntários. Então, todos os relatores da ONU tinham como uma das paradas dele o MPPE. A gente consegue ainda abrir as portas da instituição para os movimentos sociais, ou seja, os sem-tetos, os sem-terras, o LGBTs, entre outros. Essa comunicação passou a ser muito direta.

- ❖ **A formação da opinião pública favorece ou não o apoio social para com os atos do MP, podendo demandar a instituição revisão dos próprios atos. Lembra de alguma(s) demanda(s) oriunda(s) da sociedade organizada, ou imprensa que promoveu(ram) reavaliação(ões) de atos, normas ou condutas do MPPE? (*Accountability*)**

[46m26s] **Albuquerque, F. S.:** Eu acho que, na realidade, toda a estruturação que se deu de maneira racional, ela vem dessas demandas, algumas pela compreensão que a gente teve no momento. Assim, a gente sabia que existia aquela demanda social e implantou. Dou-lhe exemplos: as promotorias de habitação e urbanismo, evidentemente, por a minha experiência ter sido na regularização fundiária das favelas (termo utilizado para as comunidades pobres no Brasil) do Recife, quando eu chego à Procuradoria [Geral de Justiça], o meu olhar por ter trabalhado por vários anos nisso, tanto no GAJOP como na Urbe da Prefeitura do Recife, era um olhar de proteção às “favelas”. Então era necessário que o MPPE tivesse esse olhar também, sobretudo para as ZEIS (Zonas Especiais para os Interesses Sociais), que são as nossas “favelas”. Então, eu crio [enquanto procurador-geral de Justiça, apresenta projeto de Lei à Assembleia] as Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo. Do mesmo jeito à questão do idoso. O fato em si, e vamos dizer assim, o fato social, ele gera essa

¹²¹ Ministério Público de Pernambuco. (s.d.). *MPPE recepcionará relatora da ONU para execuções sumárias*. <http://arquivodenoticias.mppe.mp.br/?cat=50>

demanda para o MP em especialização. É necessário ter um olhar focado. A gente tinha um olhar para tudo.

[48m08s] **Albuquerque, F. S.:** Olha, no meu caso, fica um pouco complicado, porque, como eu vivi a [experiência] tanto como secretário-geral como procurador-geral muito próximo do movimento [social], às vezes essas coisas [no sentido de influência], elas se confundiam. Na realidade, eu estava dentro do movimento, havia uma confiança muito grande. Quando eu fui eleito, houve uma confiança da sociedade civil no sentido de que aquilo que eu fazia fora, eu passasse a fazer dentro da instituição e como promotor de Justiça mesmo. Eu já tinha esse empenho porque eu achava que era uma visão que eu tinha de fora do MP. Quando eu estava na Secretaria de Justiça, a gente demanda muito o MP, mas ele não tinha muita autonomia, eram poucas pessoas, por exemplo: eu lembro [cita nomes de membros do MPPE], de várias pessoas que estavam no MPPE e eu ainda não estava. Mas a gente, na área prisional, demandava já alguns promotores de Justiça, na época, no final da década de 1980, início da década de 1990/1991, do governador Carlos Wilson, já para que o MPPE se movimentasse em algumas áreas, porque a Constituição era de 1988, e o MP ficou muito tempo ainda naquele modelo antigo. E essa reforma do MP vem se dando pela consciência interna, mas também pela pressão [social]. Por quê? Porque, por exemplo, na hora que o MPPE começa a se institucionalizar, as instituições da sociedade civil elas vão deixando de fazer aquilo, ou seja, já tem quem faça do Estado. Então, a sociedade civil já discutia, lá, o que era necessário, ela deixar de fazer e passar para o Estado, porque era dever do Estado. Saúde é dever do Estado, o direito à Educação, então, é dever do Estado. Aquilo que a Constituição vinha dizendo que era dever do Estado, a sociedade civil passou a pressionar o MPPE de tal forma para assumir esse papel, que foi assumindo na pressão e naturalmente.

[50m22s] E passando pelo controle social?

[50m24s]. **Albuquerque, F. S.:** Com Certeza. A reclamação dos jornais, ou seja, a gente pautava [a imprensa], mas também a gente era pautado pelo jornal. Na hora que um jornalista fazia uma matéria sobre a questão das escolas, então o promotor ia lá, pegava a matéria e abria inquérito civil com base naquela matéria, como notícia de fato. A gente pautava, mas também era pautado. E os jornalistas passaram a compreender isso, que eles também podiam pressionar o MPPE, que tinha o

poder/dever legal de abrir o inquérito. Então, vários jornalistas, quando começaram a compreender a forma de atuar do MPPE, fizeram com que o MPPE fosse mais cobrado. Por quê? Vinha na própria matéria, vamos dizer [exemplo]: *a população disse que ia levar [a questão, a situação, o problema ou demanda] ao MPPE [ou ao promotor de Justiça da Comarca]. Vai fazer a denúncia no MPPE.* Era a forma de se dizer.

[51m33s] Isso, na realidade, foi um aprendizado conjunto nosso e da sociedade.

Como recebe essa intervenção da sociedade civil que questiona atos, condutas ou normas institucionais?

[51m53s] **Albuquerque, F. S.:** Com muita alegria, com bastante alegria. Eu acho que deveria ser mais cobrado o MPPE, não é? Ele deveria ser mais cobrado. Inclusive, a questão nossa era a seguinte: a gente vivia num espaço como se fosse uma guerrilha de ocupação de espaço. Por quê? Nem o Poder Executivo queria, nem o Tribunal de Justiça, nem o Tribunal de Contas, tampouco a Assembleia Legislativa. Ninguém queria um MPPE forte, na realidade.

E hoje quer, doutor Sales?

[52m25s] **Albuquerque, F. S.:** Continua sem querer. Eu acho que o Poder Executivo, sobretudo, sem querer. Se ele [Poder Executivo] puder instrumentalizar a instituição, ele instrumentaliza e a gente tem exemplos próximos disso, e não só no Estado de Pernambuco, fora também, no Brasil inteiro. Exemplo de instrumentalização, ou seja, o MP quando se aproxima muito do Executivo, ele deixa de defender a sociedade.

Não existe amizade. Não deve existir amizade entre o Poder Executivo e o MP, ou entre o MP e as outras instituições. O MP é fiscal. Ninguém deve gostar de fiscal. Quando o povo começa a gostar de fiscal, ele não está exercendo o papel dele. Pode sempre observar, não exerce. O MP, eu dizia sempre em entrevistas, não é melhor nem pior do que nenhuma instituição, ele é apenas diferente. E essa diferença é: ele [o MP] é o advogado da sociedade. Ponto [ênfatisa]. Ou então a gente tem que viver de compadrio. A gente respeita, *tá certo, mas ao mesmo tempo a gente é fiscal e fiscalizado [ênfatisa], porque o promotor de Justiça, quando pede um arquivamento de inquérito, é o juiz que diz sim ou não? Quando um promotor de Justiça pede a absolvição de um criminoso, o juiz é quem concorda ou não e depois manda para o procurador-geral para ver se aquilo vai ser arquivado mesmo. Quando ele [promotor*

de Justiça] pede o arquivamento do inquérito, é o Conselho Superior do MP que vê se aquele ato do promotor de Justiça está correto ou não. Então, se um procurador-geral de Justiça arquivar uma notícia de fato, ele tem que submeter ao Colégio de Procuradores de Justiça do MP. São freios e contrapesos.

[54m06s] **Albuquerque, F. S.:** É o que eu digo: o procurador-geral não é mais do que o Colégio [de Procuradores do MP], não é mais do que o Conselho [Superior do MP], nem o corregedor-geral. São funções diversas da Administração Superior da instituição. Nem o promotor de Justiça faz o que o procurador-geral faz, por competência, e nem o inverso. São atribuições diversas e que nenhum pode invadir essa atribuição do outro. Então tem que ter um respeito horizontal muito grande. Não há verticalidade. A verticalidade é tão somente administrativa, mas funcional, não. Há uma independência funcional. E isso é muito forte; deve ser. Eu acho que a pedra angular do MP é a independência funcional, que dá a segurança e a correição do promotor, e a possibilidade de a sociedade avaliar se ele está fazendo certo ou não. Por isso que se deu a ele a inamovibilidade, a irredutibilidade do vencimento, todas as garantias. Tem uma razão de ser, se fosse para ele ser um simples servidor público operário, sem nenhum demérito, mas, assim, um órgão hierarquizado não tinha essas garantias, como os outros servidores não têm. Quem tem essas garantias são da magistratura. A magistratura de pé e a magistratura sentada são as instituições que têm essas garantias, mas não pelos membros, elas têm que ter essas garantias pelo que é função delas de defesa da sociedade.

[55m42s] **Albuquerque, F. S.:** Então, essa responsabilização, esse *accountability*, se dá no MP no dia a dia. Eu acho que ela é exercida de uma maneira muito tacanha, inclusive pela mídia. Ela acompanha pouco.

❖ **As características institucionais, principalmente a função social, geram uma dinâmica própria na condução da comunicação institucional que difere de outras instituições, uma vez que se tenta atender a todo o escopo em que está calcado o MP?**

[57m06s] **Albuquerque, F. S.:** Gera, sim. Sobretudo porque o MP, vamos dizer, no processo, tem uma parte; ele é parcial, ele defende a sociedade. Então, começa daí, ele [o MP] pode falar e se comunicar sobre o processo, ele está defendendo uma parte que é a sociedade. Como justiça pública, ele defende a sociedade, defende a lei, mas

igualmente defende a parte que é a sociedade, ou seja, quando se comete um crime, se comete um crime contra um corpo social. Então, é dever do MP, é mandato constitucional do MP fazer essa defesa. E ele se comunica, diferentemente do Poder Judiciário, que deve ser uma mídia comportada nos limites da imparcialidade. O Poder Judiciário não pode falar sobre o processo. O MP não, ele tem uma dinâmica toda própria por quem defende e o quê, gera essa dinâmica. Quando eu abro inquérito civil, eu posso fazer a publicidade desse inquérito com responsabilidade, sem expor as pessoas, e é algo também em construção, ao mesmo tempo que o MP deve expor as mazelas, ele deve resguardar a exposição da imagem, a proteção da imagem, da família, deveres outros, também. Mas essa dinâmica da instituição é totalmente diferente das outras e a mídia do Poder Executivo, no mais das vezes, não são notícias. Por quê? Porque como ele [poder Executivo] presta um serviço e a demanda é imensa, então, é mais razoável a imprensa buscar aquilo que falta, do que publicizar aquilo que foi feito, porque as demandas são imensas. Por isso que o Poder Executivo, a dinâmica dele é comprar espaço para divulgar aquilo de bom que ele está fazendo, diferentemente do MP, porque ele não precisa comprar espaço, porque ele [MP], por si só, pela função social que ele tem defesa, a própria sociedade já se sente defendida por ele [MP]. E só é falado mal quando o MP deixa de fazer aquilo que a sociedade entende que ele deveria fazer para protegê-la.

É, aí, o accountability, não é?

[59m28s] **Albuquerque, F. S.:** Correto. Se dá de uma dinâmica inversa? A dinâmica do [accountability]. MP se dá de uma maneira de ausência de atuação que deveria ser positiva.

A partir do momento que se torna conhecida, a instituição passa a ser cobrada, controle social. Correto?

[1h00m27s] E a mídia social, ela trouxe isso, porque a gente, até então, lidava com o fenômeno da grande imprensa e isso mudou um pouco. Hoje é essa avaliação que a gente tem que ter. É um novo paradigma não só para as instituições, mas para os próprios atores da imprensa. Hoje, o cidadão pode pegar seu celular e fazer um pequeno filme sobre um *déficit* de atuação do MP, do Poder Executivo, e mandar para a própria instituição ou publicizar. Então, essa forma de atuar, hoje, é algo que está em processo de compreensão no que tem de bom e no que tem a melhorar (pontos a

melhorar), porque a gente tem o que estamos convivendo em municípios, em estados, em países, e com relação às próprias nações, — que hoje são chamados assim pelos que estão trabalhando [sentido de estudando, analisando, pesquisando] essa questão *como guerras híbridas*, ou seja, são guerras não convencionais que se utiliza da mídia social (rede sociais) para derrubar desde o presidente a tudo, governador. Então, a mídia social, de alguma forma, ela tem o seu lado bom, mas tem aquilo, o lado ruim que ela pode projetar com relação às pessoas, com relação aos municípios, aos estados, e a gente tem que ter essa compreensão. Coisa que a Justiça, ela parte tarde nisso? A gente está partindo tarde, não só nas garantias dos dados, a gente tem um olhar hoje muito grande para garantia do Estado, do MP, ela joga para a gente esse cuidado.

[01h02m28s] E tem um livro muito interessante que eu acho que é de um Russo, que é justamente ele trabalhando essa matéria [temática], chamada de guerras híbridas, e como essas guerras são hoje desenvolvidas entre as nações, sem disparar um tiro, só a questão da mídia social. Aí, ele fala das revoluções coloridas e fala dos momentos atuais, inclusive do que o Brasil viveu em 2012/2013 em diante.

Para Manuel Castells, com a rede social, a relação de poder modifica porque está naquele que melhor vai poder convencer. Imagem, som e palavras são um dos poderes mais forte de convencimento.

[1h03m23s] **Albuquerque, F. S.:** Seja a mídia verdadeira ou inventada, porque essa é a questão. A gente está vivendo esse momento que é a invenção do fato, a *pós-verdade*. Tem que ter essa responsabilidade do que é divulgado. E tem que ter esse cuidado para dentro, também. Por exemplo, há vários grupos [WhatsApp] de membros conversando a toda hora, então aquilo que se divulga nos grupos internos dos promotores de Justiça, a gente tem que ter uma grande responsabilidade, porque são coisas que, de uma hora para outra, expõem a instituição e expõem as pessoas, porque quando você está falando em um grupo privado é uma coisa, mas quando você está falando em um grupo institucional para você estar inventando *pós-verdades*. Você divulgar uma mídia falsa sobre o fazer do MP [em grupos de WhatsApp internos] onde a *accountability* se torna mais difícil da grande população, porque você não tem como pegar uma autoridade e desmenti-la num espaço institucional. Mas essa preocupação que a gente tem hoje, ela deve ser interna, com cuidado com o que diz,

tanto que o Conselho Nacional do Ministério Público (Brasília) está tentando, não encontrou o meio termo ainda para regular, para que saiba o seguinte: se você usa um aparelho que é institucional, aquilo que você está dizendo dentro dos grupos é público, não é privada. Isso é um cuidado e essa questão que agora é levantada pelo *The Intercept* Brasil [diálogos entre o juiz Sérgio Moro e os procuradores da República de Curitiba - Caso Lava Jato], chama a atenção da gente pelo cuidado que deve ter com a própria instituição, com o que se discute e se diz em relação às pessoas e com quem conversa. Você não está no seu celular [privado].

- ❖ **Em época de *fake news*, redes sociais como espaço público paralelo, comunicação digital que permite canal direto instituição/sociedade, tendo como pano de fundo uma instabilidade política nacional, qual a importância da comunicação institucional pautada em regras claras sob a diretriz de uma política de comunicação?**

[1h08m12s] **Albuquerque, F. S.:** Eu acho que as grandes regras do jornalismo, que foram feitas no século passado, elas continuam vigentes, ou seja, a ética, máxima aproximação da verdade, não uma neutralidade, mas a imparcialidade da notícia de ouvir o outro lado. Então, essas regras do grande jornalismo, acho que mesmo nesses tempos de mídias sociais, elas devem continuar pautando todo e qualquer jornalista ou pessoa que trabalhe com isso. E o MP, tem uma segunda responsabilidade: divulgar a verdade do que faz. Eu não posso, como procurador-geral, dizer: eu fiz 100 denúncias com relação aos gestores públicos, quando, na realidade, eu fiz 50. Eu não posso superestimar para vender uma mídia favorável, faltando com uma verdade funcional. Eu acho que essa possibilidade de checagem é a primeira coisa do MP. A gente tem que dar à sociedade civil a possibilidade de ela checar desde o nosso salário até o que a gente está fazendo, o que a gente produz e como a gente está produzindo, para que a população faça esse controle social do MP.

[1h12m33s] **Albuquerque, F. S.:** A importância dessa comunicação da gente é, primeiro, com a verdade, e aí eu concordo com essa questão das regras claras com o que vai divulgar e como divulgar na mídia institucional.

[1h13m22s] Eu acho extremamente importante que o MP possa ter uma mídia pública. A gente não tem uma Tv Pública, por exemplo, como na França que possa ouvir um lado e ouvir o outro. A gente tem mídias extremamente parciais, se você pegar

qualquer jornal daqui do estado ou pegar a mídia televisiva, você vai ver que elas estão pendentes para um lado sempre. [...] às vezes, alguns países tem ideia do seguinte: os grandes grupos midiáticos, eles seriam mais razoáveis para o cidadão que eles dissessem a qual lado seguem porque ficaria muito claro para o cidadão, ou seja, eu vou ligar a Globo e vou saber que ela está defendendo o governo A e vou ligar a Band News e vou saber que ela está defendendo o governo B, então eu vou dar audiência àquela ou a essa [emissora] que me interessar. [...] Isso seria o razoável. Ou seria melhor que uma TV pudesse ter mostrando, ao mesmo tempo, fulano está defendendo o lado A e fulano está defendendo o lado B, estou aqui mediando um entendimento, mas eu não dou opinião. Poderia ser feito assim, também, é um modelo? Então, qual modelo podemos seguir?

[1h15m04s] Eu acho que o MP pode tentar, nesse momento em que a gente vive, desenganado (sensação que demos às costas e voltamos à idade média) e vamos discutir tudo de novo. Agora, eu vou ter que ser contra o totalitarismo, eu vou defender o procurador. Então, espera aí, tem áreas mínimas com consensos mínimos que uma nação deve ter, que a gente não está tendo hoje. Eu acho isso. E o MPPE, internamente, não está tendo. É um debate extremamente apaixonado que deve ter num âmbito privado. Eu acho que você pode demonstrar a sua paixão no âmbito privado, porque você não é neutro, não há neutralidade no desempenho de suas funções, o máximo que você pode ter como pessoa, com todas as suas memórias depositadas, seus HDs [*hard disk drive*, disco rígido], é que você tente ser imparcial o máximo que você puder. Então, eu não acredito em neutralidade, nem acredito na neutralidade dos magistrados, tampouco dos membros do MP, cada qual julga com seus valores.

E com essa consciência que cada um tem suas paixões ao defender ideias, a política de comunicação, ela daria uma lógica mínima, uma regra mínima, de que aqui é uma comunicação institucional para com a sociedade? Vai ter uma influência de gestores, é natural, porque a comunicação está num espaço de política. Mas uma lógica mínima de proteção para que a comunicação seja institucional, pautada em regras claras, sob a diretriz de uma política de comunicação, que já é o caso do MP, porque o CNMP e o próprio MPPE já tomaram ações para regularizar isso. É importante para o

cidadão que recebe, que consome essa informação, e é importante também para a própria instituição?

[01h17m31s] **Albuquerque, F. S.:** Eu entendo que sim, sem que se queira fazer isso como censura interna. Eu acho que tendo regras claras que se apliquem do procurador-geral ao servidor que faz a manutenção da instituição, de não bater uma foto assim ou assado¹²², ela se aplica a todo mundo.

A veracidade, a confirmação dos fatos...

[1h17m57s] **Albuquerque, F. S.:** Tudo, tudo. Tudo o que eu lhe disse com relação aos grandes jornalistas, das regras do jornalismo, que eu acho que elas se aplicam às mídias eletrônicas institucionais.

[1h18m14s] Eu acho que o Conselho [CNMP, Recomendação nº 58/2017] veio, mas a forma como ele iniciou o debate, era como se fosse uma censura interna, uma mordida interna. Eu acho que não contribui. Eu acho que a discussão interna é válida, ela vem em um momento que é extremamente importante, em que os ânimos estão extremamente acirrados. Hoje, se você não tiver lado, ninguém lhe compreende, você tem que ter um partido A ou B. Se você ficar neutro ou morno, as pessoas lhe vomitam. Não há compreensão, hoje, que você pode tentar ser equidistante e ir julgando esses fatos, que são tão rápidos que a gente é incapaz, às vezes, de quando você está digerindo uma notícia aparece outra e mais outra, e vão se substituindo em uma rapidez imensa. E para a gente, também, para lhe dar ideia, antigamente, a gente julgava 30/40 processos numa sessão; hoje, estamos julgando 200/300 processos. Ainda vão vir os julgamentos virtuais, e já se fala em práticas de advogados e magistrados em que robôs [inteligência artificial] julgariam de acordo com os precedentes. Ou seja, você já tem 500 julgados daquela forma, se os fatos forem iguais, eu vou julgar dessa mesma forma para dar o que eles chamam de segurança jurídica, para não dar subjetividade ao julgador. Mas isso é um absurdo, no meu entender, porque cada processo termina sendo um processo, ele tem que ser dotado de um pouco de subjetividade. Então, eu vejo assim.

¹²² Expressão que quer dizer de uma forma e de outra. Albuquerque quer expressar sobre regras para fotos e divulgação iguais para todos observarem, sem exceção.

[1h03m53s] A importância da comunicação institucional ser pautada por regras claras, eu acho que seria importante. Diretrizes de comunicação, princípios.

[Li os princípios da recomendação 58/2017 e da resolução do PGJ nº 005/2016 que regem a comunicação social]

Princípios, lógicas mínimas das quais se deve haver uma certa proteção, independente de gestão que entra ou que sai, mas um mínimo da comunicação institucional para a sociedade, nessa época em que há uma grande confusão de credibilidade de informação?

[1h21m30s] **Albuquerque, F. S.:** E também confusão do público com o privado. No Brasil, a gente vive uma mistura de religião com instituição, o que é danoso no meu ponto de vista. A secularidade do Estado, ela tem que está numa regra clara, quer dizer, o Estado é secular. Eu posso ter a minha religião, e tenho, mas na minha área privada. O conceito pessoal que tenho disso ou daquilo, ele fica na minha esfera privada da família e da minha religião. Eu não posso levar isso para a minha instituição, porque não é algo que combina com a democracia que deve reger tudo.

[1h22m46s] Então, eu acho que ter essas regras claras como diretrizes, elas são extremamente necessárias, princípios que são abertos, que a gente diria no ponto de vista do direito de normos-genéricos, princípios ditam regras, não o contrário. Ou seja, os princípios são esses aqui, as regras que vão ser geradas para os membros são de acordo com esses princípios. Eu não posso, a cada evento, ditar uma regra para aquele caso, porque isso traz pessoalidade. Eu tenho que dizer, se isso acontecer, vai ser tratado assim. Eu acho que essas premissas, elas têm que estar estabelecidas em princípios e em diretrizes, que nada mais são do que princípios, também. São diretrizes gerais em que a comunicação do MP deverá ser posta no institucional. Vou repetir, a institucional, ela parte da própria página [site] do MP e lá tiver o proselitismo de algum membro, ou uma propaganda, sobretudo, que eu digo assim, que a gente não tem controle.

Épocas de campanha [eleição interna], por exemplo, vou lhe dar um dado. Como é que funciona a mídia do MP? De campanhas institucionais? Porque a tendência é que, por você estar ali — não é uma crítica, apenas observação] já tenha um *background*, um aparelhamento natural, por estar no exercício do poder. Quem está no exercício do poder já tem um diferencial dos que estão fora. Então, é necessário que isso também

tenha uma regra clara do jogo. Eu vou jogar com você, mas eu tenho que ter uma regra que me guarde. Então, se você vai usar um espaço institucional para fazer um proselitismo, vamos dizer institucional, de igual forma, eu [no lugar de que está fora do exercício do poder] poderia ter um espaço de usá-lo, ou você não usar. Só tem uma forma de igualar é você dá tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais. Não tem outra forma, não se encontrou outra forma ainda.

[1h25m02s] É tanto que o grande escritor, que eu acho, é Antônio Bandeira de Mello, tem o melhor livro sobre o princípio da igualdade em que ele fala sobre isso. O discrimine é o que dá a questão do princípio da igualdade. E essa questão da igualdade na comunicação de dentro, por exemplo, quando não se é da mesma banda [sentido de grupo político] do procurador-geral, mas se manda algo que foi instaurado na Promotoria, mas o membro não comunga com quem está na Procuradoria Geral, aí não deixo divulgar ou, quando deixo, divulgo de uma maneira asséptica. É como algo desimportante. Então, essa comunicação também tem que ser regrada por isso, ou seja, pela impessoalidade. Esses princípios também se aplicam na mídia interna das comunicações que são levadas, ou dar segurança a quem está conduzindo a comunicação do MP de não ter o receio de ser demitido por estar levando uma mensagem de um grupo que não é o grupo do procurador-geral. E isso é um cuidado. Eu lhe digo porque eu fui procurador-geral. A gente passa por algumas situações e também comete erros e equívocos que são grandes e que é necessário pelos erros e equívocos que você cometeu, você ter uma distância crítica para avaliar você mesmo e o que o tempo também diz daquilo. A suas práticas foram corretas? Foram incorretas? E o que você tira de lição disso que são institucionais ou não? Então são coisas que são importantes.

- ❖ **Na sua percepção, há variáveis (internas e externas) que influenciam o grau de liberdade de uma instituição como o MP, de divulgar as suas próprias ações (salvo os sigilos, informações de risco aos membros e investigações)? E quais os desafios ou equilíbrios necessários?**

[1h27m45s] Albuquerque, F. S.: Elas são diárias, essas variáveis. Elas existem e devem ser ponderadas como qualquer instituição, para você se colocar no ponto de vista estratégico.

[1h28m19s] Isso, ou seja, os agrupamentos. Esses agrupamentos, pela forma como a política hoje é feita dentro do MP, eles não se dissolvem. A gente tem que encontrar um modelo que esses grupos possam, de alguma maneira, de forma democrática, encontrar um ponto de convergência, porque, senão, você escala o conflito, e o conflito termina trabalhando contra a instituição.

[1h30m] A liberdade de nenhuma instituição é plena. Por exemplo, vamos lá, eu trabalhava essa questão pessoalmente no MP, quando você denunciava um gestor que é do lado do governador e, por evidente, o governador que lhe indica, ele espera que você exerça o cargo, mas que também não atrapalhe a gestão dele, ou seja, a leitura que se faz: é aquele que está mais próximo da política institucional. Por exemplo, vai um governador que é defensor dos direitos humanos, por que ele vai escolher um cara que defende a ditadura no MP? Ele não vai. Eu não escolheria, se eu fosse governador, um cara de direita para ser o procurador-geral de Justiça. Eu ia olhar o perfil e escolheria uma pessoa de perfil mais de esquerda democrática que buscasse a igualdade entre as pessoas, minorasse as desigualdades, com a política institucional do MP. Ele não precisava fazer política para mim [se colocando na posição de um governador], ele deveria fazer uma política institucional dirigindo as forças no MP para o que importasse mais: saúde, educação, habitação. A política do MP deveria ser essa. Mas só que essa política do MP interfere no Poder Executivo porque é ele que executa as políticas públicas, ele define e executa, e a gente [MP] fiscaliza isso pela lei. O mandato constitucional do MP é de promover a defesa dos direitos humanos das pessoas, e direitos humanos se consubstanciam mediante políticas públicas que devem estar no orçamento. Então, esse é o papel do MP buscar, carrear os orçamentos ou fazer a execução orçamentária para que aquelas políticas públicas se realizem.

[1h31m51s] Então, na época em que eu era procurador-geral de Justiça, tinha um prefeito que eu ia denunciar. Vamos dizer, era criminoso, mas ao mesmo tempo você faz a questão que é política. Você sabe que quando bate em um partido político A, o partido político B vai lhe aplaudir, quando você bate no B, o A vai lhe aplaudir. Então, como era que eu fazia, para se ter essa convivência, que é de equilibrista! É de equilibrista, mesmo. Tentar, ao máximo, ser imparcial, mas também ter uma visão estratégica da instituição, para que você não a coloque em estado de fragilidade.

[1h32m32s] Estou entendendo que a conjuntura política é uma variável?

[1h32m34s] Correto, a conjuntura política sempre é e vai ser, desde a indicação do procurador-geral até a forma como ele atua. O MP está dentro dessa conjuntura, porque ele é quase um poder. O MP, ao promover uma denúncia criminal, exerce uma parcela da soberania do Estado.

[1h32m54s] Então, como é que eu fazia, às vezes tinha duas investigações [perguntava ao membro responsável]: “A investigação está próxima [de concluir]? Está. A outra também está? Está”. Aí, soltava uma e outra. Então, ninguém vai lhe dizer [parcialidade]. A leitura é que você deve conduzir a instituição para fora, do ponto de vista, vamos dizer assim, que as ações do MP não estão defendendo nenhum nem outro, quer dizer que há corruptos em ambos partidos, inclusive internamente.

[1h3340s] *E internamente, o senhor percebe a conjuntura da micropolítica ou não?*

[1h33m46s] **Albuquerque, F. S.:** [...] o que era que se dizia? Que eu, quando fazia as denúncias dos prefeitos, publicizava imediatamente, nem esperava que o Tribunal de Justiça recebesse a denúncia. Mas se não publicizar, qual o *accountability* que tem ali? Quem foi denunciado? Por que foi denunciado? O que chegou ao MP? Por que não foi denunciado, e foi arquivado? Quem faz esse *accountability*, quem faz esse controle? Porque quando é arquivado não se dá ciência, é um despacho pequenininho que só quem lê Diário Oficial é quem sabe. Então, quem é que vai fazer esse *accountability*?

[1h35m05s] Eu tenho uma retórica, eu não publicizo, mas ao mesmo tempo, o fato de eu não fazer essa publicidade, isso quer dizer que é bom por si só? Não, não quer dizer, porque pode ficar na opacidade. E o que José Maria Jardim escreveu sobre arquivos públicos, no livro *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental (1999)*. Ele diz o seguinte: algo pode ter tanta informação, ser translúcido, e ninguém enxergar nada. Mas algo, em vez de ser transparente, ser opaco.

[1h36m] Então, quando eu digo “*eu não publicizo*” [retoma a fala da posição do atual procurador-geral]. Eu transformo algum dado que deveria ser transparente, em opaco, porque ninguém me acompanha. Então, a gente tem que permitir que a sociedade ou alguém controle isso, porque eu arquivo e ninguém sabe, porque ninguém sabe mesmo. Entendeu? Ninguém sabe *como e por que* foi arquivado, porque o despacho é

pequeno e, às vezes, não sai nem o nome do interessado. Então, a retórica é uma, mas o que está por trás é outra coisa. Entendeu? Eu posso fazer com que o dado que deveria ser transparente, em nome do respeito ao direito — que não é essa a questão de fundo —, eu me defender dizendo que estou protegendo direito de terceiro, na opacidade. Mas, na realidade, eu estou sendo opaco em nome da transparência, ou do respeito ao direito de terceiro. Entendeu?

Também tem uma regra: uma vez que a denúncia é ofertada, ela é pública. O processo penal, o vetor do processo penal é a publicidade. Para quê? Para que o cidadão possa acompanhar não só os atos do Judiciário, mas igualmente os atos do MP, porque senão os processos que corriam em segredo de Justiça, eles não permitem esse acompanhamento. Você não sabe o que foi feito. Você redundante, pode redundar em processos, como esses da Lava Jato, *agora*, alguns em que você tem comunicação entre o acusador [MPF] e o julgador [Justiça Federal]. E fica uma coisa muito difícil das pessoas compreenderem? Como é que tu compreendes essa conversa se o juiz deve ser imparcial e o MP é uma parte e o advogado é a outra parte? Eu me aproximo demais de uma parte da defesa, eu privilegio a defesa; se me aproximo muito da acusação, eu estou privilegiando a acusação. Então, o Estado moderno decidiu escolher um terceiro, e esse terceiro é imparcial. Antigamente, se falava em neutralidade, hoje, já não se trata mais de neutralidade. A teoria crítica do direito deixou isso para lá, há muito tempo. Não há neutralidade em julgamento, cada um julga de acordo com valores, por mais regras que se tenha, você tem valores também. É fato, valor e norma.

[1h38m24s] [Leio o artigo 16 da Recomendação nº 58/2017, do CNMP].

[1h39m04s] Pois analise, você está com um material de análise muito bom. Por exemplo, você tem 12 anos antes e 12 anos depois, assim, se você levantar via jornais e fazer uma retrospectiva dessas matérias [notícias que ficavam na capa do Diário Oficial do MPPE].

Eu posso entender que as variáveis internas e externas têm a ver com conjuntura política que influencia nesse grau de liberdade da própria instituição, de falar de seus próprios atos, (ciente de que a liberdade não é plena)?

[1h40m4s] **Albuquerque, F. S.:** E isso você pode só fazer um retrato, o que era o MP antes da Constituição de 1988 e o que ela é hoje, ou seja, a conjuntura externa à instituição, ela a modela. Agora, o MP construiu uma narrativa que é muito bonita, depois da Ditadura Militar. Teve a resistência, que é um fato interessante, teve aqueles que foram *quinta coluna*¹²³, que serviram à Ditadura, mas boa parte da instituição se postou de maneira honrosa. E depois da redemocratização, o MP construiu uma nova narrativa para ele, porque a Constituição de 1988 foi muita sábia, pois criou quatro advocacias, e a gente, a partir dessa Constituição, nós fomos consubstanciando a interpretação do texto. O Supremo [Tribunal de Justiça] também foi dando musculatura, a Lei Orgânica (Lei nº 8625/93) foi dando musculatura ao MP brasileiro, porque nós temos quatro advocacias: a privada, que é feita pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); a dos hipossuficientes ou necessitados, que é feita pela Defensoria Pública; a advocacia do Estado, que é feita pelas Procuradorias da União, dos Estados e dos municípios; e a advocacia da Sociedade (do coletivo), que é feita pelo Ministério Público. Por quê? Porque, na Constituinte, houve um momento em que se discutiu a questão do *ombudsman*, dos países nórdicos, que é o defensor do povo, se devia ser um parlamentar ou não. Na discussão, como o parlamentar Ibsen Pinheiro era membro do MP e, junto com outros, eles conseguiram trazer essas defesas dos interesses da sociedade para o MP. Então quem ficou ao fim e ao cabo fazendo essa parte de *ombudsman* foi o MP. Como havia uma grande discussão com relação ao artigo 142 da Constituição de 1988, do Exército. Qual era o papel das forças armadas? As forças Armadas queriam e terminaram conseguindo tutelar a democracia brasileira, porque está lá que ela, as Forças Armadas, podem em determinadas situações, aí criaram um aposto: desde que convocadas por qualquer dos poderes:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina,

¹²³ “Segundo o dicionário Aurélio, a expressão *quinta-coluna* surge na Guerra Civil Espanhola, quando Madrid estava sendo atacada por quatro colunas rebeldes comandadas pelo general Franco. Costumava-se dizer que a quinta coluna era a formada pelos que, dentro da capital, apoiavam as tropas franquistas, minando as defesas. Normalmente, a expressão designa pessoa que atua sub-repticiamente num país que vai entrar em guerra, preparando ajuda em caso de invasão ou fazendo espionagem ou propaganda subversiva. Pode ser usada para se referir a traidores dissimulados.”. Fonte: Caffé, A. (20 de outubro de 2000). *Quinta-coluna*. Ciberdúvidas da língua portuguesa. <https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/consultorio/perguntas/quinta-coluna/6079>

sob a autoridade suprema do Presidente da República, e **destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.**

[1h42m53s] Aí, eles [na Constituinte] colocaram que cabia ao MP a defesa da ordem democrática, também. São duas instituições que promovem a defesa da ordem democrática [no Brasil]: o Ministério Público e as Forças Armadas. Como se fosse um contraponto para a defesa da sociedade. Na história da Constituinte, esse momento foi de definição. Por que se deu ao MP a defesa da ordem democrática?

[1h43m52s] É o seguinte, durante o processo da Constituinte houve uma grande discussão com relação ao papel das Forças Armadas (natural, já que o Brasil viveu 21 anos sob o Regime da Ditadura) e sobre a criação do *ombudsman* - se um parlamentar, a exemplo dos países nórdicos, poderia ou não fazer o papel do defensor do povo. Na reta final, as Forças Armadas conseguiram impor, porque era uma época de transição democrática, que ela ficasse ainda tutelando [cita o livro *130 anos de República*]. Na época da transição democrática, na Constituinte, as Forças Armadas ainda ficaram com a defesa das garantias dos poderes constitucionais. A grande discussão nossa, até agora, é consubstanciar isso. Significa o quê? A gente passou a entender — vamos dizer, assim, na doutrina que escreve sobre o estatuto do MP —, que essa defesa da ordem democrática, ela se consubstancia do artigo 3º, da CF/88:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Que é sobre a defesa daqueles princípios que comungam, que constroem a República brasileira, o artigo 3º (CF/88): a dignidade humana, acabar com as desigualdades sociais, igualar as regiões. Quais são os objetivos da República? Então, esse é o papel do MP, de promover a ordem democrática do Brasil. Não deixar a democracia ser tutelada. Aí, ficamos o contraponto, o MP e as Forças Armadas. O MP como órgão de defesa da sociedade civil — como eu entendo que o MP deve ser encarado. O MP está mais para a sociedade civil do que para o Estado. Tanto assim que proibiram a gente [MP] de promover a defesa do Estado, porque quem promovia a defesa do Estado era o MP (fazia tanto do Estado como da sociedade, tinha um papel híbrido), antes da

Constituição de 1988. A Constituição de 1988 foi promulgada e veda. O MP Federal ainda continuou até a lei deles (Lei Orgânica do MPF nº 75/1993), defendendo a União, ainda vários anos [da promulgação da Constituição de 1988]. Então, o MPF fazia defesa que ele faz hoje, mas também fazia a da União. Era responsável pela defesa da União, até que a Advocacia Geral da União se estruturou, o MPF deixa de fazer essa defesa e volta a fazer, tão somente, a defesa da sociedade. O MP Estadual, desde a Constituição de 1988.

[1h47m33s] É por isso que lhe digo que essa conjuntura interna e externa. A externa, efetivamente, ela modela também a instituição, o MP, por essa autonomia que foi dada a ele de fazer seu orçamento, de fazer os seus concursos, de administrar os seus recursos. Ele conseguiu construir uma narrativa própria de uma instituição que é *sui generis*. É da República brasileira, porque quando você compara com os outros países, ela [a instituição MP] é singular. Não tem comparativo. Mas também não foi uma invenção, ela foi se fazendo. [...] No livro sobre os promotores de Justiça, na visão dos historiadores, que eu editei, já ali você tem o germen do promotor que atendia a sociedade: ele era os olhos e os ouvidos do rei, mas, na sequência, passa a ser o marido das viúvas, o pai dos órfãos, o pai dos necessitados. Aí, já naquelas ordenações, ele já tinha um papel de cuidar dos órfãos, dos indigentes, defender os escravos, entendeu? Ele já tinha um papel, mas ainda era muito ligado ao Poder (futuramente ao Poder Executivo). E assim ficou até 1988. Ele, o MP, migrou por quase todos os poderes durante essa República brasileira.

[1h50m50s] Agora, uma coisa que é interessante também nessa construção dessas narrativas, a gente mesmo, começa a criar uma linguagem. A narrativa do MP, trazendo a semiótica, tem um livro muito interessante que é a *Invenção do Nordeste e outras artes* (2009), do historiador Durval Muniz de Albuquerque Jr., que fala sobre a visibilidade e divisibilidade. Eu mesmo achava que o Nordeste existia como visibilidade desde sempre, mas eu fui ver que não, com esse livro eu aprendi que não. O Nordeste, na realidade, é uma construção do início do século XX, é de 1910, se não me falha a memória, porque antes era Norte e Sul. Então, o Nordeste, enquanto região, e sobretudo enquanto essa região que é pobre, miserável, a cachorrinha baleia [personagem do livro *Vidas Secas*, de Graciliano Ramos] o *Quinze* [livro de Raquel de Queiroz, sobre a seca de 1915, no Ceará] que está retratado ali, a *Bagaceira*, de José

Américo de Almeida [todos são romance regionalista do Modernismo brasileiro]. Ele, historiador Albuquerque Jr., começa a discutir isso: o Nordeste se colocou numa situação de coitadinho. Eu não raciocínio aí dentro, não quero entrar nessa caixa, eu não quero dizer para que eu enfrente onde me colocam, eu tenho que não me colocar onde me colocam, eu tenho que sair desse quadrado, discutir não nesse lugar de coitadinho, mas como aquele Estado [neste caso, Região] que fez e contribuiu para o desenvolvimento do Brasil. Ele vai discutindo essa questão.

[1h53m57s] Então voltando para o MP, — eu tenho até uma escrita à lápis [no livro]: *aplica-se ao MP* —, que a gente construiu uma narrativa e a linguagem faz parte disso. Por exemplo: as promotorias chamavam-se Promotorias Públicas, depois Promotorias de Justiça, em seguida, Promotorias de Justiça de Defesa da Cidadania, Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos. Então a nossa narrativa, ao longo dessas mudanças, vai sendo criada também, nós absorvemos isso e era uma forma de legitimação. Nós buscamos a sociedade, porque nós sabíamos e tinha pesquisa, na época [2004] do Ibope/Opinião, em que o MP era a quarta instituição, depois da Igreja Católica, Forças Armadas e Imprensa, mais acreditada do que a magistratura. Teve época em que ela ficou em segundo lugar, porque a gente começou a fazer essa defesa, era um ativismo muito grande. Chegou uma hora que esse ativismo começou, pelas pressões políticas, a prejudicar. O Congresso Nacional começou a ter quase dois mil projetos de lei para mudar a institucionalidade do MP. Os governadores, os vereadores, os prefeitos passaram a defender essas mudanças. E que hoje está no congresso de novo, ou seja, essa lei de abuso de autoridade, tem mais de mil projetos de lei mudando, regrando essa questão do MP, retirando poderes do MP.

[1h55m36s] Então, essa narrativa e essas pressões, essas variáveis internas e externas. Esse grau de liberdade do MP, ele vai muito de acordo, também, [com o contexto, conjuntura] e a gente tinha que ser pendular. O Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais (CNPGE), quando não existia ainda o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), foi extremamente importante para isso. Eu fui vice-presidente e presidente do CNPGE nessa época de definições também, então a gente sempre brincava quando entregávamos o cargo ao outro: dizíamos: “Não perdemos nada, eu estou lhe entregando do jeito que encontrei”. Nenhum projeto foi votado, porque a prática da gente era tentar obstaculizar a tramitação desses processos [de diminuição de poderes

ou atribuições do MP] no Congresso Nacional. Tudo aquilo que a Constituição de 1988 deu à gente ia para o “campo de batalha”, conversava com o governador, conversava com os deputados da região, com todo mundo. Cada procurador-geral era responsável para conversar com os deputados e isso cria uma relação. Essas relações criam pressões internas e externas. Há um equilíbrio, por isso o cargo de procurador-geral é um cargo político, sempre vai ser um cargo político, assim como o do presidente do Tribunal, o do presidente da Assembleia, o do presidente do Tribunal de Contas, que são cargos que não obstante o mandato, seja constitucional e não de eleitos, mas busca o seu suporte de legitimidade na Constituição da República. O mandato nosso [procuradores-gerais de Justiça] é constitucional.

[1h57m13s] Então o senhor entende que o departamento (Assessoria de Comunicação Social) que dá voz e narrativa também é um espaço de tensão política?

[1h57m28s] Só é. Tanto interno como externo.

[1h57m36s] E quando a sociedade faz o seu controle social, o accountability, esse espaço relacional da comunicação passa a ser percebido como um espaço de negociação de poder?

[1h58m15s] Quem faz a defesa do regime democrático, não pode estar isento da política. Como é que você faz a defesa do regime democrático sem fazer política? Não há como. Seria um contrassenso se dar ao MP a defesa do regime democrático e retirá-lo do palco da democracia, que é a política.

[1h59m02s] A comunicação social institucional do MP está em um lugar tenso político.

[1h59m08s] O MP brasileiro, diferentemente do português, diferente dos outros países, ele tem uma função que não tem em outro lugar. Faça um estudo comparativo com o de Portugal. Na defesa do regime democrático é rara você encontrar qualquer referência ao MP em outros países. Alguns são do sistema judicial. No MP francês, eles migram de uma carreira judicial para uma carreira ministerial, são magistrados, assim na acepção da palavra. Aí você, veja o seguinte, a defesa do regime democrático leva o MP para esse palco, que é o palco da política, — não o da política partidária —, diferentemente de outros países, por exemplo, onde o procurador-geral é indicado pelo partido. Exemplo da Rússia, que é indicado pelo partido. A autonomia não lhe é dada

como é dada ao procurador-geral da República [Brasil], que é indicado pelo presidente, mas admissível pelo Congresso Nacional. [...] Aqui [Brasil] adotamos, na questão do MP, o *civil law* que se aproxima mais do germânico, do francês. A origem da gente [MP Brasil] é mais francesa, com a diferença de que aqui se começou a dar interpretação de que o MP, menos do que o magistrado, era um auxiliar do Poder Executivo, tanto que ele passou um tempo dentro do Poder Executivo, até que ganha o *status* constitucional, como se fosse um quarto poder. Na década de 1970, Haroldo Valladão tem um livro *O Ministério Público, quarto poder do estado: e outros estudos jurídicos* (1973, Rio de Janeiro). Ele [autor] defende, já naquela época, que o MP era um quarto poder, deveria ser o quarto poder da República, para defender o poder social.

O espaço de comunicação passa a ser um espaço de negociação de poder, entre o opaco e o transparente?

[2h03m07s] Foucaultianamente falando, sim. A gente vai dizer que esse espaço é de poder mesmo. É um espaço de poder permanente. Às vezes, um promotor [de Justiça] quer divulgar alguma coisa e o momento externo não permite aquele tipo de ação, então, muitas vezes eu conversava: “Olha, vamos fazer isso, mas a gente pode fazer isso daqui a uma semana ou duas semanas?” Para que você tenha esse espaço institucional que é próprio. As instituições, elas têm que se defender quando elas têm certezas quando vão ser atacadas. Porque o regime democrático permite isso. As pessoas, inclusive, tentarem derrubar o próprio regime democrático. Vamos dizer, é um fruto envenenado, mas ele está lá na árvore. Ele está ali na árvore. O regime democrático permite isso, permite que os totalitários defendam as suas posições e permite que a gente os derrote.

[02h04m30s] Eu acho que sempre serão espaços de negociação internos e externos. [...] Sobretudo quando o MP tem um histórico de controle pelo Poder Executivo. O seu histórico de controle do Estado brasileiro é um histórico autoritário sobre as instituições, daí eles não compreenderem. Porque quando você diz que o MP faz um *enforcement* legal, a gente trabalha muito no pós-legal, vamos dizer assim, a atuação do MP, geralmente, no Brasil, ela se dá no pós-fato, na repressão. A gente já começou a aprender que o MP pode atuar na prevenção. Como? [Por exemplo,] com a alocação de recursos para aquela política e nenhum gestor [público] gosta de ter aquilo que ele

definiu como prioridade reavaliada por outro. Então, há no orçamento do Estado, por exemplo, um recurso destinado para gasto com publicidade e propaganda oficial. Aí, eu venho aqui e digo: “Você não fez a creche [infantil]? A criança, pela Constituição de 1988, é prioridade absoluta.” Então você não pode gastar esse dinheiro porque isso não é prioridade absoluta nos termos constitucionais. A Constituição de 1988 deu ao MP a atribuição de fiscalizar a prestação dos serviços públicos, como o *ombudsman*: “Esse serviço público ou ele é inexistente, ou deficitário, ou insuficiente. Logo, você tem que prestar nos termos que a Lei diz que deveria ser prestada.” Então, esse dinheiro deve vir para cá, aí a gente abre um inquérito, a gente recomenda, a gente entra com uma ação quando ele [gestor público] não cumpre voluntariamente a lei. Diferentemente de outros países em que o MP geralmente é mais voltado para o criminal, ele não tem essa defesa do consumidor, da criança e do adolescente, do idoso, da área cível, não tem. É mais na área criminal, sobretudo, o americano (EUA). O americano não trata dessas matérias. Não é promotor que trata disso. Ele trata da parte criminal e tem mais dessa parte do que a gente, porque ele tem a barganha, podendo negociar a condenação, inclusive. O MP Brasileiro, não. Existe diferença de modelos, mas o modelo mais completo que eu acho é o brasileiro. Ele tem aperfeiçoamento a serem feitos, desde a indicação do procurador-geral, que é discutida hoje. [...]

Três trechos interessantes:

[2h13m04s] Eu fiz [enquanto procurador-geral de Justiça] a primeira pesquisa de opinião pública para fazer o planejamento estratégico (2002). A gente distribuiu questionário com as igrejas, com todas as áreas. A gente teve a compreensão do que fazer. Então, a partir dali, definir o que era prioridade com essa escuta de fora e com a escuta de dentro.

[2h14m56s] Essa narrativa eu acho interessante, do ponto de vista da linguagem, quando você observa a linguagem escrita do MP antes e depois da Constituição e do MP dos seus órgãos. Você vai ver que a gente começa a incluir na nomenclatura do MP dos atos normativos, nas suas leis orgânicas: a cidadania, a defesa dos direitos humanos, a defesa da mulher, a defesa do idoso. Como eu vim da sociedade civil, era mais aberto, eu não precisava me legitimar com ela.

[2h15n55s] É interessante, eu vou lhe contar um fato. Na Conferência Nacional de Direitos Humanos (10ª ou 11ª); na anterior existiram mais policiais do que promotores de Justiça, eu e doutor Westéi Conde, na época, eu estava como presidente do CNPG, e falei em reunião do CNPG: “Eu vou querer três passagens dos Estados de vocês para Brasília, pode ser?”, “Pode. Para quê?” [perguntaram]. Respondi: “Vai ter a Conferência e eu quero colocar três promotores de Justiça de cada estado. Outras pessoas vocês podem incluir, mas que três sejam promotores que atuem em cidadania e direitos humanos.” Foi a conferência que a gente derrotou todas as pautas do governo contra o MP, que era a favor da sociedade. Nessa conferência foi discutido o poder investigatório do MP, que o Congresso queria derrotar, e o governo. Aí o governo submete isso, como a gente [MP] não tinha direito à voto, só tinha a voz - quem defendeu a gente foram os gays, lésbicas, travestis, todo mundo que a gente defendia e que foram como delegados. Pernambuco fechou. Todos os delegados de Pernambuco votaram a favor do MP. Doutor Westéi estava lá. Nós derrotamos o governo, dessa vez.

Anexo D. Transcrição de Entrevistas com Profissionais de Comunicação do MPPE

Anexo D1. Entrevistada: Evângela Andrade

Entrevista realizada por Skype, no dia 5 de junho de 2019, às 10h30 de Recife (Pernambuco, Brasil) e às 14h30 horas de Lisboa (Portugal), com duração de 60 minutos e 06 segundos. A entrevistada é a atual assessora de Comunicação Social do MPPE, desde 2016, e relações públicas do MPPE, desde 2005.

- ❖ **Em época de *fake news*, redes sociais como espaço público paralelo, comunicação digital que permite canal direto instituição/sociedade, tendo como pano de fundo uma instabilidade política nacional, qual a importância da comunicação institucional pautada em regras claras sob a diretriz de uma política de comunicação?**

[3m5s] **Andrade, E.:** Realmente, o cenário é para se prestar muita atenção. (Deixa eu te dar uma introdução aqui), a comunicação institucional ela tem um papel fundamental para as organizações, isso é tácito. Ter essa comunicação com regras claras para todos os públicos é mais do que essencial, é honestidade, transparência, colaboração, liderar pelo exemplo, na minha opinião, é muito importante para a credibilidade. E um discurso bonito, sem ser associado a uma prática verdadeira, cai no vazio.

[3m46s] **Andrade, E.:** Com o cenário que a gente tinha até pouco tempo, os setores que cuidavam da comunicação institucional não tinham essa musculatura física que se tem hoje. Tinha-se uma coisa tradicional, mas não se tinha investimento, musculatura, política, não havia sequer orçamento definido para as áreas de comunicação — isso eu estou falando do setor público —, não havia essas regras claras e políticas de comunicação. E a área de comunicação do setor público passou por uma ressignificação, por uma profissionalização. [Veja que] vários fatores aconteceram ao longo dos anos para isso: a própria Constituição [de 1988], Constituição Cidadã; os canais de Ouvidoria, que há dez anos nem existiam, foram criados e ampliados; a Lei de Acesso à Informação [Lei Federal nº 12.527/2011] veio a somar essa profissionalização. Veja que são coisas que o povo não tinha acesso, não tinha instrumentos. As pessoas passaram a ter instrumentos e, com isso, a comunicação social e institucional, paralela a tudo, começou a ganhar certa musculatura por conta desses fatores. Essa forma que a gente se comunica mudou numa velocidade enorme. O poder é anônimo,

qualquer um pode fazer uma foto, gravar um vídeo de uma autoridade e isso pode ter um efeito devastador. Esse é o cenário que a comunicação está, com muita gente criando ruído e muita gente criando estímulo também, existe aí uma dualidade para o bem e para o mal. Precisamos estar muito atentos, muito organizados para tudo isso.

[5m22s] Eu acho que éramos muito operacionais no passado, e hoje somos mais educadores. Esse fazer e pensar a comunicação institucional, hoje, é um desafio profissional, para nós que atuamos no meio, por conta desse cenário colocado. Então, a comunicação institucional tem uma força, continua com uma força muito grande, só que nós profissionais temos que estar bastante atentos, vigilantes para o que está acontecendo no mundo

❖ **[Retomo à pergunta focando o cidadão.]**

[6m15s] **Andrade, E.:** Sim, isso é fundamental, é necessário. Do mesmo jeito que ele [cidadão] tem outros instrumentos, outros acessos, esse é mais um e um dos mais importantes, porque nós temos a obrigação de ter conhecimento, buscar conhecimento, isso é um trabalho de equipe, instituições e cidadãos também. Não podemos ficar passivos. Veja quantos instrumentos de várias áreas estão aí, Código de Defesa do Consumidor, se você não for atrás, se não for buscar, como irá saber de seus direitos? Assim serve para a comunicação institucional e nós temos essa obrigação de dar essa transparência.

❖ **Desde o primeiro plano de ações de Gestão Estratégica de 1999 que a comunicação foi reconhecida como estratégica. De início, as estratégias estavam voltadas para a divulgação e marketing e, com o tempo, foram ampliadas para comunicação e relacionamento. A que fatores você atribui essa ampliação de pensar a própria comunicação institucional, incluindo o cidadão?**

[8m16s] **Andrade, E.:** A gente vai ter que dar uma retrospectiva, agora. Vamos falar sobre a missão do MPPE, a missão formal, constituída em todas as oficinas de planejamento estratégico.

[Evângela resgata as missões do MPPE e lê:] Em 1999, no planejamento estratégico de 1999 a 2000, eu não encontrei uma missão escrita definida, eu encontrei alguns aspectos, por exemplo (que a gente leva para essa questão) *em forças restritivas, o que era dito*: “A relação meio e fim do MP ainda é distante, missão e objetivos não são definidos”. Em forças impulsionadoras: “Início de uma articulação MP e sociedade, articulação com a sociedade civil organizada”. Veja, já começa aqui a sinalizar e falamos de pessoas, porque nessa época (de 1999 a 2004), o MP tinha passado, em 1999, pelo primeiro concurso de servidores, então

(neste ano) teve a assessoria de imprensa, com o primeiro profissional de jornalismo (que foi a Patrícia Bandeira de Melo). Veja que foi uma construção, em 1999, ele [MP] fala em sociedade, fala em pessoas da forma genérica que costuma se descrever. Quando chega 2002-2004, ele [o MP] ainda não tem o planejamento estratégico, ele tem o plano de ação que diz: A missão, “Garantir o Estado Democrático do Direito e a cidadania da sociedade do Estado de Pernambuco”. Em 2005-2008, ele [o MP] repete a missão, achou por bem que aquela missão estava tudo bem, estava dizendo o retrato da área. Quando chega 2009-2012, repara [missão]: “Defender a democracia e promover os direitos e deveres de cidadania da população no Estado de Pernambuco”. Em 2013-2016: “Servir à população, promover o exercício da cidadania e contribuir para a justiça social”. E essa mesma missão está no planejamento estratégico (2018-2023), reavaliado no ano passado (2018).

[10m49s] O cidadão aparecendo aqui, embora na década de 1990-2000, o maior trabalho do MP foi pensar na sua estrutura, concurso [primeiro concurso], prédios, equipamentos, instituição de setores como o Gaeco [Grupo de Atuação Especial de Enfrentamento ao Crime Organizado), o Núcleo de Inteligência passou muito tempo pensando em estrutura. Depois foi que começou a evoluir, a melhorar o atendimento, falar em serviços, ouvidoria (que foi uma tendência nacional).

[11m28s] O outro fator que trago também são as pesquisas [institucionais]. A própria assessoria, depois que ganhou musculatura, ganhou seu corpo, ela passou a fazer pesquisas, pelo menos, apoiar pesquisas. Então temos uma pesquisa do Ibope de 2004, por exemplo, que o grau de conhecimento sobre o MP quando se pergunta: você conhece de ouvir falar? 43% diz que sim. Já a [pesquisa] do MPPE com a Fafire [Faculdade Frassinetti do Recife/Pernambuco), em 2001, 39% conhecem as reais atribuições do MPPE; a de 2017, com a UNINASSAU [Centro Universitário Maurício de Nassau), 56% conhecem. Veja o que é que eles conhecem, o que é que eles ouviram falar, o que é que traz esse retrato: Na do Ibope (2004), “diz que ouviu falar por conta do *Escândalo da Mandioca*, que foi uma atuação Federal [Ministério Público Federal] — Escândalo da Mandioca foi uma das maiores fraudes financeiras de Pernambuco investigadas pelo procurador da República [MPF-PE], Pedro Jorge de Melo e Silva, passando a ser alvo de pressões e ameaças, o que culminou com o seu assassinato, em 3 de março de 1982 [fonte: *site* do MPF 5ª Região). Já percebemos, aí, que há uma confusão de papéis [o nome é igual, mas as esferas de atribuição são distintas: estadual, no caso do MPPE; e federal, no caso do MPF]. Até hoje ela existe, porque é um trabalho a ser feito cotidianamente, pois não é fácil você lidar em um país como o Brasil, com tantas

instituições de combate, é maravilhoso, mas não é fácil de compreender. Em 2011, a [pesquisa] da Fafire, “ouviu [o cidadão] falar por conta do caso Serrambi, que é a questão do crime com as duas jovens em Ipojuca, na praia de Serrambi (Pernambuco), foi uma coisa que durou quase 15 anos, de exposição na mídia, e também por corrupção numa escala menor. Na [pesquisa] da UNINASSAU (2017), veja só: “Lava Jato”, e aí traz o MPF (desta vez o de Curitiba, Estado do Paraná), o Mensalão (MPF-Brasília); de novo o caso Serrambi e a problemática do Cais José Estelita, que são construções em uma área que a cidade lutou para ser de uso da população, vão virar espigões.

[13m37s] Perceba que a gente tem dois fatores: a construção do MPPE, sua missão; e as pesquisas, que a assessoria veio fazendo ou acompanhando

Existiam no âmbito externo, social e nacional, fatores que favoreciam esse pensamento de relação (instituição x cidadão). As redes sociais contribuíram também?

[14m44s] **Andrade, E.:** Sim. Esses fatores todos de desenvolvimento da comunicação e tudo o que estamos vivendo hoje. Eles [redes sociais] têm um peso importante nisso, porque todo mundo agora é um comunicador. [...] Nós não temos mais o controle da comunicação, nós produzimos uma comunicação institucional, mas todos nós somos comunicadores. Isso pode dar numa grande coisa positiva ou não, depende do que você está trabalhando, mas esse é o “x” da questão, agora, é exatamente o “x” da questão. Nós temos as pessoas empoderadas. Isso é ruim? Não, de forma alguma. Isso é excelente. Só que nós, da comunicação, vamos ter que rever como vamos nos comunicar, agora. Se você perguntar a um número de profissionais de comunicação: daqui a 10 anos, como é que vocês estarão? Nós não sabemos, porque todos nós viramos comunicadores.

A questão da relação já está escrita nos dois últimos planejamentos estratégicos do MPPE. Pode-se inferir que já há um amadurecimento sobre essa relação por parte da instituição, correto?

[16m35s] **Andrade, E.:** Isso, correto. [...] Acho que ela se tornou uma instituição mais cidadã. Ela tem buscado. Veja a própria questão da diversidade, se você não acompanha você vai contra o mundo inteiro. O discurso, a narrativa da diversidade, não fazia parte. Quando eu entrei aqui [MPPE], há 14 anos, não tinha essa narrativa da diversidade. Hoje a narrativa da diversidade está incorporada ao nosso discurso. Hoje

nós pensamos comunicação - como costume dizer, qual é o público, mas qual é a pessoa que nós queremos atingir - para pessoas.

Você consegue lembrar qual foi o gatilho que veio transformar essa forma de pensar?

[18m] **Andrade, E.:** Acho que foi cerca de cinco anos para cá [2019]. Não posso dizer exatamente uma situação, mas foi de uma vivência do dia a dia, a gente vai sentindo, vai observando a tendência, vai para o meio do povo. Você precisa estar no meio do povo, precisa estar ouvindo, precisa estar aberto para isso. Esse construir, você vai estudando, vai conversando com outros profissionais do ramo também. [...] O Fórum Nacional de Gestão, do CNMP, que culminou com a criação do Comitê de Política de Comunicação foi um marco. Nós começamos a discutir comunicação com os outros MPs que a gente nem se falava, nem se conhecia. Todo mundo era na sua bolha, na sua caixa. Acho que isso foi um fator também.

Sobre qual contexto foi criada a assessoria de comunicação no MPPE? Em que contexto houve a transição da assessoria de imprensa para assessoria de comunicação social?

[Responde aos 53 minutos 18 segundos]

- ❖ **A formação da opinião pública favorece ou não o apoio social para com os atos do MP, podendo demandar a instituição revisão dos próprios atos. Lembra de alguma(s) demanda(s) oriunda(s) da sociedade organizada, ou imprensa que promoveu(ram) reavaliação(ões) de atos, normas ou condutas do MPPE? (Accountability)**

[19m52s] **Andrade, E.:** Acho que podemos citar um exemplo que não chegou a fazer com que a instituição mudasse as suas normas ou condutas, mas acendeu uma luz, um cuidado que até hoje aparece em todas as narrativas de dirigentes do MP e dos próprios promotores e servidores.

[Evângela, antes de responder qual o exemplo, lê um texto introdutório de sua autoria.]

[20m18s] A sociedade mais informada, mais ciente dos seus direitos fica com mais poder de cobrança, isso é um fator. Mais empoderada, mais evidentemente empoderada, a consciência de contexto dos profissionais também mudou, a gente é mais atento, é mais exigido, não tem mais o controle. A gente lida também com certos fatores da evolução do

sistema de comunicação, que é a diversidade; privacidade de dados; hiperconectividade, porque é o que acontece, estamos em tempo real; déficit de confiança, influenciadora digital. Veja quantos fatores o cidadão é informado, é empoderado e está em constante evolução, e a comunicação precisou acompanhar. Eu diria que é a contracorrente do relacionamento.

[Evângela retoma o exemplo aos 21 minutos e 12 segundos]

Andrade, E.: Que fator é esse [exemplo] que a gente pode trazer: a PEC 37. No dia 25 de junho de 2019, a gente está fazendo seis anos em que a sociedade foi às ruas a favor do MP, a favor da democracia. Imagina, se não fosse a sociedade, no que teria dado aquilo? Foi a força do povo. Veja que a coisa foi revertida. Acho que foi uma vitória do povo, das ruas, da sociedade, isso ninguém quer perder. É esse exemplo que quero trazer no discurso de hoje, toda a hora, todo instante, nossos dirigentes dizem: “mas nós precisamos estar atentos”. Olha a PEC 37. Se não fosse pelo povo, nós não estaríamos tendo o poder de investigação hoje.

Lembra de intervenções [de cidadão] que promoveu uma revisão da instituição?

[23m23s] **Andrade, E.:** Sim. [...] Como eu disse anteriormente, o cidadão está com uma “arma” na mão [um *smartphone*], e ele está ali vendo, fotografando, filmando. Já tem normas administrativas do MP porque se expôs um problema, a exemplo do estacionamento irregular [carros oficiais], e o exemplo do motorista do MPPE que estava com a conduta irregular, ou do servidor. Algumas portarias internas do MPPE foram revistas ou foram lembradas, por conta de situações como essas. Muita coisa do campo administrativo às vezes vem de uma denúncia do cidadão.

Como recebe essa intervenção da sociedade civil que questiona atos, condutas ou normas institucionais?

[24m19s] **Andrade, E.:** Eu acho de uma felicidade enorme. Eu acho e apoio com uma felicidade enorme. Finalmente o povo deixou de ser cego. Finalmente o povo percebe que ali, no imposto pago dele, tem uma contrapartida. Recebo com muita felicidade e acho que temos que lutar para manter esse padrão.

- ❖ **As características institucionais, principalmente a função social, geram uma dinâmica própria na condução da comunicação institucional que difere de outras instituições, uma vez que se tenta atender a todo o escopo em que está calcado o MP?**

[25m42s] **Andrade, E.:** Eu não diria que é diferente, mas que nos faz ocupar um outro lugar em relação aos demais. É um lugar em que o profissional [de comunicação] precisa ser mais atento, mais sensível. Acho que não se falava antes ao direito humano à comunicação, por exemplo. Direito Humano da comunicação veio ser citado, em torno de 2018 mais ou menos ou um pouco antes. Acho que isso é uma conquista. Acho que nos coloca em lugar diferente, porque a comunicação, eu acho que os princípios dela devem ser pautados sempre na verdade (os mesmos). Agora, por que que ela difere um pouco dos demais? É porque aqui vai tratar sempre da vida das pessoas, diretamente da vida das pessoas. Eu acho que é isso que nos coloca um pouco diferente dos demais.

Na construção das notícias, projeto comunicacional (publicidade, Instagram, webnotícia) o processo passa por algum contato com a demanda vindo da sociedade ou alguma análise, base de dados do que a população quer saber sobre o MPPE? Ou é mais uma elaboração interna sobre o que divulgar/noticiar?

[27m47s] **Andrade, E.:** Não de forma estruturada, porque a nossa vida diária não chega a ser fácil. Ela é pesada. Nós abrimos às sete horas da manhã e fechamos às 19 horas. E nosso dia começa de um jeito e não sabemos como vai terminar, e como vai anoitecer. É pesado. Nós lidamos com crises diárias, cotidianas. Nossa matéria-prima, pelo menos a minha [assessora de comunicação] é lidar com crise. Todos os dias, eu tenho uma crise para lidar. Às vezes sobra pouco tempo para estruturar. O que é que a gente costuma fazer? A gente faz o monitoramento das notícias, vê o que está acontecendo, sonda as pautas. O diálogo é a chave da história. O diálogo é sempre a chave de tudo, porque não adianta a gente ter acerto quando nós concordamos. O mais importante é ter acerto quando nós discordamos, por isso que a gente, toda segunda-feira, senta em equipe para discutir o que está acontecendo de bom e de ruim com muita clareza, com muito jogo limpo, com muito jogo aberto, porque ali vão os problemas, vão as crises, vê o que é possível fazer e o que não é possível fazer, o que a gente vai conseguir, os pedidos que vamos e que não vamos atender por inúmeras razões.

[29min36s] **Andrade, E.:** Sim, existe. A gente sempre está muito antenado com as coisas que estão acontecendo para preparar o nosso povo, o nosso público que está demandando naquele momento.

*Essas demandas vêm mais de imprensa, cidadão pelo Facebook, ouvidoria?
Como é que você reúne essas informações?*

[30m3s] **Andrade, E.:** Elas vêm de todos os lados. Elas vêm dos nossos canais de redes sociais, e-mail, telefone.

Ouvidoria também?

[30m20s] **Andrade, E.:** Ouvidoria é mais raro. O que a Ouvidoria recebe é muito mais direcionado a membros. Então, eventualmente, acho que seis vezes em um ano, no máximo, um cidadão vai e entra em contato para fazer uma pergunta para saber da gente [assessoria]. Por exemplo, recentemente, um cidadão perguntou qual era o orçamento da comunicação durante “x” anos. Então, nós fomos ao portal da transparência, fomos à assessoria de planejamento e pegamos as informações e respondemos. Mas é uma raridade ter uma pergunta dessa natureza: alguém que quer saber quanto se gasta de comunicação. A maioria das perguntas são solicitações: “queremos saber se tem uma cartilha [sobre um determinado assunto]”.

E as demandas sociais que procuram o MP para saúde, investigação, concurso público, patrimônio público?

[31m48s] **Andrade, E.:** Geralmente, pela Ouvidoria. Estamos divulgando concurso público [seleção pública] para estagiário nível superior, nessa hora chegam algumas perguntas que podemos responder, outras, só a comissão de concurso. Mas, no geral, perguntas dessa natureza para a área-fim, elas vão para a Ouvidoria, ou às vezes diretamente para aquela área. E tem também a questão que a gente participa de audiência Humanização do Parto, ou audiência com Infância e Juventude, no meio das pessoas, ali, sempre tem alguém que conversa ou que pede. Na própria audiência, o próprio promotor disponibiliza.

Como é que você faz esse método para pautar?

[33m25s] **Andrade, E.:** A gente tem essas duas sistemáticas: primeira, aquela que observamos e, segundo, aquelas que chegam. Chegam, às vezes, de uma forma que eles [promotores] não sabem exatamente o que querem, e a gente escuta, faz o planejamento, faz o *briefing* da forma correta. Então, da pauta da publicidade, por

exemplo, boa parte das coisas são de iniciativas, de sugestões deles que chegam para gente, que vai apurar, conversar, mas tem também aquela que a gente avalia que é necessária, é importante.

[33m58s] **Andrade, E.:** No dia 11 de junho [2019], terça-feira, a gente está lançando, junto com o CNMP, que foi uma construção coletiva, uma campanha nacional que se chama “Eu sou o Ministério Público”. Ou seja, profissionais do MP, sejam estagiários, servidores, promotores ou procuradores, vão dizer o que é que eles fazem de importante para a sociedade. Dia 11 (junho) nós estamos rodando essa campanha.

Esse exemplo que você deu foi fruto de observação institucional? Foi fruto desses encontros nacionais, coletivos e sistemáticos?

[35m09s] **Andrade, E.:** Foi. Exatamente. A gente tem trabalhado anualmente sempre com uma ação coletiva ou para estabelecer regras, que é muito importante. E a gente já aprendeu que as regras são importantes demais. Ou então para chegar perto do povo. E as pesquisas, os nossos diálogos, nossas reflexões, nessas reuniões, têm mostrado como a gente [MPPE] estava distante do povo, como a gente está enclausurado. Nós [MPPE] estamos precisando sair.

[Evângela traz o exemplo da Defensoria Pública (instituição distinta do MPPE, faz parte da função judicial prevista na Constituição Federal de 1988).]

[35m37s] **Andrade, E.:** Veja como a Defensoria Pública está no caminho certo. A Defensoria Pública, toda semana, faz mutirões¹²⁴. Ela vai para junto do povo, ela sai de dentro do gabinete, ela não espera que o povo chegue. Claro que está dentro da função dela, observe que cada um tem sua função, obviamente, não sei se isso caberia ao MP fazer a mesma coisa. A Defensoria Pública, no Brasil inteiro, está fazendo isso: ela pega seu trabalho e vai para a rua. A Defensoria Pública aqui em Pernambuco está com uma ação na rua para pessoas que querem mudar o seu nome [prenome], pessoas trans que querem mudar o seu nome. Veja que bacana, que bonito isso estar acontecendo. Gabinete na rua, as pessoas prestando serviços. As pessoas não sabem que você faz aquilo, então, vou até você e digo o que faço; e faço.

¹²⁴ Defensoria Pública do Estado de Pernambuco. (s.d.). *Mutirões da Defensoria Pública de Pernambuco*. http://www.defensoria.pe.def.br/defensoria/?x=interna&cod_conteudo=6028

[36m38s] **Andrade, E.:** Essa questão aí, sim, lá no Comitê de Política de Comunicação, a gente discutiu bastante sobre isso: como chegar perto do povo?

Essas discussões foram frutos de pesquisas?

[36m56s] **Andrade, E.:** Foram frutos de pesquisas, de reuniões, de reflexões, de vários Estados [outras unidades do MPE) trazendo as suas inquietações, o CNMP trazendo a sua inquietação.

- ❖ **Na sua percepção, há variáveis (internas e externas) que influenciam o grau de liberdade de uma instituição como o MP, de divulgar as suas próprias ações (salvo os sigilos, informações de risco aos membros e investigações)? E quais os desafios ou equilíbrios necessários?**

[38m44s] **Andrade, E.:** Esta é uma pergunta para se refletir bastante porque falamos de pessoas, falamos de costumes e velhos costumes, antigos e velhos costumes, falamos do estado de Pernambuco com todas as suas características. Eu acho assim, que o grau de maturidade das instituições ministeriais está gradativamente melhorando, então não é sozinho, tem o povo e as pessoas por trás disso. Existe um grau de maturidade maior, hoje em dia. Esse modelo de gestão que está aí (em vigor) é vertical, e esse é o desafio maior para o profissional [de comunicação]. Se não ela vai ser um mero cumpridor de ordem. Ele tem que se desafiar a explicar o papel dele para que funcione direito.

Para entender a resposta, você fala de maturidade de gestão ou maturidade de pensar a comunicação relacional sociedade e instituição?

[40m05s] **Andrade, E.:** Falo de gestores, falo de maturidade de gestores que vêm gradativamente melhorando. Maturidade de profissionais também, dos que fazem o corpo de profissionais, todos os profissionais. Então, o modelo de gestão é um desafio. Veja que hoje nós temos as regras do jogo mais claras: política de comunicação; órgãos de controle [externos], nós não tínhamos órgãos de controles antes, pelo menos, atuantes como hoje, não; e uma sociedade empoderada.

[41m16s] **Andrade, E.:** Você fala de desafio. Acho que a grande aposta para o equilíbrio é o diálogo. Diálogo sempre, uma comunicação cada vez mais humana, com outras narrativas das novas tecnologias de convivência, como a comunicação não violenta, por exemplo. Veja que tem algumas palavras que não aparecia de uns dias para cá, como diversidade, comunicação não violenta, a própria palavra diálogo parecia que ela saía pela torneira e ia para o ralo, que ia para o rio. A gente está

ficando mais maduro para tudo isso. A gente está, finalmente, enxergando que sem essa presença, esse olho no olho, seja próxima.

[43m15s] **Andrade, E.:** E tem outra coisa. Nós nos acostumamos a conversar com o nosso público interno, nossos pares, aqui dentro, sobre essa responsabilidade para com a comunicação, porque a comunicação é formal, ela existe e tem uma área que cuida, mas todos nós somos responsáveis. É aquele “bom dia” que você não deu, é aquela cara feia que você entrou na instituição, é aquele jeito deselegante de tratar o seu colega. Comunicação, o corpo fala, é responsabilidade de todos nós. Precisamos abrir o olho neste novo milênio para isso. A gente não vai evoluir se não houver essa comunicação mais próxima, mais humana, não violenta.

Essa comunicação interna interfere na comunicação externa?

[44m23s] **Andrade, E.:** Pode interferir, sim. Eu acho que é o sentimento que você vai trazer de tratar o outro, combinar com seus pares. Somos pessoas e, portanto, devemos cuidar de pessoas externas ou internas.

A comunicação interna vai espelhar ou interferir em como vai se dar essa comunicação externa?

[45m03s] **Andrade, E.:** Gerencialmente falando, influencia.

Fora do MP há outros fatores que influenciam?

[51m33s] **Andrade, E.:** Esse não é o meio que optei por tráfegar, que é o meio externo, por exemplo, o meio político. Então, eu não tenho uma resposta pronta.

Na conjuntura nacional, você sente algo? Percebe se há assuntos que devem ser mais falados e outros que se tornam delicados?

[46m14s] **Andrade, E.:** O que acontece, sim, tem uma consequência na vida dos profissionais que trabalham com o órgão ministerial, seja tirando sua paz de espírito seja lhe deixando mais vigilante no seu trabalho. Essa conjuntura nacional tem levado a isso. Falo pessoalmente, ficamos mais vigilantes. Em relação ao cenário político, é um cenário que pode interferir em qualquer instituição. Não que os políticos venham interferir na instituição ministerial, mas o cenário político não pode ser dispensado. A forma como as coisas se constrói faz parte do cenário, [pois] são relações institucionais, são relações de poder. Não quero dizer que o MP cede espaço, ou isso ou aquilo, nada disso. Mas são fatores que podem interferir.

Como uma conjuntura?

[47m13s] **Andrade, E.:** Como uma conjuntura. Mas como eu lhe disse, eu optei não trafegar por esse meio, porque sou absolutamente técnica, porém, não cega.

Com seu tempo profissional, você consegue ver se houve uma construção para a expansão desse grau de liberdade para falar para a instituição, falar de si mesma, inclusive o interesse das pessoas em querer saber?

[48m11s] **Andrade, E.:** Sim, consigo. Por isso que falei de maturidade que está por aí também, está na narrativa, está na coragem. Eu sinto que houve uma evolução. Claro que sabemos que há contextos e contextos. Há contextos que, enfim, não aconteceram, mas, na maioria das vezes, acho que há uma grande evolução.

E o amadurecimento de que você falou anteriormente, mais da gestão, mas o amadurecimento para entender também a comunicação é um fator? Você percebe as gestões nessa troca de conhecimento no Fórum Nacional, você percebe feedbacks dos assessores das quais as gestões estão entendendo mais essa questão da comunicação?

[49m02s] **Andrade, E.:** Sim, é uma coisa em construção. É uma batalha de todos os dias. Está melhorando, está crescendo, está ficando mais consciente, mas é uma batalha de todos os dias. Até porque há assessores e assessores; e há gestores e gestores¹²⁵. Mas eles já compreendem melhor, eles já ficam com mais receios, há certo tipo de exposição, de diálogo.

A questão do receio de se expor já é porque perceberam que pode haver esse controle?

[49m53s] **Andrade, E.:** Se pondera mais, se pensa mais. O grau de exposição é muito alto. Você quer fazer o seu trabalho, quer fazer um bom trabalho. Acho que hoje já se reflete mais, se pensa mais. Às vezes, o texto volta várias vezes para melhorar o diálogo.

Alguma contribuição para se pensar a comunicação institucional, com a sua vivência profissional de tantos anos?

¹²⁵ Expressão brasileira com sentido de oposição: há tipos diferentes de assessores ou gestores.

[51m37s] **Andrade, E.:** Eu acho que é uma responsabilidade enorme você se propor a um trabalho público. Veja o conceito de servidor público como era, um conceito horrível. O servidor público não tinha credibilidade, tinha apelidos pejorativos (exemplo, de Barnabé¹²⁶). Quando a Constituição [1988] chegou, os concursos chegaram e, aí, foi-se trabalhar critérios de entrada no serviço público, mesmo assim, a entrada não tinha ainda uma boa qualidade, às vezes não tinha uma boa qualidade de profissionais, e esse filtro foi melhorando, a concorrência aumentou, o filtro foi melhorando. O que é que eu quero dizer com isso é que os profissionais de comunicação, eles têm outra credibilidade, outra qualificação, e, junto disso, o mundo que está pedindo, está chamando, está gritando, está clamando para que mude o seu perfil também, para que ele acompanhe. Eu digo isso: pessoal, a gente precisa acompanhar, a gente precisa saber o que a gente vai fazer agora. É fácil? Não é, porque a cada segundo tudo muda. O que se fazia ontem, já não dá mais para fazer hoje porque não atende mais. Isso bagunça muito a cabeça. Isso, gerencialmente, é um esforço muito grande e é preciso fazer um esforço coletivo para a gente acompanhar essa tendência, para poder chegar mais perto da informação verdadeira.

Essas normativas contribuíram?

[53m18s] **Andrade, E.:** Veja, em 2005, não existia assessoria de comunicação, existia só assessoria de imprensa. Então, a gente só focava o jornalismo. 2005, tá? Só jornalismo. Quando eu cheguei na instituição [MPPE], que não sou jornalista [relações públicas], começavam a me perguntar sobre o que eu ia fazer aqui, não tem serviço para você. Como assim? Como não tem serviço? Tem serviço, sim, eu vou fazer, vou mostrar, e vamos construindo. Nesse caminhar, a gente conseguiu que, em 2006, fosse alterada a normativa dessa assessoria de imprensa para assessoria de comunicação [social] e, o que é melhor: completar o quadro de servidores do mix de comunicação. Não existiam publicitários. Então em 2006, foi feito primeiro concurso público abrindo vaga para publicitários. Tínhamos jornalistas; eu relações públicas, que sou

¹²⁶ “Chamado de Barnabé, rapidamente o título tornou-se sinônimo de funcionário público, principalmente daquele servidor mais humilde, de vida apertada, “que ganha só o necessário pro cigarro e pro café”. Curiosa foi a maneira para a criação e consagração do apelido: uma marchinha carnavalesca composta em 1948 por Haroldo Barbosa (1915-1979) e Antonio de Almeida (1911-1985)”. Fonte: MORAES, J. G. (28 de abril de 2017). *Barnabé, o funcionário*. Jornal da Universidade de São Paulo (USP). <https://jornal.usp.br/artigos/barnabe-o-funcionario/>

cedida pelo Governo de Pernambuco; e os publicitários, ainda em 2006. Veja que de 2006 até 2010 começamos a pensar a comunicação naquele cenário, que era o papel. Era totalmente o papel, em cima do impresso. Como é que a gente podia? Que temas estavam acontecendo? E começamos a produzir, a fazer produtos, a fazer ações educativas. A gente começou a ir [atrás] para saber quais são os municípios que têm os menores Índices de Desenvolvimento Humano [IDH]. São quantos? São nove. Então vamos pensar em produtos para aqueles nove municípios com o IDH baixo. [Outro exemplo]. Qual é o problema que está acontecendo, lá? Promotor que está na ponta [área-fim, em contato com o cidadão, exercendo a atividade-fim do MP]. O que é que está acontecendo, aí? A gente começou a falar e a casa [MPPE] começou a dizer: ei, o que esse pessoal está fazendo? Então, aquelas pessoas que diziam: “Olha, você não vai ter serviço aqui, então, [espera aí]”. Começaram a ver que tinha serviço, sim. A gente é que não está chegando de todas as formas para aquele povo [cidadãos].

Essa ampliação da comunicação (de assessoria de imprensa para assessoria de comunicação), esse conhecimento já era vivência sua em outros lugares ou foi uma construção em paralelo?

[55m49s] **Andrade, E.:** Eu vim com a bagagem, eu vim com a vivência. Eu prestava uma assessoria pela CPRH a uma empresa alemã de cooperação técnica e nosso trabalho todo era produzir comunicação [social] para pessoas, produzir informação. Então, se a pessoa trabalhava com indústria, com processo de galvanização¹²⁷, a gente ia estudar o que era, para produzir para aquela comunidade que tinha poluição. Então, eu vinha de uma imersão muito grande, [por isso] foi um choque (eu também me perguntei: o que vou fazer aqui? Mas aí eu fui buscar, fui atrás).

E os gestores ficaram sensíveis?

[56min43s] **Andrade, E.:** Eles permitindo. Sempre foram muito abertos para isso.

Uma coisa que favoreceu foi o teu profissional e outra coisa, também, foi a sensibilidade da gestão da época de abraçar a ideia, de ampliar, correto?

¹²⁷ A galvanização é o processo de aplicação de uma camada protetora de Zinco ou ligas de Zinco a uma superfície de aço ou ferro de modo a evitar a corrosão destes. Fonte: Galvanização. No *Wikipédia*. <https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Galvaniza%C3%A7%C3%A3o&oldid=56613745>

[56m53s] **Andrade, E.:** Sempre houve abertura para o desenvolvimento dessa comunicação [social]. Sempre houve abertura. A gente tinha orçamento, a gente conseguiu orçamento para fazer as coisas [ações, produtos e serviços]. A gente conseguiu que esse orçamento fosse anual, ou seja, todo ano, quando Lei Orçamentária Anual (LOA) é aprovada, lá tem um numerozinho [valores monetários destinados] que é a rubrica de comunicação. Coisa que não tinha em 2005, não tinha orçamento, então, para você fazer uma cartilha ou se arranjava um apoio ou não fazia, porque não tinha orçamento previsto, não tinha de onde tirar.

[58m] **Andrade, E.:** [Em 2011] vem a história de regulamentar as redes sociais, o uso das redes sociais, chamar a atenção que você também é responsável pelo que você diz. Também pelos cuidados que você deve ter com o manual de uso. Uma coisa incipiente para 2011, porque hoje a gente tem, pelo Comitê de Política de Comunicação, um manual de relacionamento com a mídia, que aborda a questão das redes sociais. Enfim, é um manual bem completo. Manual de redes sociais e manual de relacionamento com a mídia. São dois manuais. Veja que o nosso de 2011 era bem incipiente, aquela coisa do momento.

Naquela época (2011) já sentia necessidade de dar diretriz?

[58m46s] **Andrade, E.:** Nós tínhamos exemplos, tínhamos problemas nas redes sociais. Era aquele servidor, estagiário ou membro que fotografava um processo e colocava lá [redes sociais]. (“Você [a pessoa que postou] fez isso, não pode fazer isso, tem que apagar”). A partir daquele momento mesmo que de uma forma muito simples, muito pouco estudada, que a gente alertou que você é responsável pelo que você posta, isso já fez com que as pessoas pensassem bastante no que ia colocar. Isso não é cerceamento da liberdade, mas a gente, institucionalmente, tinha que se proteger, tanto é que é permitido que a área tenha seu canal. A Ouvidoria tem um canal de rede social, mas ela sabe que ela é responsável pelo que ela coloca, ela sabe que ela tem que fazer tudo muito corretamente. Assim como poucas áreas, era um *boom*, todo mundo queria ter, mas ter sem responsabilidade, pelo menos sem a atenção que devia ter. Então, lá para 2014 foi criado o Comitê de Política de Comunicação, quando foi criado, começamos a trabalhar várias coisas que são coletivas, uma delas foi esses dois manuais que nós lançamos no ano passado (2018). Em 2015, o MP não tinha um manual de aplicação da marca, então a marca do MP era aplicada de qualquer jeito,

por qualquer um, de todo jeito. Com esse manual [da marca], porque é a identidade da instituição, a identidade é como o seu nome, precisa ser protegido, você não quer ver o seu nome sendo colocado de qualquer forma, então, a gente trabalhou esse manual, quem precisa aplicar a marca do MP sabe que precisa de autorização. Ele tem todas as regras de aplicação, das várias formas que ele pode aplicar, e tem uma concordância. Esse é um trabalho de comunicação que realmente a gente achou muito bacana fazer. Quando foi em 2016, a gente conseguiu emplacar a resolução que disciplina os procedimentos da assessoria de comunicação, e, em seguida [2018], foi aprovada a política de comunicação nacional do MP. O que foi que nós fizemos? Nós incorporamos a política de comunicação à nossa Resolução, ou seja, nós podemos dizer que hoje temos [MPPE] uma política de comunicação. Ela está dentro. Hoje, na nossa Resolução [nº 005/2006], ela é citada [Recomendação nº 58] que, na íntegra, (se a memória não me falha) ela faz parte da política de comunicação do MPPE.

[1h01min34s] **Andrade, E.:** Veja quanta conquista. Vendo assim a distância, mas isso é uma obrigação, é isso mesmo; faz parte da revolução, mas tudo isso poderia não ter acontecido. A gente poderia ainda estar em 2005, se a gente não tivesse lutado, se a gente não tivesse aberto a mente para isso.

Mas foi uma coisa coletiva que você sentiu? Era uma coisa que era fomentada no Brasil, entre os profissionais, entre as instituições para se abrir?

[1h01min55s] **Andrade, E.:** Eu posso falar pelas instituições [unidades] do MP, porque faço parte do Comitê. Tem Estado [unidade do MP Estadual] que ainda não conseguiu fazer o que a gente fez [MPPE]. Tem Estado que não tem as regras escritas, não tem a política de comunicação, porque a política de comunicação nacional [Recomendação nº 58] não obriga a seguir, é uma recomendação. Tem Estado que não tem, e não são poucos, mas estão em fase de ter, porque agora virou uma exigência.

[1h03min51s] **Andrade, E.:** E, aí, a gente descamba para 2018 e 2019 nesse cenário, que dá para trabalhar de forma mais tranquila. A gente consegue se defender melhor de certo tipo de solicitação, porque se havia um costume e havia uma cultura, então é natural que as pessoas achem que não prestei atenção, vou continuar. Não. Hoje a gente chega para o diálogo, chega junto, às vezes dá muito trabalho, dá muito

desgaste, não é um diálogo fácil, às vezes até me adoece, porque trabalhar com esse tipo de coisa não é fácil, mas falamos um pouco de resistência.

Essa política está disponível para o cidadão ou só interno?

[1h05min27s] **Andrade, E.:** Ela é pública. Ela está no *site* do Conselho (CNMP), ela está no Diário Oficial (data em que foi publicada). E a quem pede, a quem solicita [envia cópia]. Enfim, conscientizando sobre isso. É bom para o trabalho.

Anexo D2. Entrevistada: Andréa Corradini

Entrevista realizada por Skype, no dia 3 de junho de 2019, às 10h28 de Recife (Pernambuco, Brasil) e às 14h28 de Lisboa (Portugal), com duração de 59 minutos. A entrevistada é analista de comunicação do MPPE, publicitária, desde abril de 2009. Foi coordenadora, no ano de 2014, do GT Política de Comunicação, uma das áreas do CPCoM - Comitê de Política de Comunicação, integrante do Fórum Nacional de Gestão do Conselho Nacional do Ministério Público. O objetivo do GT, naquele momento, foi criar uma minuta de portaria para propor a Política de Comunicação do Ministério Público.

❖ **Em época de *fake news*, redes sociais como espaço público paralelo, comunicação digital que permite canal direto instituição/sociedade, tendo como pano de fundo uma instabilidade política nacional, qual a importância da comunicação institucional pautada em regras claras sob a diretriz de uma política de comunicação?**

[4m20s] **Corradini, A.:** Eu acredito que esse fato tenha uma importância fundamental porque está respaldado na valorização da instituição. A instituição está acima de qualquer gestão, ela está acima, inclusive, desses movimentos como o *fake news* e a clareza dessas regras, a clareza dessas diretrizes fazem um contraponto ao que é a *fake news*, ao que é ao paralelo, ao que é a maneira não convencionada, de forma ética, de se fazer uma comunicação institucional. Esses valores institucionais que temos presentes hoje, na atual política [de comunicação], por exemplo, eles foram conquistados ao longo de muito tempo, de muito trabalho, de muitos profissionais que passaram ao longo do tempo e que consolidaram esses valores em um documento que representa hoje, essa diretriz (institucional). Ainda que ela precise de ajustes constantes para se adequar às demandas, às novas questões sociais, a todo esse movimento de um fluxo contínuo de demanda que vai surgindo, ela (a política) é resultado do que foi amadurecido ao longo do tempo por muitos profissionais, amplamente debatida em profundidade. Acredito que ela, a política, é um porto seguro para se fazer a comunicação, ainda que no paralelo, percebemos tantas questões diferentes acontecendo. Você consegue olhar para a *fake news*, olhar para esses movimentos e refletir o quanto eles estão distantes dessa base (política de comunicação) que foi construída.

[6m12s] Quando você fala “avaliado por vários profissionais”, você está se remetendo ao tempo do GT que você participou dentro do Comitê? Pode esclarecer isso?

[6m31s] **Corradini, A.:** Sim, estou me referindo a isso. A primeira reunião — eu entrei no Ministério Público, em 2010, e já havia uma discussão no que tinha começado a ser o Conselho Nacional do Ministério Público sobre a necessidade de uma regulamentação, uma necessidade de diretriz para a comunicação dos Ministérios Públicos brasileiro. Quando eu entro no GT de Comunicação, esse trabalho já estava sendo feito há seis, sete anos. Então, assim, houve um grande amadurecimento, muitos profissionais foram envolvidos. Ainda aqueles que não estavam mais porque há um fluxo, uma rotatividade muito grande dos profissionais das assessorias de comunicação [Ministério Público] no Brasil. Nem todos ainda têm profissionais concursados. Foi fruto de uma construção ao longo de um tempo, então a gente tem, hoje, nove anos dessa construção.

- ❖ **Desde o primeiro plano de ações de Gestão Estratégica de 1999 que a comunicação foi reconhecida como estratégica. De início, as estratégias estavam voltadas para a divulgação e marketing e, com o tempo, foram ampliadas para comunicação e relacionamento. A que fatores você atribui essa ampliação de pensar a própria comunicação institucional, incluindo o cidadão?**

[11m10s] **Corradini, A.:** Eu atribuo a dois fatores com mais força. O primeiro deles foi a própria mudança na estrutura da comunicação como um todo, com a inserção das redes sociais, por exemplo. Se antes a gente tinha uma comunicação com grande poder do emissor e relação ao receptor, em que o *feedback* demorava muito para chegar ou então não chegava até o emissor. Quando a gente insere a lógica das redes sociais, em que há uma interação direta, *on-line*, naquele momento. Você muda uma estratégia. Você não pode só falar porque agora aquele cidadão também quer ser ouvido. Então, acho que a gente tem uma mudança, daquela comunicação unidirecional que passa uma notícia para uma que vai estabelecer um relacionamento. Ouvir o cidadão, acolher aquela opinião, promover uma orientação. Acho que esse é um grande fator.

[12min14s] **Corradini, A.:** O segundo, que acho que vem acoplado a esse movimento é a abertura para entrada de outros profissionais, além de jornalistas, na assessoria de comunicação do Ministério Público de Pernambuco e que foi um movimento que se viu também repetir no campo nacional. Quando em 2010, no CNMP, ainda eram poucos profissionais no campo da publicidade e das relações públicas, e a gente vê hoje, essas *expertises* sendo absorvidas nas assessorias. Eu acho que ao se trabalhar essa nova dinâmica

de comunicação, incluindo publicidade, relações públicas e jornalismo, a gente consegue entregar ao cidadão um escopo maior. A gente consegue efetivamente trabalhar formatos de linguagem diferenciados, cada um com a sua importância, cada um com seu objetivo, mais adequado com a nova demanda social.

[13m11s] Sobre essa demanda, existia uma conjuntura favorável para se pensar a comunicação de forma mais ampliada e o direito coletivo à informação?

[14m20s] **Corradini, A.:** O que eu posso contribuir é no campo extremamente da prática. Como é que eu notei isso? As redes sociais foram chegando: chegou o Orkut¹²⁸, e o MP não participou. Então chegou o Facebook, nós ficamos um pouco experimentando: como é que vai ser? Olha, tem uma nova linguagem aqui, e aí, a gente vai? Pessoal do Brasil, quem foi? Quem pode dizer? Então, vamos. Vamos sentir como é. Aí, foi tendo essa experiência. E são caminhos sem volta porque, naquele momento em que você abre o escopo de diálogo [abre canal] com cidadão, é uma porta que não pode mais ser fechada. Então, esse movimento que a rede social produziu — primeiro, o Facebook; depois, o Twitter; mais recentemente, o Instagram —, você vai criando um elo de comunicação com o cidadão que não é mais possível voltar atrás.

Eu acho que as leis, e principalmente a Lei de Acesso à Informação (LAI) vem, mas em um momento em que essa dinâmica já estava acontecendo na prática. Ela, a lei, traz clareza a alguns pontos e colabora na qualidade da informação que a gente deve fornecer ao cidadão. Acho que, no começo, a comunicação é muito instintiva (vamos testar aqui, vamos passar uma notícia e como é que o cidadão reage? Então, vamos lançar uma campanha e ver como ele reage). Foi um grande aprendizado, mas as leis [LAI] foram importantes para dar essa diretriz com clareza sobre qual o papel da comunicação pública nesse meio.

[15m57s] Percebe algum movimento de expansão e agora de contenção, ou de apenas expansão? Por que você falou um termo muito interessante

¹²⁸ O Orkut encerrou seus serviços como rede social em setembro de 2014. Orkut Büyükkökten foi engenheiro turco do Google. Fonte: TechTudo. (s.d.). Orkut Büyükkökten. <https://www.techtudo.com.br/tudo-sobre/orkut-buyukkokten.html>

anteriormente: “Não podem mais ser fechadas as portas dos canais com a sociedade”. Será? O que lhe deu tanta firmeza? Você vê empoderamento do outro lado?

[16m46s] **Corradini, A.:** Vejo [empoderamento do outro lado]. Eu acredito que quando a gente abre um canal para levar informações para o cidadão, por exemplo, nós temos 13 mil pessoas que seguem o MPPE no Instagram. Se houvesse uma decisão de simplesmente fechar esse canal, com certeza haveria uma reação do lado de lá (cidadão/destinatário), cobrando, pelo menos para entender a razão disso ter sido feito. Então, eu acredito que quando a gente abre esse canal de comunicação, quando a gente está fazendo, ali, o nosso dever constitucional de fazer a publicidade dos nossos atos, dizer o que somos, esse é um caminho que só teria uma “volta”, com o cerceamento dos direitos do cidadão, como um regime de ditadura. Eu queria muito acreditar que isso não voltaria, que a gente pode atingir uma maturidade enquanto país, enquanto Estado, enquanto instituição, que um movimento como esse não mais aconteceria.

[Conclusão aos 18 minutos e 14 segundos]

Corradini, A.: O cidadão quando ele percebe que pode falar diretamente com a instituição, ele não quer mais falar com os intermediários. Então, por exemplo, se antes a mídia intermediava o diálogo do cidadão com o Ministério Público — por exemplo, enviávamos um relise para o jornal, por sua vez, o jornal publicava e o cidadão mandava uma carta para o jornal criticando o MPPE. Hoje, ele tem esse acesso direto à instituição, ainda que via Ouvidoria, e não assessoria de comunicação social. Mas esse fluxo sem intermediários é algo fundamental e foi um campo aberto, via comunicação social.

Percebe a instituição consciente disso? Há algo dentro da instituição que está estimulando através de decisões de abrir mais canais, escutar as ouvidorias?

[20m46s] **Corradini, A.:** Nós, da assessoria de comunicação, estamos muito ligados à opinião dos cidadãos. A gente está ali, acolhendo a todo momento. É um trabalho que é feito, nesse momento, em conjunto com a Ouvidoria do MPPE. Quando chega qualquer manifestação ativa do cidadão, solicitamos que ele procure a Ouvidoria para a formalização, mas a gente consegue acompanhar com clareza o que o

cidadão acha de um determinado ato, como ele reagiu, quais críticas ou quais elogios ele fez. E a gente procura levar essas informações para o promotor de Justiça, para o procurador de Justiça que trouxe aquilo ali (o assunto em pauta que motivou a manifestação do cidadão), ou seja, é um fluxo constante de informação. Acho que sim, o cidadão tem, sim, essa voz.

- ❖ **A formação da opinião pública favorece ou não o apoio social para com os atos do MP, podendo demandar a instituição revisão dos próprios atos. Lembra de alguma(s) demanda(s) oriunda(s) da sociedade organizada, ou imprensa que promoveu(ram) reavaliação(ões) de atos, normas ou condutas do MPPE? (Accountability)**

[22m33s] **Corradini, A.:** Acho que um dos mais emblemáticos que houve via rede social foi durante a divulgação de um concurso de estágio de Direito, da Escola Superior do MPPE, em que os cidadãos começaram a pedir o seu direito de acesso a cotas para negros, nesse concurso. Foi encabeçado pelo movimento Zoadá, da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), e então esse movimento, via redes sociais, promoveu uma reflexão sobre a decisão e foi incluída cota no estágio de Direito. (Eu não tenho todos os detalhes na cabeça, mas eu me lembro que isso foi bem importante).

Outra coisa que eu achei fundamental foi o apoio da população quando se tentou efetivar a (Proposta de Emenda Parlamentar) PEC 37 — que limitava o poder de investigação do MP —, que também, pelas redes sociais e pelas ruas, houve essa movimentação popular que respaldou um apoio à instituição. Eu acho que o MP, antes e depois desse movimento, mudou como instituição porque percebeu que sim, poderia contar com o apoio popular.

Eu percebo isso, além desses fatores maiores efetivamente de mudanças de uma diretriz, de alguma norma institucional, em alguns detalhes. Por exemplo, uso dos carros oficiais. Hoje, todo cidadão é um fiscal em potencial. Ele tem um celular na mão e se percebe que um bem público está sendo mal utilizado, na hora coloca nas redes sociais. Já aconteceu alguns casos lá no MP, por exemplo, de estacionamento em lugar proibido por parte de um motorista e, naquele mesmo momento, um cidadão registrou, levou aquilo à assessoria de comunicação, à mídia ou às redes sociais. E as pessoas começaram a marcar o MP, e aquilo ali enseja que se tome muito mais cuidado com o uso do bem público, até para não prejudicar o cidadão no seu dia a dia.

Esse exemplo do carro, houve mudança comportamental da instituição?

[25m23s] **Corradini, A.:** Sim. Quando aconteceu esse caso, eles [Administração Superior] deram retorno para a assessoria de comunicação que se posiciona para o veículo de comunicação ou para o cidadão. Normalmente, envolve uma apuração dos fatos fora do escopo da assessoria de comunicação, porque isso acontece em outro departamento, mas que enseja um cuidado maior com esse bem público para que essa situação não ocorra novamente e prejudique a instituição, na sua imagem.

Consegue lembrar de mais algum?

[25m58s] **Corradini, A.:** Houve uma cartilha que a gente elaborou em conjunto com a sociedade, (eu não sei se ela cabe nessa questão que você perguntou), mas a [8ª] Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Capital promoveu vários seminários no interior do estado de Pernambuco para ouvir a população LGBT na construção de uma cartilha. Na publicidade, esse é um dos casos mais emblemáticos de promover uma reavaliação de (não posso falar de normativa) produzir um material respaldado pelo MP com ampla participação popular, ouvindo a população LGBT.

[27m51s] **Corradini, A.:** Uma cartilha voltada para a sociedade. Mas fizemos uma ampla divulgação para o público interno. Eu me lembro, ainda que de maneira informal, de receber comentários de promotores de Justiça impactados com aquele material, porque, como cidadãos, isso também mudou a percepção deles a respeito dos direitos da população LGBT. Então, ainda que não tivesse sido elaborada como um manual com peças jurídicas, ou manual de atuação para as Promotorias de Justiças, ainda assim, houve um impacto naquelas pessoas como cidadãos, assim como para promotores de Justiça, já que engloba a sua atuação institucional.

Como você recebe essa intervenção da sociedade civil que questiona atos, condutas ou normas institucionais?

[29m7s] **Corradini, A.:** Eu acho perfeito. Eu acho que é um contraponto fundamental para uma instituição que está calcada em pilares democráticos, que é de ter essa conexão profunda e receber os retornos de forma rápida, a quem ela deve servir, que é a população. Então, por exemplo, até em atos administrativos, se há alguma inclusão de algum auxílio para membros e servidores, a população, naquele momento, já reage. Então, acho que é fundamental para esse retorno, nessa condição democrática.

[29m50s] **Corradini, A.:** Mas há uma outra coisa importante, que é a educação do cidadão para ele conseguir interpretar as informações disponíveis, porque a própria

atuação do MP, do Sistema de Justiça, é muito complexa. Então, se nós falamos de procurador, nós temos procurador de Município, procurador do Estado, procurador da República, procurador de Justiça (que atua no MP). Então ela é muito complexa que só a transparência, não estou dizendo que ela não é importante, mas ela, por si só, ainda não cumpre todo o seu papel quando o cidadão não consegue decifrar essas informações. Por isso eu acho que o papel da comunicação social é fundamental para tornar aquela informação clara para que o cidadão exerça os seus direitos.

Então, além de trazer a transparência, de trazer notícias de relevância para o cidadão, a metodologia pedagógica de passar essa informação também é uma das características da comunicação social de uma instituição?

[30m58s] **Corradini, A.:** Eu acho isso fundamental porque você pode, muitas vezes, cumprir a Lei da Transparência, mas colocar em formatos ou em lugares dentro de um site pouco acessíveis para o cidadão. Quem está dizendo para ele que aquela informação está disponível ali. Você imprimir uma tabela e colocar atrás de uma porta, você está cumprindo a lei, mas isso está cumprindo a função social? Então eu acho que o papel da comunicação social é fundamental neste sentido de não apenas trazer aquela informação, mas torná-la mais clara possível para que aquele cidadão — que nós sabemos, especialmente aqui no Brasil, que ainda tem um índice muito baixo de educação —, consiga ter a compreensão daquela situação para entender e poder exercer o seu direito de controle social.

[33m22s] **Corradini, A.:** Eu acho que esse é um dos grandes desafios da comunicação social do MP hoje. Mesmo quando falamos para um cidadão que ainda tem um grau de escolaridade maior, ainda assim é difícil lidar com a complexidade da área, se ele for um cidadão letrado no Direito, por exemplo.

[33m49s] Essa relação com os veículos de comunicação é um dos maiores dilemas que existe hoje, porque para você atingir ainda a grande massa, você precisa da intermediação dos meios de comunicação de grande alcance (TVs e rádios das grandes corporações). Só que nas grandes corporações você não leva a sua informação para o cidadão, você leva já com o olhar dessas redes. A sua [informação institucional] você consegue levar diretamente, hoje, pelas redes sociais. Só que a gente sabe que uma grande parcela da população ainda não acessa, especialmente aquela mais pobre, do interior [do Estado de Pernambuco], com nível mais baixo de escolaridade. Então, é

sempre um desafio: como levar a essa população uma informação de qualidade de seu nível de entendimento sobre o MP?

- ❖ **As características institucionais, principalmente a função social, geram uma dinâmica própria na condução da comunicação institucional que difere de outras instituições, uma vez que se tenta atender a todo o escopo em que está calcado o MP?**

[36m10s] **Corradini, A.:** Eu acho que tem um fato extremamente relevante, e aí vem até pela própria forma de escolha de gestão do Ministério Público. Então, diferente do Executivo (Poder), em que essa escolha é feita diretamente pela população [eleição geral], no MP é uma escolha interna [eleição pelos pares].

(E onde é que quero chegar com esse raciocínio?) Eu entendo, hoje, que grande parte da comunicação do Executivo, que deveria ser uma comunicação institucional em defesa dos direitos dos cidadãos para levar a explicação dos serviços públicos para esses cidadãos, ela é feita como uma publicidade institucional da própria gestão. Por exemplo: você pega uma prefeitura e grande parte da verba de comunicação daquela prefeitura é para levar conhecimento que foi feito isso, foi feito aquilo, foi feito aquilo outro, que, de certa forma, faz parte da publicidade, mas também é uma maneira de você colocar aquele gestor na mente da população para garantir um retorno nas próximas eleições. Então, eu acho que tem esse uso da comunicação institucional e que percebo, com muita clareza, esse tipo de comunicação como se fosse um marketing político sendo usado pelo Executivo.

[37m31s] No MP, na sua própria forma de escolha de gestão, por não ser uma escolha popular, ou seja, os gestores não precisam mostrar os seus serviços para a população para serem reeleitos, mas muito mais para os seus pares internamente. Eu acho que isso deixa a comunicação institucional do MP muito mais livre para que ela possa efetivamente falar da sua função social para o cidadão. Efetivamente levar informações com o conceito mais puro da comunicação institucional, pelo menos é o que na publicidade é o que conseguimos ver, levando cartilhas, orientações, campanhas, focadas na prestação de serviço mais do que em uma publicidade institucional de gestão para ter algum tipo de retorno imediato. Então, na publicidade eu consigo enxergar isso nessa relação com o cidadão.

[39m52s] **Corradini, A.:** Fazendo uma comparação da comunicação do Executivo com o MP, [há uma dinâmica própria].

- ❖ **Na sua percepção, há variáveis (internas e externas) que influenciam o grau de liberdade de uma instituição como o MP, de divulgar as suas próprias ações (salvo os sigilos, informações de risco aos membros e investigações)? E quais os desafios ou equilíbrios necessários?**

[42m12s] **Corradini, A.:** Eu acredito que essa liberdade está muito ligada a um outro fator que, para mim, é extremamente relevante na condição do MP, que é a independência funcional dos promotores de Justiça. Nós, enquanto assessoria de comunicação, nunca falamos por nós mesmos, nós falamos para respaldarmos e para dar voz à ação de membros do MP, que passaram por processos de seleção [concurso público] e que estão ali representando e cumprindo uma função social. Então, eu acredito que devemos ter a liberdade necessária para dar todo o respaldo ao membro dentro da sua independência funcional, está aí a importância da política de comunicação, porque vamos dar esse apoio para a realização daquela função social, dentro das regras, foram criadas e amplamente debatidas pela própria instituição. A liberdade é fundamental, neste sentido, sempre que ela está atrelada à função social do membro e respaldada pelos valores da política de comunicação.

Há fatores internos e externos que podem atrapalhar essa liberdade dentro desse regramento que você colocou agora? Atendendo todos esses regramentos que você citou, ainda assim, você consegue perceber algum fator que altere esse grau de liberdade que influencie, se ele é mais ou menos, se ele altera ou não altera?

[43m43s] **Corradini, A.:** Tem uma situação que eu estou refletindo sobre ela, mas ainda não posso traçar nada porque ela ainda é uma situação hipotética, mas eu queria desenvolver esse raciocínio aqui, com você. O atual presidente da República, Jair Bolsonaro, pontua que não aceitará a indicação da lista tríplice para a eleição do novo procurador-geral de República. Não entendo como seria uma relação de um procurador-geral que não foi eleito por sugestão de seus pares, mas diretamente pelo presidente. Não sei como vai ser isso do ponto de vista da legalidade. E, aí, é uma pergunta que eu tenho: como seria essa liberdade de comunicação dos membros, com sua independência funcional, numa relação tão próxima ao Executivo, já que nenhum membro da lista tríplice foi aceito? Acho que essa é uma questão de reflexão do Ministério Público, que vai envolver, sim, a área de comunicação. A gente vai precisar observar como é que isso se comporta.

Fator interno?

[45m21s] No MP, nós temos uma clareza de que a veiculação das informações passa pela avaliação da atual gestão, ainda que os promotores tenham a sua independência funcional e sejam veiculadas as suas informações, mas ela sempre está alinhada ao pensamento da atual gestão, ainda que estejamos totalmente respaldados pela política de comunicação, o que promove um amadurecimento e que dá uma segurança maior para que seja feita uma comunicação verdadeiramente institucional.

Na assessoria, há algum fator?

[47m15s] Eu acho que tem um fator que é muito importante, que é o seguinte: hoje a nossa quantidade de funcionários concursados não corresponde à demanda da instituição por estes cargos. E sem qualquer demérito aos funcionários comissionados ou cedidos que ocupam essa função, só que isso implica, muitas vezes, numa maior rotatividade. Então, a cada novo funcionário que você tem, é preciso que haja um tempo para internalizar todas as questões relativas à política de comunicação, a cultura da instituição. Então, eu acho que essa alta rotatividade dos funcionários na comunicação é uma questão importante para efetivação da política [de comunicação].

É um dos obstáculos ou é uma coisa que favorece ou não a aplicação?

[48m10s] **Corradini, A.:** Eu acho que é um obstáculo, pois até que aquela pessoa possa internalizar aqueles valores, trabalhar diante deles, muitas vezes, quando ela consegue atingir esse nível, então, [é substituída] por uma troca de gestão - é natural uma troca dos cargos comissionados, pois existe uma flutuação.

Então, também não é só uma questão do comissionado no setor, a troca de gestão também leva tempo, a esse grupo que chegou no administrativo, para entender toda essa construção do setor [comunicação social].

Corradini, A.: Exatamente.

Vou provocar... A instabilidade política do Brasil, os posicionamentos dos ministros e do próprio presidente está causando alguma influência nos temas a serem desenvolvidos nas comunicações?

[50m5s] **Corradini, A.:** Eu acho que essa polarização está muito clara. Então, alguma medida que favoreça um grupo LGBT, favoreça o direito dos povos tradicionais de religiões de matriz africana, que não estão alinhadas com a coluna central da principal

gestão executiva do país. Então é como se as pessoas estivessem mais à vontade para criticar nas redes sociais, inclusive a atuação do MP.

Um dos fatores também está na opinião do cidadão nesse cenário de instabilidade política?

[52m10s] Nós acolhemos, mas com restrição. O MP, se é o nosso dever divulgar um direito da população LGBT ou da população de Terreiro [local de manifestação religiosa de matriz africana, mesmo que haja uma edificação, o termo cultural virou tradição]. Esse ponto nós acolhemos o cidadão no seu direito de livre manifestação, contanto que não haja desrespeito, pois não pode usar a liberdade de expressão para disseminar a cultura de ódio. A gente acolhe isso, mas não vai interferir, se ela está respaldada na legalidade.

Nesses momentos de instabilidade/polaridade, a política de comunicação favorece essas regras claras de trabalhar a comunicação, inclusive para o cidadão?

[53m9s] Numa polarização, com os cidadãos polarizados, você tem os do grupo A e os do grupo B. E a política de comunicação vai trazer informações para ambos os grupos, não só para A ou para B. Isso é que é clareza, que os atos sejam publicizados independente de que grupo político ou de que a sociedade queira ouvir. Mas se aquilo está ligado ao direito, aquilo vai ser divulgado como um direito de o cidadão saber o que a instituição está fazendo, como ela está atuando.

[Complemento] [54m50s] **Corradini, A.:** As mudanças estão acontecendo muito rapidamente. Dois pontos que são fundamentais, aí: O que se manter e o que modificar?

Acho que a flexibilidade é fundamental. Por exemplo, as redes sociais estão vindo, então promovem uma mudança muito grande na forma como o cidadão quer receber essa comunicação. Temos que estar atentos a isso e também modernizar os nossos instrumentos de controle para atender a essas novas demandas. Aqui está a flexibilização.

A outra, na parte da estrutura, é ser firme na defesa dos direitos democráticos. Jamais abrir mão do divulgar. Podemos até refletir sobre a melhor forma de divulgar, mas jamais abrir mão dessa transparência conquistada. [55m 40s]

Qual é o papel da ética e da moral nos discursos?

[56m15s] **Corradini, A.:** Nesses tempos eu estou com muito receio de usar as palavras ética e moral porque elas têm sido muito deturpadas para se vender discursos com finalidades políticas. Mas o que eu entendo, no meu conceito de ética e moral está muito ligado ao bem comum, e esse bem está ligado aos valores de transparência, direitos fundamentais e aquilo que conecta todas as pessoas e não o que as separam. Então, nesse sentido, eu acho que a gente sempre busca por esses instrumentos, que deve manter essa coluna independente do grupo político que esteja no poder. Acho que isso é fundamental. A gente conseguir preservar valores e não deixar, não dar passos atrás em valores que foram conquistados de forma muito árdua e com muita discussão e que hoje atende aos interesses do coletivo como um todo, não só de um grupo político A ou B.

Isso quando você fala é do Poder Executivo nacional, os grupos políticos independentes das esferas?

[57m30s] **Corradini, A.:** Independente de qualquer um, porque a gente podia ter um grupo político voltado para a esquerda, por exemplo, e que se quisesse de alguma forma interferir em qualquer mecanismo que já foi conquistado. A diretriz seria a mesma: manutenção dos valores institucionais de transparência, democracia, de acesso à informação, independente do grupo que estiver no poder, seja na esfera municipal, estadual ou federal.

Anexo E. Transcrição de Entrevistas com Profissionais de Comunicação externos ao MPPE

Anexo E1. Entrevistada: Cláudia Lemos

Entrevista realizada por Skype, no dia 4 de junho de 2019, às 16 horas de Brasília (Brasil) e às 20 horas de Lisboa (Portugal), com duração de 35 minutos e 32 segundos. A entrevistada foi assessora de comunicação social do MPF, do CNMP, e coordenadora do Comitê Nacional da Política de Comunicação Social do CNMP de 2010 a 2013.

Em que contexto foi iniciado o processo de construir uma política de comunicação que orientasse o Ministério Público brasileiro?

[13m06s] **Lemos, C.:** A gente já achava que precisava de uma política [de comunicação] desde sempre. Eu já tinha tido a experiência de trabalhar com política de comunicação antes, inclusive no Ministério Público Federal (MPF), que é uma referência importante no Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), porque o procurador-geral da República é o presidente do conselho. E eu já participava do Fórum Nacional de Comunicação e Justiça desde a fundação do Fórum [Nacional] de Comunicação e Justiça. Então, quando eu trabalhei na Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), eu participei das primeiras reuniões, antes até da fundação do Fórum, a qual também participei. Então, a gente já tinha instâncias de intercâmbio entre profissionais de comunicação do MP e da Justiça, e a gente já sabia que existiam desafios em comum. A gente já tinha muitos projetos em comum, a TV Justiça foi um grande projeto em comum. No Supremo Tribunal Superior (STF), eu era gerente do projeto da criação da TV Justiça, que era um projeto colaborativo, desde o início, com a participação dos órgãos todos do sistema de Justiça. Então, a gente já tinha essa sensibilidade para a necessidade de ter tanto um trabalho em rede como diretrizes em comum, que eram vistas como uma forma de fortalecer o trabalho e a atuação dos profissionais de comunicação de cada órgão. O que eu tinha feito no MPF tinha sido focado em estruturar uma comunicação da instituição. Então, por exemplo, eu batalhei para a gente fazer o primeiro concurso público para analista de comunicação do MP da União.

Por que você achava uma necessidade de ter vínculos mais fortes?

[14m51s] **Lemos, C.:** Um corpo [de equipe] estável. Então, na reforma em que foi feita na época do doutor Cláudio [Fonteles, PGR], a gente criou assessorias de comunicação nos organogramas dos órgãos regionais, não existiam. Existiam uma assessoria na PGR que era muito mais uma assessoria *do* procurador-geral da República do que *da* Procuradoria Geral da República (MPF). E não existiam assessorias no organograma nos demais órgãos, algumas unidades, algumas Procuradorias (umas 5, se não me engano) tinham assessores, mas era uma iniciativa dos procuradores daquelas unidades, aproveitando cargos de assessorias deles. Então, eles “puxavam” um profissional do mercado ou eles convidavam um servidor que tinha formação na área [de comunicação social], ou não, mas tinha interesse para assumir aquela função. Não tinha isso no organograma, nem no plano de cargos. A gente fez isso em 2003 e 2004. Para mim, já era muito claro que isso era importante [a organização estrutural do setor quanto à política de comunicação]. E não era claro só para mim, era claro para os profissionais.

[15m54s] Você consegue lembrar se, nessa época, os gestores eram sensíveis a lhe escutar e entender que, de fato, precisavam de uma estratégia de comunicação mais padronizada?

[16m] **Lemos, C.:** Não era só um movimento da comunicação, na verdade, a gente “pegou carona”. No CNMP estava existindo esse movimento da área de gestão e da área de tecnologia de informação. Eles estavam criando comitês nacionais, quando eu cheguei no CNMP, em 2010, existia o projeto de um Comitê Nacional de Gestão e um Comitê Nacional de TI. Na TI estava bem adiantado, isso. Eu falei: “A comunicação também quer. Estou na lista, também queremos”. Foi num contexto em que estava acontecendo esse movimento na área de gestão e na área de TI.

Então, existia uma preocupação de unificação de procedimentos. Por exemplo, foi nessa época que começou o esforço de padronizar as tabelas, tinha um Comitê Nacional de Tabelas para padronizar as classes processuais, para ter sistemas no MP em que se pudesse comparar dados, relatórios nacionais de gestão, compartilhar informações e soluções de tecnologia. A comunicação não estava isolada. “Ah! Nós queremos trabalhar nacionalmente.”

Mas também ninguém convidou a gente! A gente [comunicação do CNMP, comunicação do MPF e pessoas que conhecíamos da comunicação dos demais órgãos]

que se convidou para participar do movimento do CNMP, atuando como um órgão de políticas nacionais. A comunicação falou que queria também participar disso.

[18m08s] **Lemos, C.:** Nós usamos como referência o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que naquela época já tinha uma Política Nacional de Comunicação [Resolução nº 85/2009¹²⁹] e já tinha um Comitê Nacional de Comunicação. Então, a gente falou: “Está vendo? O Judiciário tem”. O Judiciário é sempre uma referência para o MP. E o nosso comitê não era igual ao deles, a nossa política também não, mas era uma referência.

[18m32s] **Lemos, C.:** E aí, para tentar responder rapidamente a sua pergunta. Tinha membros sensíveis a isso, a gente fez uma proposta em reuniões desse comitê nacional. Foi uma proposta feita a muitas mãos, com representantes dos diversos MPs. Essa proposta foi negociada com a direção do CNMP — e aí, eu digo, especificamente, o secretário-geral da época, José Adércio Sampaio (do MPF-MG), e o presidente do CNMP, na época, era Roberto Gurgel (PGR). Isso foi apresentado na forma de um projeto de Resolução [...]. Acontece que na composição do CNMP da época — e eu não vou lembrar, teria que pesquisar exatamente a data — a gente avaliou durante algum tempo que não seria o momento oportuno para apresentar aquilo para votação, exatamente pelo receio que você colocou de que (você não colocou isso explicitamente, mas que o feitiço se virasse contra o feiticeiro). Qual que era a intenção dos assessores? Era ter uma regulamentação que tornasse a comunicação mais ampla, mais aberta, mais institucionalizada, mais voltada para o interesse do cidadão, para a transparência e ampliação do acesso, e vedando a promoção pessoal, a promoção institucional.

[20m34s] **Lemos, C.:** Mas durante algum tempo ali teve uma avaliação de que se a gente apresentasse a proposta para discussão naquele momento, ela poderia virar o oposto do que nós queríamos e poderia ser uma forma de restringir a comunicação por gente que considerava que o MP estava falando demais. A gente até achava que, em alguns momentos, devia falar menos mesmo, sabe? Então, se você olhar a proposta

¹²⁹ Resolução CNJ nº 85/2009. Dispõe sobre a Comunicação Social no âmbito do Poder Judiciário. <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/98>. 08 de setembro de 2019. DOU - Seção 1 - nº 178/2009, de 17/09/2009, p. 86-87, e no DJE/CNJ nº 157/2009, de 17/09/2009, p. 2-4.

da época, e se você olhar a de agora também, mas acho que até é um exercício importante cotejar as duas [versões].

Tem como ter acesso a essa anterior? Eu só tenho a Recomendação CNMP nº 58/20017

[21m14s] **Lemos, C.:** Eu vou procurar se tenho algum artigo ou se alguém daquela época também tem.

[21m18s] [Retomando] Mas, por exemplo, tinha uma recomendação que o momento de divulgar era depois de oferecida a denúncia, e não durante a investigação, a não ser que houvesse um fato externo que provocasse a divulgação da investigação. *Eu posso estar sendo infiel ao que estava escrito exatamente, mas o espírito era esse.* O espírito era de proteger o cidadão, de proteger o investigado, então, tinha essa preocupação. Mas, basicamente, era isso que eu me lembro que posso te dizer. Uma discussão de 2011, 2012, eu posso pesquisar a data.

Como se deu o processo de construção da política nacional? Algum documento oficial demonstrou a necessidade, estatística, relatos em oficinas de gestão, ou uma demanda compartilhada em encontros nacionais em que se percebeu os mesmos desafios pelos profissionais de comunicação?

[22m26s] **Lemos, C.:** Foi uma percepção. Ao mesmo tempo estávamos construindo formas de ter dados, que não existiam. Estávamos construindo paralelamente as duas coisas. E isso tudo demora muito, porque se você for ver a Resolução [a ideia inicial era no formato de Resolução, mas foi alterado pelo CNMP para a Recomendação nº 58/2017] é muito mais recente. Como no MPF também é uma política, em forma de portaria, também é muito mais recente. Precisou passar muito tempo para isso ser formalizado.

Acho importante deixar mais claro que o texto da política surgiu principalmente da construção dos participantes do Comitê Nacional de Política de Comunicação, que eram assessores dos MPs. Em reuniões do comitê, eles trouxeram sugestões baseadas na prática deles, na visão de trabalho de comunicação e de problemas enfrentados que compartilhavam. Construiu-se, ali, um consenso do que deveria ser o trabalho de comunicação no Ministério Público.

A política de comunicação teve como base alguma outra política já consolidada em outras instituições, exemplos de outros países, ou influência dos acadêmicos brasileiros de uma nova forma de pensar a comunicação social desenvolvida por instituições pública?

[23m34s] **Lemos, C.:** A do CNJ.

Basicamente a do CNJ?

[23m36s] **Lemos, C.:** Não. Ela foi a primeira referência, mas a gente pesquisou várias outras nacionais. Eu não me lembro de a gente ter consultado políticas [de outros países]. Eu lembro de ter referências que tinha trazido de uma viagem aos Estados Unidos (EUA) e a gente usar. Então, eu tinha uma diretriz de comunicação do DOJ (Departamento de Justiça, *Department of Justice*). A gente tinha algumas referências, mas não foi feita uma pesquisa, um levantamento formal de pesquisas de outros países, que eu me lembre.

Foi nacional mesmo, como essa do CNJ, consegue lembrar de alguma outra?

[24min20s] **Lemos, C.:** E referências que a gente usou como essa dos EUA, mas não uma pesquisa *benchmarking* mesmo.

No parágrafo único do artigo 2º há uma relação entre transparência e garantia do direito coletivo à informação, como surge esse entendimento aprofundado do papel da comunicação institucional?

[25m29s] **Lemos, C.:** Eu acho que essa é uma referência da comunicação pública no Brasil que se desenvolve a partir dos anos 1990. Então, desde que discutíamos lá, no Fórum Nacional de Comunicação e Justiça, a criação da TV Justiça, todas as referências para criar carreira de comunicação sempre foram baseadas nessa visão de que a comunicação dos órgãos públicos teria uma contribuição a dar para cumprir os direitos constitucionais do cidadão a ter acesso às informações do Estado, a participar das discussões, a ter acesso *àquela história da transparência* do processo judicial, o princípio da publicidade. A gente sempre fez referência desde lá dos anos 1990, algo que estava na Constituição (1988). Essa sempre foi a primeira referência a justificar a existência de iniciativas e de veículos de comunicação. Sempre era: o dever de publicidade e transparência, o direito à publicidade e transparência, e a participação também. Sempre foi essa, eu não consigo lembrar quando surgiu, isso sempre fez parte do que era discutido

Esse já era o seu contexto profissional? Já era o contexto da época, não era?

[26m50s] **Lemos, C.:** Já era desde a década de 1990. Desde o final da década de 1990, pelo menos, quando eu me lembro da gente discutir isso aqui em Brasília [Brasil]. A discussão da TV Justiça, por exemplo, era baseada nisso. Se você for olhar a justificativa da lei que cria a TV Justiça, que é uma lei de 2002, está escrito lá também. Foi um projeto de lei aprovado na Câmara [dos Deputados] e no Senado que modificou a Lei do Cabo, que é dos anos de 1990 [1995], tinha canais para o Senado, para a Câmara, para as Universidades, para emissoras comunitárias. O canal para a Justiça é de 2002¹³⁰.

[...]

[28m16s] **Lemos, C.:** Precisou ter um monte de questionamentos da Justiça, precisou de a Justiça querer (por ser cobrada) de deixar de ser uma “caixa-preta”, precisou ter um monte de leis nos anos 1990, um monte de mudanças na Constituição e na compreensão da Justiça para ela também se abrir a esse ponto.

[...] Mas vale a pena pegar a justificativa da Lei da TV Justiça (Projeto de lei).

Quanto dessa política foi uma necessidade de elevar o nível da entrega profissional e ética do serviço de comunicação, bem como proteção ao assédio dos gestores para uso instrumental do setor para alcançar poder, manutenção e feeding eleitoral?

[29m34s] **Lemos, C.:** Toda ela. Pelo menos a intenção dela [a política de comunicação do CNMP], toda ela, desde o início, foi essa. A intenção dela [a política], desde o início, foi limitar o que fosse de promoção pessoal ou institucional e ampliar o espaço do foco no interesse público, no cidadão e na abertura do poder, da Justiça como um todo. *Agora, vou te falar*, entendendo que a legitimidade como uma instituição como o MP também é importante. Assim, trabalhar a imagem de uma instituição é importante, mas entendendo isso como uma instituição que faz parte da democracia brasileira. Então, desde o início da discussão, tinha a preocupação de evitar que aquilo fosse instrumentalizado pelos gestores para promover gestões.

¹³⁰ PL nº 6059/2002. Proposta de criação da TV Justiça, alterando a Lei do Cabo de 1995. Fonte: Câmara Legislativa. (s.d.).
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0AF1B729F7F5FC6C245902B71358B56C.proposicoesWebExterno1?codteor=17583&filename=Tramitacao-PL+6059/2002

[30m41s] **Lemos, C.:** Então, por exemplo, eu me lembro muito bem da discussão sobre relatórios de gestão. Nem sei se está lá, na versão final. Acho que esse é um bom exemplo. A gente discutiu um artigo em que se propunha que os relatórios de gestão fossem todos digitais e não mais impressos, e que eles fossem por ano, calendário, e não de acordo com começos e finais de mandatos. De maneira que existissem como prestação de contas da instituição, e não de um determinado gestor. Eu acho que esse é um bom exemplo.

[31m26s] **Lemos, C.:** Pois tinha esse artigo lá [na minuta da resolução]. Era um incômodo enorme que os assessores tinham dos diversos MPs com aqueles livros caríssimos que eram feitos para falar “como eu sou legal. Eu procurador-geral de plantão”. Então, tinha esse tipo de preocupação.

Para Zémor (1995[2005], p. 76), A prática do Estado de Direito requer uma separação entre a comunicação relacionada à conquista do poder e a comunicação relativa ao exercício do poder.

O tempo entre a protocolização da minuta para a sua publicação teve fatos políticos sensíveis nacionais que ora retardou, ora acelerou a sua aprovação?

[31m57s]. **Lemos, C.:** Não sei. Não acompanhei esse processo final. Eu só vi o resultado final.

Não consegue lembrar?

[32m58s] R Não, porque ela sai muito mais recentemente. Quando a política sai, eu já não estava no Conselho. [...] Eu saí do Conselho em 2013 e fui para a PGR (MPF), voltei para a PGR em 2013 e saí da PGR no final de 2014. Então, de 2015 para cá, eu não acompanhei mais. Só as pessoas me dando notícias boas [no caso, a aprovação da política].

Houve algum feedback dos profissionais de comunicação que após a aprovação da Recomendação nº 58/2017, contribuiu para melhor compreensão pelos gestores do âmbito do Ministério Público brasileiro sobre o setor de comunicação social, bem como a inibição para o uso instrumental (tradicional da sociologia do poder do Brasil) e sim dentro do princípio do interesse público, do regime democrático?

[33m] **Lemos, C.:** Não. Só recebi a notícia que tinha sido aprovada. Depois, não acompanhei.

[34m9s]. **Lemos, C.:** [...] Agora, a gente criou a ABCPública (Associação Brasileira de Comunicação Pública), que é do final de 2016. E este ano (2019), a gente está trabalhando para criar as regionais da ABCPública. Então, qual é a nossa expectativa? Que a ABCPública seja um espaço de intercâmbio. Ainda existem o Comitê, os encontros Conbrascom [Fórum Nacional de Comunicação e Justiça], acabou de ter um em São Paulo, mas a gente acha que também é importante ter um intercâmbio entre os Poderes. Já começou a ter os encontros regionais. Acho que vai ser uma boa oportunidade de ter essa troca de informações entre os diversos órgãos.

Anexo E2. Entrevistado: Jorge Duarte

Entrevista realizada por Skype, no dia 28 de junho de 2019, às 8h30 de Brasília (Brasil) e às 12h30 de Lisboa (Portugal), com duração de 45 minutos e 13 segundos. O entrevistado é gerente de Comunicação Estratégica da Secretaria de Inteligência e Relações Estratégicas (SIRE)/Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Brasília/DF, desde 1990. Atuou como diretor do Núcleo de Comunicação Pública da Presidência da República (2004-2010), no governo de Lula. Atuou também no governo de Dilma Rousseff, de 2011 a 2012. É um dos fomentadores dos estudos e debates sobre a comunicação pública no Brasil. Autor e organizador de vários livros sobre o tema.

Quais fatores favoreceram o desenvolvimento da comunicação pública no Brasil?

[59s] **Duarte, J.:** Eu consigo contar na minha experiência. Trabalho na área pública desde 1990. Gosto muito da área pública. Fiz mestrado em comunicação, em área de assessoria de comunicação, no domínio de comunicação institucional, e sempre conectei as coisas. Sempre fiquei interessado na área pública. Li um texto que uma professora, Beth Brandão (Elizabeth), traduziu de um professor francês chamado Pierre Zémor sobre comunicação pública, por volta de 1998/1999 que achei muito interessante. Eu já dava aula, nessa época, de Relações Públicas em Brasília. Havia dado aula de Relações Públicas governamentais quando morava no Rio Grande do Sul e não conhecia muito conteúdo sobre o assunto. Havia um livro de Teobaldo, de 1982, apenas, mas era época do regime militar. Fora isso, não tinha literatura de relações públicas governamental e eu trabalhava em Brasília, tinha muitos colegas que trabalhava na área pública e não havia nenhuma pesquisa, não se tinha nada sobre isso. Literalmente, nada sobre o conceito de comunicação pública ou mesmo comunicação governamental.

[02m12s] **Duarte, J.:** Então, havia um mercado enorme, tinha um campo fantástico de trabalho na área governamental, principalmente por eu estar na capital do país. Mas a minha percepção, naquele momento, final dos anos 1990, foi de que a comunicação governamental era um tema “tóxico” porque nós [brasileiros] vínhamos de um regime militar que ainda não tinha sido bem resolvido e a comunicação governamental era aquela coisa pesada, aquela coisa autoritária, mofada, antiga.

Unilateral, não é?

[02m42s] **Duarte, J.:** Sem dúvida. Nós falamos, vocês ouvem. Embora naturalmente a comunicação governamental houvesse em todo lugar, ninguém estava interessado nisso. A Academia [universidade] não estava interessada nisso, os alunos não estavam interessados, os pesquisadores não estavam interessados. Creio que por conta dessa carga negativa que o conceito de comunicação governamental trazia do governo militar, do período Vargas, em que a comunicação servia para legitimar o governo e também estava conectada com censura, manipulação e promoção. Ao mesmo tempo, eu dava aula e via um enorme potencial no assunto, numa perspectiva de Estado e cidadania. Gostava do assunto porque eu trabalhava na área pública desde 1990. Eu tinha interesse em ler sobre isso, e não tinha nada.

[03m12s] **Duarte, J.:** Em 2002 organizei um livro de assessoria de imprensa que fez muito sucesso. O Brasil, hoje, tem uns 15 mil exemplares vendidos. Então, eu acabei ganhando um tipo de espaço para circular e para produzir. Embora eu nunca tenha me considerado um pesquisador, eu não me considero um professor. Eu trabalhava em uma empresa pública, a Embrapa, desde 1990, e gosto de dar aula e de fazer pesquisa. É uma atividade paralela. Bom, então eu fiz o livro de assessoria de imprensa e ele teve um destaque grande, foi um projeto que me deixou muito satisfeito com o impacto. Logo depois, fui trabalhar na Presidência da República, na assessoria de comunicação no mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2004. E aí o tema do setor público me chamou mais atenção. Lembrava desse texto traduzido pela Beth [Elizabeth Brandão], e pensei: e se eu fizer um outro livro? E se a gente, em vez de falar de comunicação governamental, os autores tratassem de comunicação do serviço público ou de comunicação pública? Incluir a comunicação governamental numa outra perspectiva, da cidadania, tirando o ranço de dela? Aquele texto de Pierre Zémor era um texto que tratava, também, de comunicação governamental, mas numa perspectiva de comunicação pública. Eles não adotam a ideia de comunicação de governo, mas de Estado, de serviço público. Comecei a escolher algumas pessoas que trabalhavam com esse tema, de alguma maneira, e desafiei a essas pessoas a escrever um artigo, um texto sobre comunicação pública. O que foi que eu fiz: como seria um livro sobre comunicação pública? Eu tinha que ter a história da comunicação pública no Brasil; eu tinha que trabalhar na perspectiva da ética etc. Toda uma série de

perspectivas. Convidei várias pessoas e, em particular a Beth Brandão [Elizabeth] para fazer o texto de abertura porque ela era a pessoa, que eu conhecia, que trabalhava há mais tempo com o tema, era interessada no assunto, tinha traduzido o texto de Zémor. Então, ali, se resolveu fazer um projeto para colocar a comunicação pública como um tema relevante para ser tratado no âmbito acadêmico, no âmbito de pesquisa, no âmbito de ensino. A intenção era, claramente, colocar na agenda esse tema. E um extraordinário grupo de professores, pesquisadores e profissionais do serviço público topou participar.

[05m24s] **Duarte, J.:** Foi um projeto consciente meu, naquele momento. Só que foi curioso que assim que o livro começou a ser trabalhado pelos autores, saiu [foi publicado] um livro de comunicação pública da Maria José Oliveira, uma professora de São Paulo. Um livro muito bom. Foi bem no meio do processo de produção do nosso livro, tanto que até pensei em abandonar o projeto [o que estava organizando] por conta disso. Eu vi que esse livro [de São Paulo] e [o dele, em construção] não brigavam, na verdade, dialogavam, eram complementares e não havia redundância, e seguimos com o projeto. Essa turma toda começou a trabalhar melhor esse conceito. Creio que ele ajudou a fortalecer o interesse pelo tema. Eram autores de várias áreas e instituições. A editora é muito boa. Eu trabalhei na Presidência da República, e na própria Presidência a gente usava o conceito de comunicação pública. Fizemos seminários sobre isso, dei palestras em vários lugares. A gente acabou numa, mais adiante, 2011, com uma instrução normativa, pela primeira vez no Brasil, definindo comunicação pública no âmbito governamental. É uma IN (instrução normativa) de 2011, nº 5. A gente criou uma Diretoria de Comunicação Pública dentro da Presidência da República. A gente tentou levar o conceito de comunicação pública, dialogou com o que estava sendo feito na TV Brasil ou na que viria a ser a EBC (Empresa Brasileira de Comunicação). Eu participei do grupo que concebeu a EBC, que é esse sistema público e tal, participei de um grupo que trabalhava com rádios comunitárias. E a gente usou os conceitos de comunicação pública. Então, isso meio que virou uma bandeira de algumas pessoas. Muita gente passou a tratar do assunto: livros, disciplinas, cursos, palestras, pesquisas.

Tinha um terreno fértil, não é isso? Tinha uma necessidade?

[7m02s] **Duarte, J.:** Tinha. Era um espaço criado pela existência de governos, que é uma coisa óbvia, mas, na verdade, o termo *comunicação governamental* estava desgastado e era até algo que afastava professores e pesquisadores, creio que até hoje, infelizmente - é muito rico, de muito potencial - mas é um assunto que desperta pouco interesse. Então, a comunicação pública foi um conceito que acabou ocupando um espaço que seria de comunicação governamental, dando um enfoque mais nobre, mais interessante para essas pessoas e gerando muitos estudos de caso.

Mais democrática? Um convite à participação?

[07m46s] **Duarte, J.:** Isso. A comunicação governamental, parte do princípio (e nós estamos falando aqui do ponto de vista de percepção de pessoas, não do ponto de vista teórico) que comunicação governamental é aquela coisa rançosa, de governo querendo convencer as pessoas de que ele é muito bom, que é uma cultura dos governantes no Brasil. A comunicação de governo no Brasil é, frequentemente, uma comunicação assim: “eu me amo”, “olha como eu sou bom”, “olha como esse governo é eficiente”. Não é uma comunicação que tenta empoderar o cidadão ou levar cidadania ou acesso para as pessoas. Então, a comunicação pública traz uma agenda diferente, parte do princípio de que comunicação é um direito social, que ela é um pré-direito para as pessoas. E isso eu acho que sensibilizava esse grupo todo que participou do livro. Se eu tivesse feito um livro de comunicação governamental clássica, provavelmente não teria sido muito bem-sucedido, ele praticamente teria ficado para o âmbito de concurso público, quase como uma coisa exótica. Não se tem matéria de comunicação governamental na faculdade no Brasil. O livro vendeu oito mil exemplares até uns dois anos atrás. É muita coisa.

A redemocratização já era a sua realidade quando se formou?

[08m58s] **Duarte, J.:** Na verdade, eu acompanhei a redemocratização. Eu fiz faculdade de Economia, tinha 18, 19 anos, e minha cidade foi uma das últimas do Brasil a ter, por exemplo, eleição para prefeito [Rio Grande, do Rio Grande do Sul]. Quando fiz faculdade de Economia, o prefeito era nomeado.

Isso era que ano?

[09m23s] **Duarte, J.:** Em 1985 foi a primeira eleição para prefeito na redemocratização e eu já tinha abandonado Economia e fazia Jornalismo

Então você já se forma na redemocratização do Brasil?

[09m27s] **Duarte, J.:** Eu peguei um pedacinho, o restinho da transição [do regime militar para a democracia].

Então, quando você começou a atuar no mercado, já era a redemocratização, certo?

[09m36s] **Duarte, J.:** Eu tinha um programa de rádio quando era estudante de Economia, que era censurado. Eu tinha um cara, muito gente boa, que ficava comigo para evitar que colocasse certas músicas no programa. Era um negócio meio ridículo porque tu não tinhas mais censura, mas tinha os vínculos da rádio com os governos nomeados. Era uma lógica na época. Ficar bem com o governo e o governo local era resquício do regime militar.

Você se forma depois em Jornalismo ou sua formação é em Economia?

[10m7s] **Duarte, J.:** Eu fiz Jornalismo e Relações Públicas, cursos completos. Cursei Economia até o terceiro ano e saí para fazer Jornalismo e, logo depois, Relações Públicas, em paralelo.

Então, quando você está no mercado de trabalho, você já está sob a Constituição de 1988?

[10m26s] **Duarte, J.:** No jornalismo, sim, sem dúvida, mas eu trabalhava desde 1977. Eu peguei esse pedaço todo da transição cursando faculdade. Fui trabalhar em redação de jornal com cerca 19 anos. Só que eu era fotocompositor. Digitava as matérias da equipe num computador que fazia tiras para serem diagramadas. Um tipo de datilógrafo, só que eu trabalhava dentro da redação, com os repórteres. Convivi com eles e eu acabei escrevendo matérias, na época, sobre cultura, escrevia artigos, fiz entrevistas até com alguns personagens famosos [cita entrevistados]. Então eu fazia um trabalho meio de jornalismo, uma coisa amadora, mas bem-intencionada. Então, foi assim: eu era um datilógrafo, mas como eu gostei muito do clima da redação, de escrever, conviver com pessoas interessantes (e me deram abertura), comecei a escrever matéria para o caderno de cultura, quando eu fazia Economia [curso universitário]. E aí eu gostei tanto que eu fui fazer Jornalismo. Quando assumi como repórter, fui deslocado para a política, mas continuei fazendo o caderno de cultura.

Como é que o senhor foi parar em Brasília como servidor público?

[11m51s] **Duarte, J.:** Abri uma agência de comunicação, deixei de ser repórter. Mas continuei colaborando com o caderno de cultura. Terminei a faculdade em dezembro

de 1989, e estava sobrecarregado porque tinha uma agência de comunicação com vários clientes. Cheguei a desmaiar em casa de tanto trabalho e não dava muito dinheiro na época. A comunicação institucional não era precificada. Trabalhava muito, com instituições e dirigentes de grandes empresas, tipo, Ipiranga, Pescal, Manah, Trevo, Centro de Indústrias, Câmara de Comércio e tal. Ganhava, de cada, uns 300, 400 reais [na data de 22 de julho, 51 euros e 68 euros]. Era um valor muito baixo. Esse trabalho na época não era valorizado, não havia referências. Então, quando surge o concurso da Embrapa, fiz por pura experiência, quase à toa. Eu fui lá e fiz o concurso assim, para pensar em uma alternativa ao desgaste que sofria. Não sei nem porque fiz o concurso. Eu sei que eu passei. Tirei em primeiro lugar, entre 28 candidatos. O valor que eu receberia era mais ou menos o que eu estava ganhando, mas resolvi arriscar e até mudei de cidade.

Cargo para jornalista?

[12m54s] **Duarte, J.:** Sim, jornalista.

Então, nessa época, já estava se abrindo concurso público especificamente para jornalista?

[13m] **Duarte, J.:** Na Embrapa, foi a primeira de uma série de concursos públicos para jornalista.

Consegue lembrar o ano?

[13m15s] **Duarte, J.:** Foi em 1990. Terminei a faculdade no final de 1988.

[Volta a explicar a sua posse:]

[13m19s] **Duarte, J.:** Eu passei e havia pouco tempo, porque quem ia tomar posse era o Fernando Collor (ex-presidente do Brasil) e tinha um prazo legal para assumir e, depois, não podia mais, por conta do novo governo. Era um prazo curto. Eu tinha algo como 48 horas para assumir, então, joguei tudo para cima e assumi. Não foi uma coisa bem pensada, mas eu gostei muito de trabalhar na Embrapa e gostei muito do serviço público. É daí que veio esse meu interesse. Até hoje gosto profundamente da área pública. Eu faço o possível para trabalhar bem e ajudar, porque sei que o pessoal da área de comunicação é abnegado, sofre muito, tem dificuldades enormes, que tem incompreensão, são pressionados. Tentam fazer coisas legais, mas o ambiente conspira porque as pessoas [gestores] até hoje não entendem bem de comunicação, não

valorizam, instrumentalizam a área. Não é algo que o Estado veja como técnico [área técnica], como consistente para ajudar na formulação e execução das políticas públicas, por exemplo.

[14m28s] **Duarte, J.:** O Estado tende a ver a comunicação no Brasil como um instrumento de promoção. Isso mudou um pouco, mas não muito. Então, a comunicação ainda é vista como algo de convencimento e não como uma porta para as pessoas acessarem o Estado.

Quais são os fatores que podem influenciar esse grau de liberdade da instituição, falar sobre ela mesma?

[15m8s] **Duarte, J.:** A comunicação tem que ser institucionalizada como uma área técnica especializada. Como uma área com seriedade, responsabilidade, quase como acontece com a Lei de Acesso à Informação (LAI). A LAI foi uma conquista fantástica da sociedade brasileira porque ela cria uma espécie de normativa de atendimento ao cidadão. As áreas de comunicação [social das instituições] tinham que ter um pouco disso também, sabe? No sentido de dar transparência e acesso, trabalhar para o cidadão, e não para a autoridade. Por exemplo: você pega ministérios, órgãos públicos, assume um dirigente e ele traz um chefe de comunicação que traz toda uma equipe dele e todo mundo tem que estar voltado para o projeto do governante. Não são tão comuns os órgãos públicos que possuem política de comunicação, diretrizes, valores e projetos que tenham independência com o governante.

❖ **Na sua percepção, há variáveis (internas e externas) que influenciam o grau de liberdade de uma instituição de divulgar as suas próprias ações?**

[17m36s] **Duarte, J.:** Acho que todo tipo de instituição enfrenta mecanismos de pressão, de coerção, de promoção. No setor público, o processo de comunicação envolve política e é mais ou menos afetado por ela.

O Roberto Porto Simões. Era bom você dar uma olhada no livro de Roberto Porto Simões, chamado *Relações Públicas e Micropolítica*, fala sobre isso. Ele fala sobre as políticas internas das organizações. Em toda organização, você *tem* os jogos de poder, você *tem* diretores que competem, *tem* gerentes financeiros que querem *não-sei-o-quê*, o pessoal do RH que quer *não-sei-o-que-mais*, e a comunicação está no meio disso tudo. A comunicação dá visibilidade ou não para essas pessoas. Promove ou esconde. Ajuda ou ignora. Dependendo do ambiente, do profissionalismo, da capacidade ou

energia dos profissionais da área, os dirigentes podem tentar manipular ou pressionar por coisas muito simples, banais: qual é o nome que vai primeiro numa matéria, eu vou botar a foto do diretor A ou do diretor B, reescrever um texto, dar um título, pedir uma foto ou destaque. A área de comunicação tem uma capacidade de agendamento, de dar exposição, visibilidade a temas, áreas, pessoas. Por exemplo: há uma demanda de imprensa e a comunicação decide se atende o diretor C ou o diretor D. A comunicação tem um poder interessante nas organizações que é o poder do agendamento, da mensagem, da visibilidade, da promoção. Ela tem que compatibilizar o interesse do público, dos dirigentes, as regras organizacionais, usar seu domínio técnico para lidar com o político. E a capacidade de comunicação é percebida intuitivamente pelos gestores e dirigentes, e eles tentam usar a comunicação de uma maneira até legítima, não está necessariamente errado. O que a comunicação tem que ter para enfrentar essa realidade? A área de comunicação tem que ter políticas, diretrizes, manuais, tem que ter regras que façam com que essas coisas obedeçam a uma lógica mínima. Obviamente, sempre você *vai* ter um grau até alto de subjetividade, mas você *tem* que ter mecanismos internos, e isso é feito, geralmente, por política de comunicação.

Esse é o papel da política de comunicação?

[19m57s] **Duarte, J.:** Dar os conceitos, as diretrizes, valores, estabelecer padrões gerais de comportamento, os princípios pelo qual a comunicação e a instituição trabalham. As regras podem se dar por manuais, normativas internas. A regra é mais rígida, estabelece protocolos e a política dá mais uma visão de mundo, estabelece parâmetros, maneiras de lidar. Quando na política tu *diz* que a comunicação da organização está lá para servir a instituição e a seus públicos, tu *tá* dizendo que ela não serve ao dirigente, ao corpo diretivo, mas ao conjunto. Ela serve à instituição. Tudo bem que o dirigente é a liderança, mas a comunicação não está lá para ele, está lá para a instituição.

[20m51s] **Duarte, J.:** E esse tipo de visão tem que estar em uma política, mas ela tem que ser compartilhada pela instituição e, às vezes, é uma questão de tempo para que isso aconteça. Acho que ao longo do tempo vai sendo construída certa padronização, certa estabilidade na visão de comunicação. Constrói cultura. Obviamente que pode chegar um cara que muda tudo, mas tu *tem* uma estrutura de comunicação que

funciona, tem certos requisitos e que tem certas práticas e que opera com certo tipo de padrão. Fica mais difícil alguém que chega mudar isso, porque fica exposto. Ele pode? Claro que pode, mas fica mais difícil. Então, é assim. É muito importante que as áreas de comunicação criem e consolidem práticas, certas características, certos pressupostos que fiquem um tanto quanto imunes a interferência de dirigentes. Isso é que as políticas de comunicação, os planejamentos corporativos, os manuais acabam de alguma maneira garantindo, porque quando existe um manual de atendimento à imprensa, fica difícil um novo dirigente chegar e dizer que o manual não vale mais.

- ❖ **Em época de *fake news*, redes sociais como espaço público paralelo, comunicação digital que permite canal direto instituição/sociedade, tendo como pano de fundo uma instabilidade política nacional, qual a importância da comunicação institucional pautada em regras claras sob a diretriz de uma política de comunicação? Inclusive para o cidadão.**

[23m33s] **Duarte, J.:** É fundamental que a comunicação das instituições públicas e seus dirigentes tenham o que chamaria de *fé pública*. Os dirigentes públicos e autoridades não deveriam entrar na pancadaria, no debate público de um nível mais baixo, baseado, muitas vezes, em fofoca, intriga, inverdades, manipulação etc. Eles deveriam buscar os acordos, a negociação, o mínimo denominador comum; e a ofensa, a manipulação, o confronto vão na direção oposta. Acho que uma autoridade, um órgão público, tem que se basear no princípio de que falo a verdade, aceita o contraditório, é transparente e a informação que dá merece fé pública, mesmo de quem não concorda.

[24m24s] **Duarte, J.:** Vai ser muito ruim se consolidar o que está acontecendo com alguns dirigentes públicos que agem como líderes de torcida organizada. E isso parece que acontece muito mais com dirigentes do que com profissionais de comunicação. O Brasil tem essa característica de que o jornalista vai para as organizações e continua sendo jornalista, e isso é uma espécie de aberração, mas tem uma parte positiva. O fato de que os jornalistas assumem o código de ética da profissão e não de agentes de convencimento faz com que se recusem a manipular informação.

[25m09s] **Duarte, J.:** Então é muito difícil em área pública ter comunicação que manipula, que distorce, que falsifica.

Qual a importância disso para um cidadão?

[25m24s] **Duarte, J.:** Isso é fundamental. [...] como regra geral, tirando algum caso excepcional, áreas públicas e comunicação no Brasil são plenamente confiáveis. A minha experiência mostra [isso]. Os profissionais são sérios. Obviamente que tem gente que faz um trabalho que promove dirigente, tu *tem* trabalho que valoriza mais a instituição e o dirigente do que o interesse do cidadão, mas basicamente trabalham com a verdade e se tu fizer as perguntas, vai ter as respostas. Isso era prática nos governos até há pouco, e espero que continue assim, como regra geral. Isso tem muito a ver com a formação e a seriedade do pessoal de comunicação, que muitas vezes não depende de manuais, políticas e tal, pois são guiados pela deontologia da profissão.

Essa formação dos jornalistas e a chegada deles no serviço público também é um dos fatores? Temos a redemocratização, Constituição de 1988, jornalistas chegando com cargos de servidores, respeitando aqui os comissionados, mas esse profissional que vai migrando do mercado e trazendo esses princípios?

[28m45s] **Duarte, J.:** Acho que sim. Quando o concurso público surge, os profissionais de comunicação no serviço público já tinham princípios consistentes de execuções de práticas saudáveis, vou chamar assim. O que havia era uma informalidade ruim. As pessoas eram convidadas por critérios muito pessoais. Naquela época, servidor público ganhava pouco e às vezes tinha muitos empregos. Era muito desorganizado. O concurso, creio que profissionalizou a área, deu padrões, regulamentou. Naquele momento, os profissionais seguiam ganhando pouco, mas passaram a ser considerados técnicos especializados de Estado. Foi um grande avanço, até surpreendente para quem estava acostumado a ver jornalista do serviço público como um tipo de assessor político.

[29m17s] **Duarte, J.:** Lembro que, quando fiz concurso, foi surpresa para muita gente um assessor de imprensa, um jornalista, em cargo concursável, porque parecia um negócio assim: o dirigente público pegava um cara que trabalhava no Globo, Zero Hora, Folha de São Paulo [jornais] e trazia para a instituição e ia fazer matéria. Era uma função política ou até mesmo pessoal. Então, com a Constituição de 1988 e, logo depois, os concursos públicos [por previsão constitucional] houve uma espécie de fortalecimento da comunicação como atividade técnica-profissional.

No caso dos Ministérios [órgãos do Executivo da esfera Federal], até hoje e desde 1990 está se querendo fazer concurso para uma carreira para o profissional de

comunicação e não se faz. A carreira que tem lá é uma carreira antiga, com salário baixíssimo que pouca gente quer fazer. Era para ter sido extinta no começo dos anos 1990 e ainda existe.

[30m29s] **Duarte, J.:** No Judiciário, onde a chegada em larga escala de profissionais de comunicação é mais recente, parece-me que a situação é mais tranquila, talvez possa dizer, mais republicana. Quando o servidor público de comunicação é contratado, entra [...] dando pontapé inicial na partida, não pega aquela tradição que tem no serviço público, que vem de antes do Getúlio Vargas. Essa coisa da pessoa que entra para trabalhar para alguém e quando esse alguém sai vai junto ou já fica até o fim dos tempos. Isso era uma coisa muito comum até os anos 1970, 1980. Depois a situação muda, com os concursos públicos. As mídias públicas, TVs e Rádios, que tiveram um tipo de *boom* no período, estimularam muito a contratação de profissionais de jornalismo. Toda Câmara de Vereadores passou a ter uma TV, [...] um programa de Rádio. Todo o governo passou a ter um sistema de comunicação, e aí tu levava profissional de comunicação lá para dentro, para operar as mídias. Isso foi muito comum no Legislativo e Executivo. O Judiciário veio depois, mas acho que a comunicação do Judiciário acabou sendo mais assim, profissional. Parece-me, pelo que andei vendo em alguns órgãos, ela é mais uma comunicação de Estado (trato público) e menos de autoridade ou de governo. Eu acho que há essa diferença em muitos casos.

Qual o conceito de comunicação de Estado? (estado quer dizer republicana?)

[32m23s] **Duarte, J.:** A comunicação de Estado trabalha para o Estado brasileiro, para o país, para as pessoas. A comunicação no Legislativo e no Executivo, algumas vezes, fica orientada a quem está no poder, ao dirigente, ao partido.

O escopo (a estrutura) institucional, a escolha dos dirigentes (suas singularidades), como o poder é exercido, vão fazer com que cada comunicação institucional tenha uma dinâmica própria?

[34m17s] **Duarte, J.:** Parece-me que sim. A essência da dinâmica da comunicação vai variar muito da cultura, da história, da trajetória, da própria identidade do órgão. Tem a ver com quem assume o poder ou mesmo a comunicação, mas tem a ver, também, com a cultura local. Esse é um embate frequente, quando há uma transição. Há uma tendência, infelizmente, a uma mudança generalizada, jogando fora o bebê com a água

de banho [sem aproveitar conquistas de entendimentos e procedimentos]. Eu acho que os profissionais dos órgãos do Poder Judiciário tiveram a facilidade de começar de uma base boa, sem uma tradição de proselitismo, promoção, típicas dos outros dois poderes. A comunicação foi consolidada por pessoas que em grande parte chegaram nos últimos 20 anos, já com a Constituição, já com as regras em vigor, com as discussões e ponderações mais ou menos encaminhadas e sem práticas enraizadas ao longo de décadas. Por isso, acho que, em grande medida, os órgãos relacionados ao Judiciário, na maioria dos casos, estão mais próximos do que eu chamaria de uma comunicação de Estado. E eu posso queimar a língua em vários casos que não são bem assim. Mas eu diria, como regra geral, que no Judiciário a comunicação já é estatal, em grande medida, no momento em que é, esses princípios republicanos estão mais consolidados. No Legislativo e Executivo, devido, particularmente, às pressões resultantes das eleições regulares, o comunicador fica mais exposto à influência de uma agenda que não está conectada com o interesse público.

Como o poder exercido da instituição influencia na comunicação institucional?

[36m06s] **Duarte, J.:** O poder é determinante. A área de comunicação é que deve ter habilidade para lidar com este fator. Não é fácil. A comunicação tem que fazer valer seus critérios técnicos, valores, regras, deontologia. Tem que conquistar sua legitimidade e respeitabilidade técnica em cada ocasião e nem sempre é tarefa fácil. O Judiciário não depende da comunicação como depende o Legislativo e o Executivo. O Judiciário tem seus mecanismos próprios. A comunicação muitas vezes enfrenta, nesse caso, o fator vaidade pessoal, a questão do poder, mas não creio que sejam tão fortes como o fator eleição no Legislativo e Executivo, que também incluem, mas vão além do poder e vaidade. Percepção da sociedade influencia, respeito à transparência, ao acesso, ao diálogo, mas para o jogo do poder, o jogo da decisão, do futuro do dirigente, não. A comunicação no Judiciário não pesa tanto quanto passa pelo Executivo, pelo Legislativo. Então, de certa maneira, a comunicação ali é menos pressionada pela influência política. Embora, obviamente, um procurador queira aparecer mais, queira mais visibilidade e tal, mas a sobrevivência dele não depende disso. Já um governador, um deputado, precisa de uma exposição, precisa da comunicação para sobreviver mais quatro ou mais oito anos, e por aí vai.

Então as características da instituição influenciam a comunicação?

[37m10s] **Duarte, J.:** Sem dúvida. Eu trabalho na Embrapa, por exemplo, e a Embrapa é uma empresa pública de pesquisa e não dá voto [questão eleitoreira]. O presidente da Embrapa não precisa de foto no jornal ou de visibilidade, de promoção, porque ele não depende de eleição. Então, eu aqui, não enfrento pressão como colegas de outras instituições. Eu tenho que fazer uma comunicação tão boa quanto a deles, mas o fator pressão política é menos dramático. Se tu *botar* na Embrapa um cara que precisa de visibilidade, ele certamente vai pressionar para ter certo tipo de visibilidade pessoal e isso vai influenciar o nível de decisão técnico que tu *tenha* na instituição. Aí tu ficas assim: a comunicação tem que fazer o que tem que ser feito e, às vezes, o que é pressionada a fazer. São duas instâncias, a técnica e a política. Tem a comunicação que eu vejo como necessária, como importante, como profissional; e tem a comunicação que eu vejo como sendo submetida à pressão de pessoas que querem ter mais ou menos visibilidade, querem dar mais ou menos destaque, querem uma agenda que você identifica que não é relevante para a sociedade ou mesmo para a instituição. Tem coisas que eu acho que não são de interesse público, mas o dirigente acha que tem que dar visibilidade porque tem interesse político no assunto.

Então, em algumas organizações, o dirigente, precisando da comunicação como instrumento político, pressiona a equipe. E aí eu acho que depende muito da instituição: uma instituição que tem menos expressão de pressão por visibilidade política, consegue fazer uma comunicação de Estado mais sólida; quando ela [instituição] tem muita pressão política, faz uma comunicação menos sólida, pois ela [comunicação] tem que dar mais atenção para essa parte pessoal, política, da pessoa da instituição. Um fator que ajuda muito é a existência de uma cultura, padrões e regras para a comunicação. Isso ajuda a garantir certos padrões de qualidade e atuação. Quando existe uma política de comunicação, planejamento corporativo, manuais, um quadro de funcionários públicos gerenciado por um servidor público, fica mais fácil garantir uma comunicação menos afetada pela política ou por interesses particulares. Mas usar a estrutura de comunicação para seus objetivos, me parece uma característica do poder. A questão se trata de saber quais os objetivos: políticas públicas, reputação da instituição, informação de interesse público ou visibilidade pessoal, de partidos e grupos do poder?

Qual o grau de liberdade que uma instituição tem para falar de si mesma? Há fatores que alteram esse grau (internos e externos)?

[42m06s] **Duarte, J.:** Você está sempre sujeito à percepção política dos fatos. Acho que a melhor solução é compatibilizar o interesse público para preservar a reputação da instituição. Você estabelece canais de diálogo, de informação, de maneira a garantir que a instituição seja influenciada pela sociedade, ao mesmo tempo em que tenta fazer a sociedade conhecer, entender o que a instituição pensa. É um caminho de dupla via e o comunicador é responsável por estabelecer essa compreensão e diálogo, o que, muitas vezes, é difícil. A agressividade, o desconhecimento, o poder, a má-vontade dificulta muito um acordo, até mesmo em termos de agenda. A comunicação tem que proteger a instituição, o dirigente, mas submetido não apenas à lei, à moral, mas também ao interesse público, que é um conceito um tanto complexo de agarrar. Inclusive, tem uma coisa interessante que é a questão da transparência. O Estado não sabe lidar com transparência porque o acesso pode levar à incompreensão ou fraturas. Muito do que se fala sobre governo transparente é blá-blá-blá. Transparência proativa, por exemplo, é muito difícil: o jornalista tem que saber fazer as perguntas certas, se não fizer as perguntas certas, não vai ter as informações que quer. Eu sei que há um problema, mas não vou divulgar, a não ser que o jornalista faça as perguntas certas. Eu acho que esse é um bom exemplo de como a gente lida com as coisas. Eu estou completamente aberto, mas não dou toda a informação, a não ser que seja feita a pergunta certa. É uma situação difícil. Não posso ter a iniciativa de divulgar informações que podem prejudicar minha instituição, comprometer o trabalho de um dirigente, por mais verdadeira que seja. Meu trabalho também é preservar a reputação da instituição.

Obviamente que se souber de alguma coisa ilegal, irregular, teria que achar uma maneira de expor a situação, provavelmente pelos mecanismos corporativos. A gente divulga o balanço social, as ações, os dados, está com tudo aberto, tudo no portal, mas eu não pauto assim: você notou que a gente produziu 20 trabalhos a menos este ano, do que ano passado? Eu não vou fazer isso. Eu disponibilizo o dado, se ele identificar a informação, tudo bem. Se não, é melhor chamar a atenção internamente para nossa queda de eficiência.

Nós, da comunicação, trabalhamos para dar transparência, para dar visibilidade e acesso à informação de interesse público. A gente quer ajudar as pessoas a entender a organização e a usar a organização e os resultados, acessar, perturbar a organização, mas você também lida com a reputação da instituição. Então, pode haver situações difíceis. Aí entra a questão de pressão política. Em uma certa situação, você tem três diretores na instituição: o diretor A cometeu um erro e quer evitar exposição do assunto; o diretor B quer tornar público o assunto para deixar claro que foi um erro pontual e garantir a percepção de que a organização toma a iniciativa de enfrentar o problema. O diretor C acha que o erro foi grave e que demonstra a incapacidade do diretor A na função. A comunicação vai ter que lidar com a situação.

Anexo F. Entrevistas com a Sociedade Civil Organizada e Imprensa

Anexo F1. Entrevistada: Vera Regina Paula Baroni

Entrevista realizada por e-mail. Data do envio do e-mail: 1 de julho de 2019. Data da resposta: 11 de julho de 2019. A entrevistada pertence ao Movimento Social Mulheres de Terreiro/Religião de Matriz Africana.

- ❖ **Qual o papel da sociedade civil para a contribuição de promover o *accountability* (prestação de contas e de condutas/normas/atos) das instituições democráticas?**
Baroni, V. R. P.: A sociedade civil precisa conhecer as atribuições de cada instituição para se habilitar ao exercício do controle social. As instituições democráticas, por sua vez, também devem ter consciência de que não são absolutas, que têm limites e devem prestação de contas pública ou melhor, devem praticar o *accountability* de ofício. Caso isso não ocorra espontaneamente, deve a sociedade civil cobrar. Esse exercício vai dizer se a instituição é democrática ou não. Já está mais do que na hora da democratização das instituições, e não ter medo do povo.
- ❖ **Na sua opinião, o acesso às informações, matérias sobre as ações institucionais, o conhecimento sobre a função social e as atribuições institucionais contribuem para o controle social?**
Baroni, V. R. P.: Certamente. Quando se vive num regime democrático, as instituições devem estar abertas para a população, informando sobre seu *modus operandi*, realizações, dificuldades, projetos. Neste caso, o papel da comunicação é fundamental.
- ❖ **Quando a instituição revê os próprios atos/condutas/normativas, a partir de demanda (pressão/questionamentos) social, entende como uma construção social do viver, em regime democrático?**
Baroni, V. R. P.: Quando a instituição tem a grandeza de REVER os próprios atos/condutas/normativas, a partir da interação com as necessidades da população ou de segmento sociais, é, sim, uma construção social. Afinal, as instituições existem para servir à sociedade. Se não for assim, não tem razão de existir, sobretudo se o custo desta instituição é elevado. A prestação de contas e as adequações que se fizerem necessárias é uma construção democrática que aperfeiçoa o regime político.

- ❖ **Na sua opinião, a imagem de uma instituição que revê os próprios atos é positiva (maturidade para coexistir na construção social e fortalecer a luta), negativa (era para ser exemplo e não ter que cobrar etc.) ou neutra (fez mais do que o dever de casa)?**

Baroni, V. R. P.: Claro que a revisão dos próprios atos é altamente *positiva*. A neutralidade não existe. Ou se está aberto para o aperfeiçoamento ou deve ser objeto de muita crítica e pressão por parte da sociedade civil.

Anexo F2. Entrevistado: Alexandre Pires

Entrevista realizada por e-mail. Data do envio do e-mail: 1 de julho de 2019. Data da resposta: 17 de julho de 2019. O entrevistado pertence ao Movimento Social Agroecologia Agricultura Familiar – Centro Sabiá.

❖ **Qual o papel da sociedade civil para a contribuição de promover o *accountability* (prestação de contas e de condutas/normas/atos) das instituições democráticas?**

Pires, A.: A sociedade civil olha com os olhos da diversidade de sujeitos políticos que historicamente estão excluídos dos processos sociais, à margem da sociedade e, por muito tempo, injustiçados. Por isso cumpre um papel de voz da diversidade da sociedade brasileira para assegurar que as instituições públicas garantam em tempo, a efetividade da Constituição Federal, naquilo que se refere à garantia de seus direitos.

❖ **Na sua opinião, o acesso às informações, matérias sobre as ações institucionais, o conhecimento sobre a função social e as atribuições institucionais contribuem para o controle social?**

Pires, A.: Sim. Ter acesso a essas informações contribui para o controle. No entanto, muitas vezes, as organizações e movimentos sociais têm poucas oportunidades para se capacitarem/formarem e, assim, compreenderem mais e melhor sobre esse papel. Essas condições, muitas vezes, estão restritas à mudança no perfil das organizações e movimentos que pouco têm tido apoio para se especializarem em determinadas áreas e, com isso, construírem capacidades para o controle social. E seus assessores/educadores o fazem com o limite de tempo e conhecimento específicos. O pano de fundo é o fato: são pouquíssimas as instituições que apoiam as organizações e movimentos para o trabalho de controle social.

❖ **Quando a instituição revê os próprios atos/condutas/normativas, a partir de demanda (pressão/questionamentos) social, entende como uma construção social do viver, em regime democrático?**

Pires, A.: Sim, entendo. As instituições ao se colocarem na condição/possibilidade de rever seus atos/condutas/normativas, a partir dos instrumentos de diálogo/interação com a sociedade civil, na verdade, estão dando uma demonstração de aperfeiçoamento de seus instrumentos, através do olhar de quem pode ser o maior beneficiado por seus

atos. A abertura para construção coletiva dos instrumentos de atendimento às necessidades e anseios da população é uma demonstração de exercício da democracia.

- ❖ **Na sua opinião, a imagem de uma instituição que revê os próprios atos é positiva (maturidade para coexistir na construção social e fortalecer a luta), negativa (era para ser exemplo e não ter que cobrar etc.) ou neutra (fez mais do que o dever de casa)?**

Pires, A.: Positiva. Ter a capacidade e abertura para rever seus atos/instrumentos e mecanismos de gestão é uma demonstração de grandeza. Se isso acontece em diálogo com a sociedade e com seus interlocutores diretos e indiretos, mostra ainda a capacidade e abertura de querer ser influenciado por outros que podem perceber grandes possibilidades do seu fazer, de sua missão. Então, é importante pensar internamente, fazendo emergir os dilemas, limites e avanços, mas é importante também perceber como os movimentos e outros atores nos veem e, com essas evidências à mesa, construir um caminho mais próximo da realidade e da atualidade que o contexto exige.

Anexo F3. Entrevistada: Inaldete Pinheiro

Entrevista realizada por e-mail. Data do envio do e-mail: 2 de julho de 2019. Data da resposta: 2 de julho de 2019. A entrevistada pertence ao Movimento Negro Social.

- ❖ **Qual o papel da sociedade civil para a contribuição de promover o *accountability* (prestação de contas e de condutas/normas/atos) das instituições democráticas?**

Pinheiro, I.: Solicitar explicações às demandas encaminhadas pela sociedade civil correspondente ao pleito almejado.

- ❖ **Na sua opinião, o acesso às informações, matérias sobre as ações institucionais, o conhecimento sobre a função social e as atribuições institucionais contribui para o controle social?**

Pinheiro, I.: Sim. A informação é fundamental para o conhecimento do público em geral e particularmente para quem espera resposta das suas solicitações, uma vez que o controle social é feito da observação e cobrança da sociedade.

- ❖ **Quando a instituição revê os próprios atos/condutas/normativas, a partir de demanda (pressão/questionamentos) social, entende como uma construção social do viver, em regime democrático?**

Pinheiro, I.: Evidente. Embora seja rara, essa atitude, em algumas instituições, mesmo vivendo em regime democrático.

- ❖ **Na sua opinião, a imagem de uma instituição que revê os próprios atos é positiva (maturidade para coexistir na construção social e fortalecer a luta), negativa (era para ser exemplo e não ter que cobrar etc.) ou neutra (fez mais do que o dever de casa)?**

Pinheiro, I.: Sem dúvida. A imagem da instituição corresponde aos seus atos.

Anexo F4. Entrevistada: Eleonora Pereira

Entrevista realizada por e-mail. Data do envio do e-mail: 8 de julho de 2019. Data da resposta: 25 de julho de 2019. A entrevistada pertence ao Movimento Social LGBTs Mães pela Diversidade.

- ❖ **Qual o papel da sociedade civil para a contribuição de promover o *accountability* (prestação de contas e de condutas/normas/atos) das instituições democráticas?**
Pereira, E.: É prioritário que a sociedade civil compreenda a sua verdadeira importância nas prestações de conta, para que possamos enfrentar a corrupção e qualificar as instituições com atos e condutas democráticas.
- ❖ **Na sua opinião, o acesso às informações, matérias sobre as ações institucionais, o conhecimento sobre a função social e as atribuições institucionais contribuem para o controle social?**
Pereira, E.: Vai contribuir muito, porque as informações e o acesso a elas são de grande relevância para que a sociedade, principalmente as pessoas com pouca informação, venham ter acesso às mesmas.
- ❖ **Quando a instituição revê os próprios atos/condutas/normativas, a partir de demanda (pressão/questionamentos) social, entende como uma construção social do viver, em regime democrático?**
Pereira, E.: Sim!
- ❖ **Na sua opinião, a imagem de uma instituição que revê os próprios atos é positiva (maturidade para coexistir na construção social e fortalecer a luta), negativa (era para ser exemplo e não ter que cobrar etc.) ou neutra (fez mais do que o dever de casa)?**
Pereira, E.: Sim! As que se avaliam e reveem suas práticas negativas e as transformam em positiva. É importante para a construção de um espaço democrático e saudável.

Anexo F5. Entrevistada: Jornalista Wanessa Andrade

Entrevista realizada por e-mail. Data do envio do e-mail: 8 de julho de 2019. Data da resposta: 09 de julho de 2019. A entrevistada é jornalista da Tv Globo (Brasil).

❖ **Qual o papel da imprensa para a contribuição de promover o *accountability* (prestação de contas e de condutas) das instituições democráticas?**

Andrade, W.: O jornalismo tem um papel social, especialmente no Brasil, onde há quase 12 milhões de analfabetos, ou seja, 7,2% da população com mais de 15 anos não sabem ler. Quem não sabe ler tem mais dificuldade para entender e cobrar seus direitos na sociedade. E o jornalismo pode fazer alertas para essa parte da população. Outra função do jornalismo é fiscalizar. Volto mais uma vez à realidade brasileira, uma democracia jovem (saímos da ditadura em 1985). Considerando o curto espaço de tempo, ainda há, nas instituições brasileiras, pessoas que trabalharam no período da Ditadura Militar e que podem guardar resquícios autoritários, que não se sentem obrigadas a prestar contas à sociedade. A transparência com os gastos públicos, aliás, é prática recente. Somente na última década alguns dados puderam ser acessados pelo público por meio da internet. A Lei de Acesso à Informação é de 2012. Nós que acessamos esses *sites* para obter dados e informações, sabemos, na prática, que não são tão simples de serem entendidos. Os jornalistas brasileiros têm traduzido muitos desses dados. Por tudo isso, percebo que a imprensa, especialmente no Brasil, tem papel fundamental nessa prestação de contas e condutas das instituições democráticas.

❖ **Na sua opinião, o acesso às informações, matérias sobre as ações institucionais, o conhecimento sobre a função social e as atribuições institucionais contribuem para o controle social?**

Andrade, W.: Uma sociedade mais consciente de seus deveres e direitos é mais equilibrada. Uma população bem informada é um agente transformador, ativo. Não espera apenas que as decisões venham do poder público. Quando uma reportagem com denúncia vai ao ar, o peso que ela tem não vem do jornalista, mas da audiência. É o povo, que acaba de descobrir algo, que faz pressão por mudanças, por exemplo.

❖ **Quando a instituição revê os próprios atos/condutas/normativas, a partir de demanda (pressão/questionamentos) social, entende como uma construção social do viver, em regime democrático?**

Andrade, W.: Numa sociedade democrática, o poder público é formado por pessoas que representam o Estado e não têm poder absoluto. E, se são representantes do povo, precisam ouvir os apelos e questionamentos. Claro, o respeito às leis é fundamental. Nem todo apelo popular deve ser acatado. Por exemplo: depois de um crime bárbaro, vem um clamor popular por instalação de pena de morte. As cobranças são parte do processo democrático. Somente em regimes autoritários, a população não pode cobrar, questionar, se pronunciar publicamente sobre suas demandas.

- ❖ **Na sua opinião, a imagem de uma instituição que revê os próprios atos é positiva (maturidade para coexistir na construção social e fortalecer a luta), negativa (era para ser exemplo e não ter que cobrar etc.) ou neutra (fez mais do que o dever de casa)?**

Andrade, W.: Não é possível generalizar. Cada caso precisa ser analisado separadamente. Quais atos foram cometidos que precisam ser revistos? Algo que foi um deslize? Um descumprimento à Constituição? São pesos diferentes e acredito que a sociedade avalia conforme esses atos.

Anexo G1. Materiais dos Casos de *Accountability*

Figura G1.1.1

Post na página do Facebook do Movimento Zoada, Carta Aberta: caso das Cotas Raciais

29/09/2019 (5) CARTA ABERTA DE COLETIVOS E ENTIDADES AO MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO (MPPE) SOBRE A IMPORT...

Movimento Zoada
30 de agosto de 2016 ·

CARTA ABERTA DE COLETIVOS E ENTIDADES AO MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO (MPPE) SOBRE A IMPORTÂNCIA DAS COTAS RACIAIS EM TODOS OS PROCESSOS SELETIVOS DA INSTITUIÇÃO

Recife, 30 de agosto de 2016.

Como é de conhecimento geral, a partir de agosto de 2012, com a Lei nº 12.711, conhecida como Lei de Cotas, foi estabelecido que as instituições federais superiores de educação deveriam reservar 50% de suas vagas para estudantes oriundos de escolas públicas, sendo parte desse percentual destinado a estudantes autodeclarados pretos, pardos e índios. No entanto, compreendeu-se que as cotas são uma medida de reparação social estratégica e fundamental para a democratização do acesso aos mais diversos espaços de poder e conhecimento e, diante disto, também através de uma lei federal, a 12.990/14, adotou-se a reserva de vagas de 20% (vinte por cento) nos concursos públicos para a população autodeclarada negra.

Cabe ressaltar que as cotas, como um todo, e principalmente as raciais, surgiram como fruto de muita pressão e luta protagonizada pelos movimentos sociais, principalmente o movimento negro organizado, de todo o país. Este mesmo movimento denunciava, há algum tempo, o fato de que o perfil dos e das estudantes universitárias não representava a pluralidade racial e social da sociedade brasileira. Sociedade esta que, quando conseguiu espaço no ensino superior formal, precisou, e ainda precisa, passar por um forte processo de resistência. Isso porque tem sido expulsa seja pelos mecanismos diretos de racismo presente em nossas instituições, seja pelos cortes na política de permanência e assistência estudantil nas Universidades Federais.

Nesse sentido, vivenciamos, nos últimos anos, uma transformação significativa no perfil dos e das estudantes de Direito, um dos cursos, infelizmente, mais elitistas, e que hoje, graças ao modelo inclusivo de admissão, tornou-se acessível para milhares de jovens, os quais, não raro, são a primeira geração de suas famílias a conquistar o ensino superior. A adoção da política de cotas mostrou-se fundamental para o alargamento das estreitas portas do ensino superior, ainda classista e racista. Há que se compreender, por outro lado, que os ambientes de estágio, são também uma extensão das salas de aula e estão intrinsecamente envolvidos com o processo de formação do/a estudante. Assim sendo, faz-se extremamente importante a aplicação desta política afirmativa também nos processos seletivos do mesmo, vez que, apesar desta recente inclusão na universidade, os/as estagiários de órgãos públicos ainda são, em grande maioria, maioria brancos/as.

Os altos custos de permanecer em uma Universidade (ou custeá-las, no caso das instituições privadas) somam-se ao fato de que as oportunidades de aprendizado e auxílio financeiro com estágios em escritórios são muitas vezes negadas. O endereço periférico, o cabelo crespo, a pele escura e os demais traços negros são, ainda que não verbalizado, fator preponderante para essa situação. "Esse não tem cara de advogado", dizem, enquanto rapidamente escolhem pessoas que apresentam "o perfil" do escritório e correspondem com as "expectativas" dos clientes. Além disso, quando os

[<https://www.facebook.com/search/top/?q=CARTA ABERTA DE COLETIVOS E ENTIDADES AO MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO \(MPPE\) - 1/5](https://www.facebook.com/search/top/?q=CARTA+ABERTA+DE+COLETIVOS+E+ENTIDADES+AO+MINISTÉRIO+PÚBLICO+DE+PERNAMBUCO+(MPPE))

Nota. Fonte: Adaptado de Movimento Zoada. [movimentozoada]. (30 de agosto de 2016). Carta Aberta De Coletivos E Entidades Ao Ministério Público De Pernambuco (MPPE). Facebook.

https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=1052312684824425&id=782349118487451

Figura G1.1.2

Post na página do Facebook do Movimento Zoadá, em 30 de agosto de 2016

29/08/2019

(5) CARTA ABERTA DE COLETIVOS E ENTIDADES AO MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO (MPPE) SOBRE A IMPORT...

corpos negros conseguem, enfim, ultrapassar a barreira da seleção, ouvimos relatos de pessoas que, além de assédio e constrangimento, cumpriram funções meramente burocráticas ou administrativas, incapazes de suprir as demandas por conhecimento e aprendizado técnico necessárias a qualquer pessoa que esteja fazendo estágio.

Recentemente, na contramão dessa exclusão, a maioria dos concursos públicos para provimento de vagas para estagiários e estagiárias realizados por outras instituições no estado de Pernambuco, no ano de 2016, estabeleceram reserva de um percentual de vagas aos/as candidatos/as negros/as, tais como a Defensoria Pública da União e o Ministério Público Federal, que entenderam, por analogia as leis no requerimento em anexo, ser extremamente necessária a participação desses sujeitos e sujeitas na construção de instituições mais democráticas e que acompanhem o perfil desses novos/as estudantes.

É de causar estranhamento que a mesma instituição que adota cotas raciais para a seleção de seus membros de cargos mais altos, não as aplique quando se tratam de estagiários/as. Se com a formação em bacharel em Direito as oportunidades são restritas, sem o diploma na mão, e na condição de estudante, os problemas nos parecem ainda mais alarmantes e o descrédito ainda maior, sendo importante e coerente que o MPPE em seus processos de seleção adote critérios parecidos. É estranho também que diante da recente tradição do Ministério Público de Pernambuco, estabelecida pelo GT Racismo e pela atuação de diversos promotores e promotoras no combate ao extermínio da juventude negra, tenha sido exatamente esta instituição a única que, em seu edital, pareceu desconsiderar as questões que população negra universitária enfrenta ainda hoje.

É partindo destas, de tantas outras tantas lutas e reflexões, e da compreensão acerca do dever e compromisso do Ministério Público para com os anseios e demandas da sociedade civil, que decidimos endossar o requerimento formal pela suspensão do Edital nº 03/2016 até ulterior deliberação que reserve o percentual mínimo de 20% do total de vagas para os/as candidatos/as autodeclarados/as negros/as no ato de inscrição, conforme o quesito cor ou raça, utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O acolhimento de tal pedido reforça o compromisso deste órgão para com a reparação histórica com a população negra de Pernambuco, percorrendo caminhos de inclusão e de democratização e reafirmando o interesse pela construção de um Direito consoante com a pluralidade étnico-social do país, para que a universidade progrida na sua função formadora e para que as esferas de poder representem mais vividamente a sociedade brasileira.

ASSINAM ESTA CARTA:

Federação Nacional de Estudantes de Direito - FENED
Rede Nacional de Advogados Populares - RENAP PE
Rede Nacional de Assessoria Jurídica Universitária - RENAJU
Diretório Acadêmico Demócrito Souza Filho - DADSF - Direito UFPE
Diretório Acadêmico Fernando Santa Cruz - DAFESC - Direito UNICAP
GAJOP - Gabinete de Apoio Jurídico a Organizações Populares
CENDHEC - Centro Dom Helder Câmara
FASE - Federação do Órgãos de Assistência Social e Educação
Comitê de Juristas pela Democracia PE
Movimento dos Trabalhadores Sem Teto - MTST Brasil
Centro Popular Direitos Humanos - CPDH
Movimento Ocube Estelita

[https://www.facebook.com/search/top?q=CARTA+ABERTA+DE+COLETIVOS+E+ENTIDADES+AO+MINISTÉRIO+PÚBLICO+DE+PERNAMBUCO+\(MPPE\)](https://www.facebook.com/search/top?q=CARTA+ABERTA+DE+COLETIVOS+E+ENTIDADES+AO+MINISTÉRIO+PÚBLICO+DE+PERNAMBUCO+(MPPE)) 2/5

Figura G1.1.3

Post na página do Facebook do Movimento Zoadá, em 30 de agosto de 2016



Figura G1.1.4

Post na página do Facebook do Movimento Zoadá, em 30 de agosto de 2016

29/09/2019 (5) CARTA ABERTA DE COLETIVOS E ENTIDADES AO MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO (MPPE) SOBRE A IMPORT...

Deputado Estadual PSOL/PE
Teresa Leitão
Deputada Estadual PT/PE
Isabella de Roldão
Vereadora do Recife PDT/PE
Manoel Correia de Andrade Neto
Professor da Estácio de Sá/PE e Defensor Público de Alagoas
Ana Lia Almeida
Professora do Centro de Ciências Jurídicas da UFPE
André Carneiro Leão
Professor de Direito da Faculdade Damas e Mestrando do PPGD/UFPE
Larissa Leal
Professora do Centro de Ciências Jurídicas da UFPE
Artur Stamford da Silva
Professor do Centro de Ciências Jurídicas da UFPE
Fabiola Lôbo
Professora do Centro de Ciências Jurídicas da UFPE
Gustavo Just
Professor do Centro de Ciências Jurídicas da UFPE
Liana Cirne Lins
Professora do Centro de Ciências Jurídicas da UFPE
Valéria Lins
Professora do Centro de Ciências Jurídicas da UFPE e da UNICAP
Ingrid Zanella
Professora do Centro de Ciências Jurídicas da UFPE
Maria Lúcia Barbosa
Professora Substituta do Centro de Ciências Jurídicas da UFPE e
professora de Direito da FBV
Cristhóvão Gonçalves
Professor de Direito Penal e Processual
Mariana Fischer
Professora Substituta do Centro de Ciências Jurídicas da UFPE
Manuela Abath
Professora do Centro de Ciências Jurídicas da UFPE
Roberto Etrém Filho
Professor do Centro de Ciências Jurídicas da UFPE
Marcos Catalan
Professor da Unisinos e da Unilassalle no Rio Grande do Sul
Lucas Abreu Barroso
Advogado e Professor do Centro de Ciências Jurídicas da UFES
Paloma Saldanha
Professora de Direito
Renato Dantas
Professor de Direito
Maria Rita de Holanda
Professora de Direito da UNICAP

402 71 comentários 96 compartilhamentos

<https://www.facebook.com/search/top?q=CARTA-ABERTA-DE-COLETIVOS-E-ENTIDADES-AO-MINISTERIO-PUBLICO-DE-PERNAMBUCO-MPPE> 4/5

Figura G1.1.5

Ata da 2ª Reunião Extraordinária do CTP da ESMP/PE: caso das Cotas Raciais

ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO

**ATA DA 2ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONSELHO TÉCNICO-PEDAGÓGICO DA
ESMP/PE 2016**

Aos 31 de agosto de dois mil e dezesseis, às 14h, reuniram-se na sala do Gabinete da Procuradoria Geral de Justiça do Ministério Público de Pernambuco, Dra. Deluse Amaral Rolim Florentino, Promotora de Justiça e Diretora da Escola, Dr. Silvio José Menezes Tavares, Procurador de Justiça, Conselheiro e Coordenador do Estágio de Direito, Dra. Selma Magda Pereira Barbosa Barreto, Promotora de Justiça e Conselheira, Dr. André Felipe Barbosa de Menezes, Promotor de Justiça e Conselheiro, Dra. Maria Bernadete Figueiroa, Procuradora de Justiça e Coordenadora do GT Racismo. Ausente, justificadamente, Arnaldo Antônio Duarte Ribeiro, servidor do quadro do MPPE e Conselheiro. Iniciada a sessão, passou-se à deliberação da pauta nos seguintes termos: **1) ANÁLISE E DELIBERAÇÃO SOBRE O PEDIDO DE SUSPENSÃO DO PROCESSO DE SELEÇÃO PÚBLICA DE ESTAGIÁRIOS DE DIREITO DO MPPE 2016, EM FACE DA NÃO INCLUSÃO DAS COTAS RACIAIS NO EDITAL DE INSCRIÇÃO Nº 001/2016 - ESMP/PE:** Pela Relatora do expediente, a Diretora da Escola Superior do MPPE, Dra. Deluse Amaral Rolim Florentino, foi apresentado o voto que segue na íntegra: Cuidam os autos de requerimento apresentado por acadêmicos da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e da Federação Nacional dos Estudantes de Direito (FENED) no qual postulam a suspensão do Processo de Seleção Pública de Estágio de Direito do MPPE 2016, em virtude da ausência do estabelecimento das cotas raciais no Edital do certame. É o relatório. Passo a votar. Como é sabido, a disciplina normativa do estágio no âmbito do Ministério Público dos Estados e da União encontra assento na Resolução nº 42, do Conselho Nacional do Ministério Público (alterada pelas Resoluções nºs 52, de 11 de maio de 2010 e 62, de 31 de agosto de 2010). Nessa toada, em atendimento ao art. 18, *caput*, da Res. 42, do CNMP, o Ministério Público de Pernambuco editou a Res. 001/2016 – ESMP, que regulamenta o processo de credenciamento de estudantes no Programa de Estágio Universitário de Direito (PEUD-MPPE), submetendo-o aos regramentos da lei nº 11.788/08 (lei do estágio). Tal ato normativo, em estreita observância aos ditames entabulados pelo CNMP - órgão incumbido da fiscalização administrativa, financeira e disciplinar do Ministério Público no Brasil - emprestou o substrato jurídico para a elaboração do Edital de Inscrição nº 001/2016. O referido instrumento convocatório, publicado em 06/07/2016 e com o período de inscrições encerrado em 31/08/2016, destina-se a publicizar e disciplinar o **PROCESSO DE SELEÇÃO PÚBLICA PARA CREDENCIAMENTO NO PROGRAMA DE ESTÁGIO UNIVERSITÁRIO DE DIREITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO (PEUD/MPPE)**, para preenchimento de **254** (duzentas e cinquenta e quatro) vagas, destinadas a estudantes de Direito. O mencionado Programa de Estágio, de vigência anual, vocaciona-se a propiciar aos bacharelandos em Ciências Jurídicas, a ele credenciados, a complementação de ensino e aprendizagem, mediante a participação efetiva nos Órgãos de Execução do MPPE. No tocante ao incremento das cotas raciais no Programa de Estágio, registre-se que, no prelado Órgão de controle do Ministério Público brasileiro, tramita Projeto de Resolução, de relatoria do Conselheiro Sérgio Ricardo de Souza, cujo teor dispõe sobre reserva de vagas aos negros (população negra e parda) de vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e de ingresso nas carreiras do Ministério Público Brasileiro¹. Tal política inclusiva encontra-se em consonância com o artigo 5º, *caput*, da Constituição, sem descuidar das disposições contidas na Lei nº 12.990/2014 e na Lei nº 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial). É cediço que a CF/88 proclamou o princípio da isonomia não apenas no plano formal, mas buscou emprestar a máxima concreção a esse importante postulado, de maneira a assegurar a igualdade material ou substancial, levando em consideração – é claro – a diferença que os distingue por razões naturais, culturais, sociais, econômicas ou até mesmo acidentais, além de atentar, de modo especial, para a desequiparação ocorrente no mundo dos fatos entre os distintos grupos sociais. Para possibilitar que a igualdade

¹ http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/todas-as-noticias/9134-apresentadas-propostas-de-resolucao-que-regulam-cotas-raciais-em-concursos-do-mp-e-do-cnmp

Nota. Fonte: Adaptado de documento interno do MPPE, da Escola Superior da Instituição.

Figura G1.1.6*Ata da 2ª Reunião Extraordinária do CTP da ESMP/PE: caso das Cotas Raciais*

material entre as pessoas seja levada a efeito, o Estado pode lançar mão de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. Em complemento, não se desconhece a decisão paradigmática adotada na ADPF 186/2014², que o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que as ações afirmativas das políticas de cotas étnico raciais são constitucionais, com eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público, de acordo com o art. 10, §3º, da Lei nº 9.882/1999. Registre-se que, visando ao fortalecimento de práticas inclusivas, no âmbito deste MPPE, desde o ano de 2002, reside o Grupo de Trabalho de Combate ao Racismo (GT Racismo) com o objetivo de construir estratégias de enfrentamento ao racismo através da discussão, sensibilização e capacitação de membros e servidores a partir do conceito de Racismo Institucional e suas consequências na reprodução das desigualdades históricas que atingem a população negra. Desta forma, conquanto existente o arcabouço principiológico para a implementação de cotas raciais destinadas a vagas de estágio, carece o Ministério Público de Pernambuco de disciplina normativa, para a reserva de vagas para a população negra, o que, na esteira dos precedentes extraídos do CNMP, não obsta para a implementação da mencionada ação afirmativa. Nesta esteira, cumpre colacionar o excerto extraído dos autos do Procedimento de Controle Administrativo (PCA) nº 1283/2014-11: "É importante levar em conta que a adoção de política afirmativa, antes de mera autorização constitucional, resulta de imperativo, implicando até mesmo a edição de lei formal seja dispensada para tanto (...) a atitude questionada é, na verdade, decorrência do compromisso do MP baiano com a ordem jurídica e a defesa dos vulneráveis, missões institucionais que lhe foram confiadas, como a todo o MP brasileiro, pela Constituição Federal". Associado a isso, além de prescindir da edição de lei formal que regulamente o tema, no âmbito estadual, este *Parquet* pernambucano possui iniciativa legislativa, bem como é autônomo para a edição de atos administrativos, como, no caso dos presentes autos, consoante dispõe o art. 127, §2º, da CF/88 c/c art. 2º, IX, da LC12/94. De igual sorte, a esta Escola Superior foi deferida competência administrativa para disciplinar o Processo de Seleção dos Estagiários de Direito, matéria, portanto, afeta ao caso sob vértice, nos termos do art. 27, §1º, da LC12/94. Com efeito, em virtude da proeminência da demanda, que visa dá concreção ao postulado da justiça social, considerada fundamento da República Federativa do Brasil, prevista em seu art. 3º, inciso I, bem como a desnecessidade de existência de lei formal, será elaborado por esta Escola Superior ato administrativo, dispondo sobre reserva de vagas de Estágio de Direito, para estudantes negros, com aplicação para o processo de seleção pública, forte na ideia de que a medida constitui meio de fortalecimento e aprimoramento da Instituição. Posto isto, voto pelo deferimento parcial do pedido, no que diz respeito à aplicação de cotas em relação ao processo seletivo em andamento, no sentido de: a) não suspender o Processo de Seleção Pública, mas retificar o teor da Resolução nº 001/2016 – ESMP/PE, bem como do Edital de Inscrição nº 001/2016 – ESMP/PE, para a inclusão do Sistema

2

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATOS QUE INSTITUÍRAM SISTEMA DE RESERVA DE VAGAS COM BASE EM CRITÉRIO ÉTNICO-RACIAL (COTAS) NO PROCESSO DE SELEÇÃO PARA INGRESSO EM INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 1º, III, 3º, IV, 4º, VIII, 5º, I, II, XXXII, XLI, LIV, 37, 205, 206 I, 207, 208, V, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. I – Não contrária – ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. II – O modelo constitucional brasileiro incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade. III – Esta Corte, em diversos precedentes, assentou a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa. IV – Medidas que buscam reverter, no âmbito universitário, o quadro histórico de desigualdade que caracteriza as relações étnico-raciais e sociais em nosso País, não podem ser examinadas apenas sob a ótica de sua compatibilidade com determinados preceitos constitucionais, isoladamente considerados, ou a partir da eventual vantagem de certos critérios sobre outros, devendo, ao revés, ser analisadas à luz do arcabouço principiológico sobre o qual se assenta o próprio Estado brasileiro. V – Metodologia de seleção diferenciada pode perfeitamente levar em consideração critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias, de resto, um dos fundamentos do Estado brasileiro, conforme dispõe o art. 1º, V, da Constituição. VI – Justiça social, hoje, mais do que simplesmente redistribuir riquezas criadas pelo esforço coletivo, significa distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes. VII – No entanto, as políticas de ação afirmativa fundadas na discriminação reversa apenas são legítimas se a sua manutenção estiver condicionada à persistência, no tempo, do quadro de exclusão social que lhes deu origem. Caso contrário, tais políticas poderiam converter-se em benesses permanentes, instituídas em prol de determinado grupo social, mas em detrimento da coletividade como um todo, situação – é escusado dizer – incompatível com o espírito de qualquer Constituição que se pretenda democrática, devendo, outrossim, respeitar a proporcionalidade entre os meios empregados e os fins perseguidos. VIII – Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente. (STF – ADPF: 186 DF, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 05/08/2010, Data de Publicação: DJe-149 DIVULG 12/08/2010 PUBLIC 13/08/2010)

Figura G1.1.7

Ata da 2ª Reunião Extraordinária do CTP da ESMP/PE: caso das Cotas Raciais

de Cotas para Minorias Étnico-Raciais nos processos seletivos para credenciamento de Estagiários de Direito, sendo reservado o percentual de, no mínimo 10% (dez por cento) das vagas existentes, que surgirem ou forem criadas no prazo de validade do processo seletivo; b) proceder, ainda, à publicação dos referidos atos normativos no Diário Oficial, reabrindo-se o prazo de 30 (trinta) dias para novas inscrições, facultando-se às pessoas já inscritas e aos novos inscritos, que se enquadrarem no Sistema de Cotas, a opção de requererem a inclusão no referido sistema, sem prejuízo da estreita observância dos princípios jurídicos administrativos norteadores do concurso público. Dada a palavra aos Conselheiros presentes, à unanimidade, acompanharam o voto da relatora. **DECISÃO:** Por unanimidade dos Conselheiros presentes, deferiu-se, parcialmente, o requerimento, no sentido de: a) não suspender o Processo de Seleção Pública, mas retificar o teor da Resolução nº 001/2016 – ESMP/PE, bem como do Edital de Inscrição nº 001/2016 – ESMP/PE, para a inclusão do Sistema de Cotas para Minorias Étnico-Raciais nos processos seletivos para credenciamento de Estagiários de Direito, sendo reservado o percentual de, no mínimo 10% (dez por cento) das vagas existentes, que surgirem ou forem criadas no prazo de validade do processo seletivo; b) proceder, ainda, à publicação dos referidos atos normativos no Diário Oficial, reabrindo-se o prazo de 30 (trinta) dias para novas inscrições, facultando-se às pessoas já inscritas e aos novos inscritos, que se enquadrarem no Sistema de Cotas, a opção de requererem a inclusão no referido sistema, sem prejuízo da estreita observância dos princípios jurídicos administrativos norteadores do concurso público. Decisão esta prolatada *ad referendum* do Procurador Geral de Justiça do Ministério Público de Pernambuco. Nada mais havendo a tratar, foi encerrada a reunião às 17h, lavrado o presente termo. Do que para constar, eu, Fábio Henrique Cavalcanti Estevam, servidor do quadro do MPPE, em exercício na ESMP/PE, lavrei e subscrevo.

Deluse Amaral Rolim Florentino
Promotora de Justiça e Diretora da ESMP-PE

Sílvio José Menezes Tavares
Procurador de Justiça e Conselheiro

Selma Magda Pereira Barbosa Barreto
Promotora de Justiça e Conselheira

André Felipe Barbosa de Menezes
Promotor de Justiça e Conselheiro

Maria Bernadete Figueiroa
Procuradora de Justiça e Coordenadora do GT Racismo

Fábio Henrique Cavalcanti Estevam
Analista Ministerial - Área Jurídica

Figura G1.1.8

Ata da 2ª Reunião Extraordinária do CTP da ESMP/PE: caso das Cotas Raciais

**EXTRATO DA ATA DA 2ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CTP-ESMP/PE 2016
PARA PUBLICAÇÃO:**

1) ANÁLISE E DELIBERAÇÃO SOBRE O PEDIDO DE SUSPENSÃO DO PROCESSO DE SELEÇÃO PÚBLICA DE ESTAGIÁRIOS DE DIREITO DO MPPE 2016. EM FACE DA NÃO INCLUSÃO DAS COTAS RACIAIS NO EDITAL DE INSCRIÇÃO Nº 001/2016 - ESMP/PE.

Por unanimidade dos Conselheiros presentes, deferiu-se, parcialmente, o requerimento, no sentido de: a) não suspender o Processo de Seleção Pública, mas retificar o teor da Resolução nº 001/2016 – ESMP/PE, bem como do Edital de Inscrição nº 001/2016 – ESMP/PE, para a inclusão do Sistema de Cotas para Minorias Étnico-Raciais nos processos seletivos para credenciamento de Estagiários de Direito, sendo reservado o percentual de, no mínimo 10% (dez por cento) das vagas existentes, que surgirem ou forem criadas no prazo de validade do processo seletivo; b) proceder, ainda, à publicação dos referidos atos normativos no Diário Oficial, reabrindo-se o prazo de 30 (trinta) dias para novas inscrições, facultando-se às pessoas já inscritas e aos novos inscritos, que se enquadrarem no Sistema de Cotas, a opção de requererem a inclusão no referido sistema, sem prejuízo da estreita observância dos princípios jurídicos administrativos norteadores do concurso público. Decisão esta prolatada *ad referendum* do Procurador Geral de Justiça do Ministério Público de Pernambuco.

Figura G1.2.1

Contrarrrazões, MPPE: caso Pai Edson de Omolu de Olinda/PE



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
8ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CRIMINAL OLINDA**

Processo nº 000035-16.2016.8.17.8031
Apelante: Edson de Araújo Nunes
Apelado: Ministério Público do Estado de Pernambuco

**EXMO(A). SR(A). DR(A). JUIZ(A) DE DIREITO DO JUIZADO ESPECIAL
CRIMINAL DA COMARCA DE OLINDA.**

A representante do **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO**, infra-assinado, em exercício na 8ª Promotoria de Justiça Criminal de Olinda e no uso de suas atribuições legais, vem, mui respeitosamente, perante Vossa Excelência, oferecer **CONTRARRAZÕES** em face do recurso de apelação interposto por **EDSON DE ARAÚJO RAMOS**, já devidamente qualificada nos presentes autos, contra a r. decisão de fls. 92/96, datada de 21 de março de 2017. Para tanto, faz seguir, em anexo, as suas razões, requerendo, desde já, seu processamento e oportuno encaminhamento à superior instância, na forma da lei.

Olinda, 02 de junho de 2017.

ROSÂNGELA FURTADO PADELA ALVARENGA
8ª Promotora de Justiça Criminal

Nota. Fonte: Adaptado de PJ Rosângela Padela.

Figura G1.2.2

Contrarrazões, MPPE: caso Pai Edson de Omolu de Olinda/PE



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
8ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CRIMINAL OLINDA**

CONTRARRAZÕES DE

APELAÇÃO

Processo nº 000035-16.2016.8.17.8031

Apelante: Edson de Araújo Nunes

Apelado: Ministério Público do Estado de Pernambuco

Imputação: art. 42, da LCP

EGRÉGIA TURMA RECURSAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO.

I – RELATÓRIO

EDSON DE ARAÚJO NUNES foi denunciado como incurso nas sanções do art. 42, da LCP, por fato ocorrido em 31 de outubro de 2015, ao longo da noite, na Rua Jardim Águas Claras, no bairro de Águas Compridas, nesta cidade, ocasião em que a acusada faz uso de instrumentos de percussão, como tambores, num volume que extravasou o ambiente religioso e invadiu a privacidade dos vizinhos.

Não obstante a narrativa feita na denúncia pelo douto representante do Ministério Público à época, o processo transcorreu sem irregularidades.

Encerrada a instrução, sobreveio sentença (fls. 92/96) julgando procedente a denúncia e condenando o réu como incurso nas sanções do art. 42 da LCP, aplicando-se pena de 15 (quinze) dias de prisão simples, substituída pela restritiva de direitos previstos no art. 43, IV, do mesmo Código, devendo prestar serviços à comunidade, pelo tempo de duração da pena.

Entendendo equivocada a conduta tipificada na denúncia, a apelante recorreu da douda decisão (fl.92/96), oferecendo suas razões de apelação (fls.104/114).

Vieram os autos para ciência da intempestividade do recurso, momento em que foi requerido em peça apartada pelo chamamento do feito à ordem, em razão do equívoco na decisão que julgou intempestivo o recurso, razão pelo que em respeito ao princípio da economia processual passo a ofertar as contrarrazões.

É o breve relatório.

Figura G1.2.3

Contrarrazões, MPPE: caso Pai Edson de Omolu de Olinda/PE



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
8ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CRIMINAL OLINDA**

É cediço que a tempestividade é verificada com base na disposição que estabelece o prazo para a apresentação do recurso, a partir da intimação da parte. A regra é que o recurso intempestivo tenha seu seguimento obstado pelo Órgão recebedor da petição recursal (juízo negativo de admissibilidade proferido no âmbito do juízo singular). Porém, equivocou-se a r. decisão de fls.119, uma vez que na hipótese dos autos, verifica-se pela certidão de fls. 101v, que o acusado foi intimado no dia 12 de abril de 2017 (quarta-feira).

Considerando que, no dia 13 de abril de 2017 (quinta-feira) teve início o recesso forense pelas comemorações da semana santa;

Considerando que no Juizado Especial Criminal o prazo da apelação é de 10 (dez) dias, cujo termo inicial se dá da data da intimação, mediante a exclusão do dia do início (12/04/2017 - quarta-feira) e inclusão do dia final (dia 26/04/2017 – quarta -feira), por se tratar de prazo de natureza processual. No caso dos autos, a contagem do prazo teve início no dia 17/04/2017(segunda-feira, pós feriado) e findou no dia 26.04.17 (quarta-feira), tendo o réu interposto as razões no próprio dia 26.04.17 (quarta-feira), portanto o recurso é tempestivo.

2) DO MÉRITO

A tempestividade é um pressuposto objetivo de admissibilidade recursal, na esteira da maioria da doutrina, e é informada pelos princípios da inteireza dos prazos (que preconiza a necessidade de se conhecer de seu termo *a quo* efetivamente). Lado outro, é ainda informada pelo postulado da interpretação em benefício do recorrente (visando preservar o duplo grau de jurisdição, bem como o controle das decisões), razão pela qual, deve-se dar primazia ao julgamento efetivo do mérito da peça recursal, notadamente quando apresentada pela defesa do acusado¹.

Sabe-se que compete à técnica processual o equilíbrio de exigências conflitantes, ou seja, a coordenação de diversos escopos do processo. O objetivo principal do processo é a sua chegada, o mais rapidamente possível, à promoção da pacificação social no caso concreto, sem prejuízo da qualidade da decisão. Toda gama de princípios e garantias constitucionais do processo, em especial o *due process of law*, volta-se à fidelidade aos designios do direito material.

Nesta trilha, é necessário remover barreiras que obstruam o caminho da efetividade da justiça, entre elas o excessivo formalismo da atividade

¹ GRINOVER, Ada Pellegrini; GOMES FILHO, Antônio Magalhães; FERNANDES, Antônio Scarance, *Recursos no processo penal*. 6ª ed. São Paulo: RT, 2011. P. 81-82.

Figura G1.2.4

Contrarrazões, MPPE: caso Pai Edson de Omolu de Olinda/PE



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
8ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CRIMINAL OLINDA**

jurisdicional, como fator primário de proliferação de denegação substancial da justiça, como no caso dos presentes autos.

No caso dos autos, sobreleva a importância de examinar as razões aduzidas pelo acusado tempestivamente, as quais conduzem à conclusão da atipicidade da conduta a ele atribuída, circunstância configuradora de verdadeiro constrangimento ilegal, cognoscível de ofício por este Órgão Colegiado.

Em suma, o Ministério Público, respaldado no Termo Circunstanciado de Ocorrência nº 02.007.0025;0026/2015-3.3, denunciou Edson Araújo Nunes como incurso nas penas do art. 42, da Lei das Contravenções Penais. Após a citação e a apresentação da defesa, foi realizada a audiência de instrução e julgamento, na qual foram ouvidas as testemunhas de acusação e de defesa. Em alegações finais, o *Parquet* pugnou pela procedência da pretensão punitiva estatal, ao tempo em que o patrono do réu postulou a absolvição, sob o argumento da atipicidade do fato e da insuficiência probatória.

No bojo da sentença, foi transcrita a prova testemunhal, sem contudo, assentar de forma categórica a subsunção sob os prismas da tipicidade formal e material do delito previsto no art. 42, III, da LCP, o qual, conforme entendimento pretoriano deve ser conjugado com o princípio constitucional da livre manifestação religiosa, além de exigir para a sua configuração o atingimento de uma pluralidade de indivíduos com a conduta do sujeito ativo.

Ressalte-se que a conduta objeto de reprimenda penal é o exercício por parte do condenado de reuniões quinzenais proferidas no horário das 17 h às 20 h, no Centro Tenda de Umbanda e Caridade Caboclo Flecheiro D'Arobá, cujo início da liturgia se dá por meio de toques de atabaques para chamamento dos orixás. Tal ação foi enquadrada no tipo penal como "perturbação do sossego consistente no abuso de instrumentos sonoros".

Nesta esteira, saliente-se que a liberdade de pensamento prevê o direito de exprimir, através de qualquer meio, o intelecto humano, isto é, trata-se da possibilidade/direito de exteriorização ou não do pensamento, sem qualquer restrição, caracterizando a "liberdade de o indivíduo adotar a atitude intelectual de sua escolha: quer um pensamento íntimo, quer seja a tomada de posição pública; liberdade de dizer o que se crê verdadeiro". Essa preocupação com a exteriorização do pensamento foi tratada na Declaração de Direitos do Homem de 1789, segundo a qual "ninguém pode ser perturbado por suas opiniões, mesmo religiosas, desde que a sua manifestação não inquiete a ordem pública estabelecida pela lei".

Concedendo à pessoa o direito de liberdade de crença, o artigo 5º da Constituição de 1988 estabeleceu textualmente que é "inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantia, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias" e, consequentemente "ninguém será privado de direitos por motivo de crença

Figura G1.2.5

Contrarrazões, MPPE: caso Pai Edson de Omolu de Olinda/PE



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
8ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CRIMINAL OLINDA**

religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei".

Ressalte-se que a Lei nº 12.288/10, instituiu o Estatuto da Igualdade Racial, o qual dedica um capítulo inteiro (Capítulo 3) "ao direito à liberdade de consciência e de crença e ao livre exercício dos cultos religiosos", fortalecendo o sincretismo e a multiplicidade de cultos de origem africana. Nesse contexto, exsurge o art. 26, cujo teor direciona-se a especificar as medidas necessárias para o combate à intolerância religiosa com as religiões de matrizes africanas e à discriminação de seus seguidores, de modo a suplantiar uma discriminação que paira contra esse segmento social.

Como consequência da liberdade de crença, a liberdade de culto prevê que a externalização espiritual necessita de um local físico para sua manifestação, isto é, a liberdade de culto é a exteriorização pública (popular) da liberdade de crença, bem como é o suporte para manifestação da liberdade de cultivar a religião escolhida, anteriormente, pela pessoa humana.

Assim, a religião não pode, como de resto acontece com as demais liberdades de pensamento, contentar-se com a sua dimensão espiritual, isto é: enquanto realidade insita ao aspecto transcendental do indivíduo. Ela vai procurar necessariamente uma externalização, que, diga-se de passagem, demanda um aparato, um ritual, uma solenidade, mesmo que a manifestação do pensamento não requeira necessariamente. A manifestação da liberdade de crença e a proteção quanto à realização do culto, assegura o exercício da liturgia aos locais destinados à externalização da liberdade de crença, como, no caso dos autos, o "Centro Tenda de Umbanda e Caridade Caboclo Flecheiro D'Araobá".

Assim, com o fito de conciliar o livre exercício dos cultos religiosos com o direito à proteção ao sossego da coletividade, foi editada a Lei Estadual nº 12.789/05 (alterada pela Lei nº 14.225/10), a qual dispõe sobre ruídos urbanos, poluição sonora e proteção do bem-estar e do sossego público. A espécie normativa, além de colmatar lacunas conceituais, como se lê no art. 2º, §1º, afasta do rol de proibições a conduta de emissão de sons por instrumentos litúrgicos utilizados no exercício de culto ou cerimônia religiosa (art. 1º, "a", da Lei nº 14.225/10).

Não se desconhece que Lei Estadual, notoriamente, não tem implicação na esfera criminal, já que os entes federados não possuem competência para legislar em matéria penal e, portanto, não podem disciplinar normas excludentes de ilicitude. Porém, é forçoso reconhecer que a conduta objeto de apuração nos presentes autos, sequer constitui infração administrativa, reconhecida pelo próprio Estado e, mediante um juízo de tipicidade conglobante,

Figura G1.2.6

Contrarrazões, MPPE: caso Pai Edson de Omolu de Olinda/PE



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
8ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CRIMINAL OLINDA**

em conjunto com o princípio da subsidiariedade, não pode o Direito Penal imiscuir-se de tal desiderato punitivo².

Desta feita, as relações aqui descritas bem podem ser resolvidas na esfera cível, pois o Direito Penal, tal como afirmou Roxin, é desnecessário quando se possa garantir a segurança e a paz jurídica através dos Direitos Civil e Administrativo, ou mesmo por medidas preventivas extrajurídicas. Assim, sob a ótica criminal, não há que se perquirir acerca da tipicidade da conduta, rechaçando-se a incidência do fato típico e, portanto, da própria infração penal³.

Com efeito, não se está aqui a afirmar que a garantia do livre exercício dos cultos religiosos deve preponderar sempre quando em cotejo com o direito de proteção à saúde e sossego da coletividade, ambos direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal de 1988. No entanto, na hipótese dos autos, o Estado-Juiz não observou o limite punitivo estabelecido pelo constituinte originário (inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos) e pelo legislador infraconstitucional (combate à intolerância religiosa com as religiões de matrizes africanas e à discriminação de seus seguidores).

Assim, não restou comprovada a efetiva lesão ao bem jurídico tutelado pelo art. 42, III, da LCP – direito à tranquilidade das pessoas - porquanto não houve produção de resultado juridicamente relevante, seja pelo exercício de um direito de jaez constitucional, materializado na externalização da liberdade de culto, seja pela ausência de comprovação da perturbação de uma coletividade.

Assevere-se que esse último aspecto tem sido invocado de forma reiterada pela jurisprudência, a fim de rechaçar a incidência do art. 42, III, da LCP, *in verbis*:

Ementa: APELAÇÃO CRIME. PERTURBAÇÃO DO SOSSEGO ALHEIO. ART. 42, III, DA LEI DAS CONTRAVENÇÕES PENAIS. INSUFICIÊNCIA PROBATÓRIA. SENTENÇA ABSOLUTÓRIA MANTIDA. 1. Recurso interposto pelo assistente de acusação não conhecido, pois sua legitimidade recursal é subsidiária, nos termos dos artigos 271, 598, ambos do Código de Processo Penal. 2. A contravenção de perturbação do sossego alheio exige, para seu reconhecimento, que tenha sido atingida uma coletividade de pessoas, diferentemente do que ocorre com a prevista no artigo 65 do mesmo diploma. 3. Tipo que não se positiva quando não estão presentes seus elementos configuradores. Prova judicializada que permite concluir insurgência apenas da vítima, eis que demais vizinhos nada referiram contra o som emitido pelo estabelecimento comercial dos acusados. RECURSO IMPROVIDO. (Recurso Crime Nº 71005686613, Turma Recursal Criminal, Turmas Recursais, Relator: Edson Jorge Cechet, Julgado em 21/03/2016).

² STJ. HC 197.801-RJ. 6ª Turma. Rel. Min. Thereza de Assis Moura.

³ HABEAS CORPUS. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE PENAL. TIPICIDADE PENAL. JUSTIÇA MATERIAL. JUÍZO DE ADEQUAÇÃO DE CONDUTAS FORMALMENTE CRIMINOSAS, PORÉM MATERIALMENTE INSIGNIFICANTES. SIGNIFICÂNCIA PENAL. CONCEITO CONSTITUCIONAL. DIRETRIZES DE APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA PENAL. ORDEM CONCEDIDA. (HC 111017 - RS, 2.ª T., rel. Ayres Brito, 07.02.2012).

Figura G1.2.7

Contrarrazões, MPPE: caso Pai Edson de Omolu de Olinda/PE



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
8ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CRIMINAL OLINDA**

Nesta linha, a suposta conduta ilícita imputada ao acusado, além de não restar tipificada no dispositivo legal, dada a ausência da ofensividade ao bem jurídico, diante da expressão da livre manifestação religiosa, a prova colhida é inapta a sustentar a condenação do réu. Tal acervo probatório reside exclusivamente nas declarações do ofendido, o qual se encontra em estado de beligerância com o imputado e não se coaduna com os demais elementos de prova assentados aos autos, em especial, manifestações de apoio da vizinhança, grupo social este que a norma visa tutelar.

Em complemento, não se pode impor a drástica solução da imposição de pena a um caso que configura simples questão de convívio social. Desta feita, impõe-se trazer a lume o inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal, que traz em seu bojo que a lei não excluirá da apreciação do poder judiciário lesão ou ameaça a direito.

Esse inciso mostra que o ordenamento jurídico será invocado em todos os casos de lesão ou ameaça a um direito, mesmo que primeiramente, atue um ramo diverso do Direito Penal, dado o seu caráter subsidiário, visto que funciona como um "executor de reserva", entrando em cena somente quando outros meios estatais de proteção mais brandos, e, portanto, menos invasivos da liberdade individual não forem suficientes para a proteção do bem jurídico tutelado.

4) DA CONCLUSÃO

À guisa de tudo quanto expendido, aguarda o Ministério Público do Estado de Pernambuco, após a oitiva do Ilustre Membro do *Parquet* que oficia perante este Colendo Órgão, seja conhecido e **PROVIDO** o recurso interposto pelo apelante EDSON DE ARAÚJO NUNES, para o fim de modificar a respeitável sentença do juízo *a quo* que, e julgar improcedente a denúncia, absolvendo o apelante das sanções impostas pelo art. 42, da LCP, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

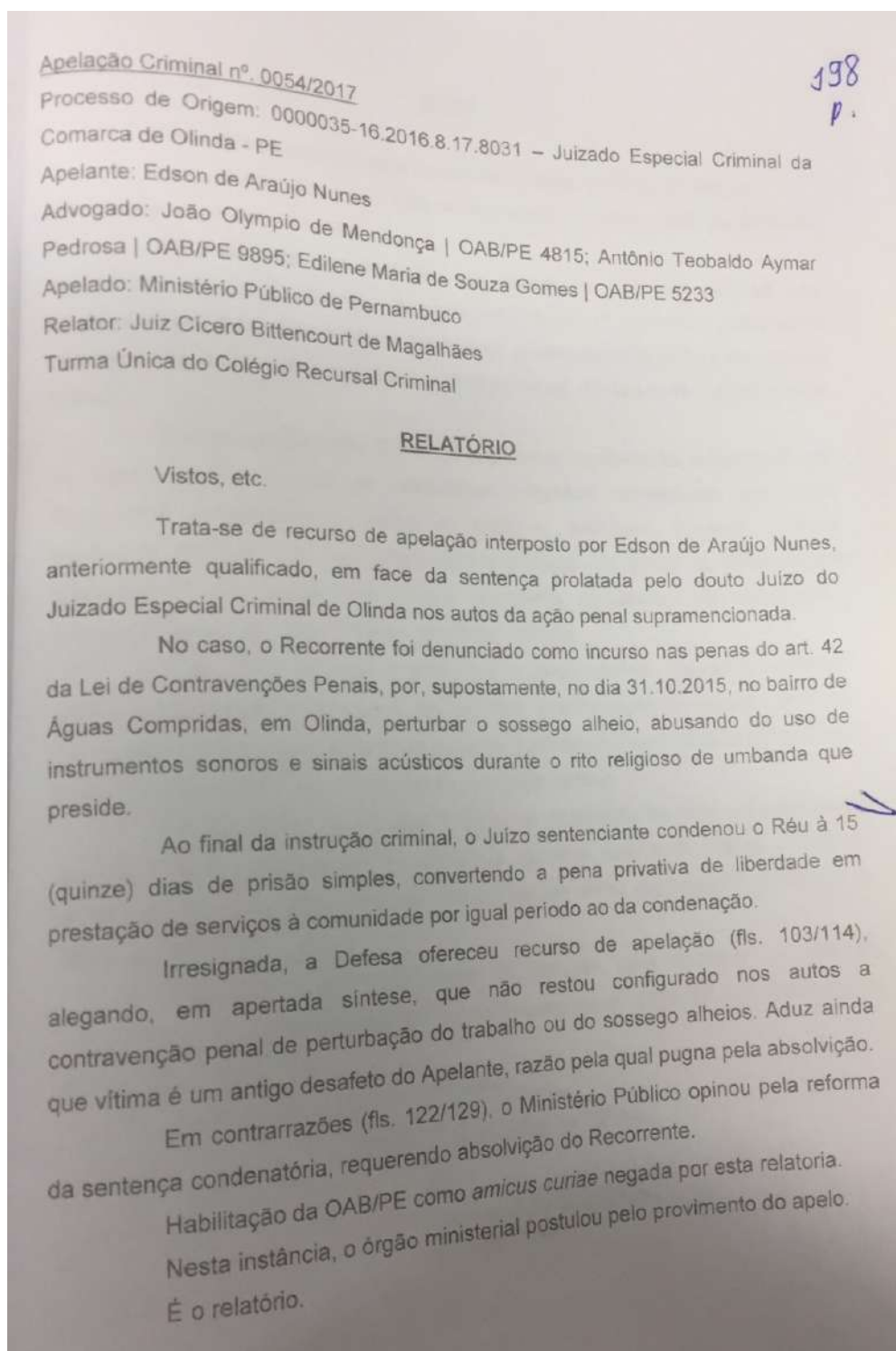
Nesses termos,
Pede deferimento.

Olinda, 02 de junho 2017.

**Rosângela Furtado Padela Alvarenga
8ª Promotora de Justiça Criminal**

Figura G1.2.8

Decisão Judicial: caso Pai Edson de Omolu, Olinda/PE



Nota. Fonte: Adaptado de GT Racismo MPPE. Gentilmente cedido pelo próprio Pai Edson Nunes ao GT Racismo do MPPE.

Figura G1.2.9

Decisão Judicial: caso Pai Edson de Omolu, Olinda/PE

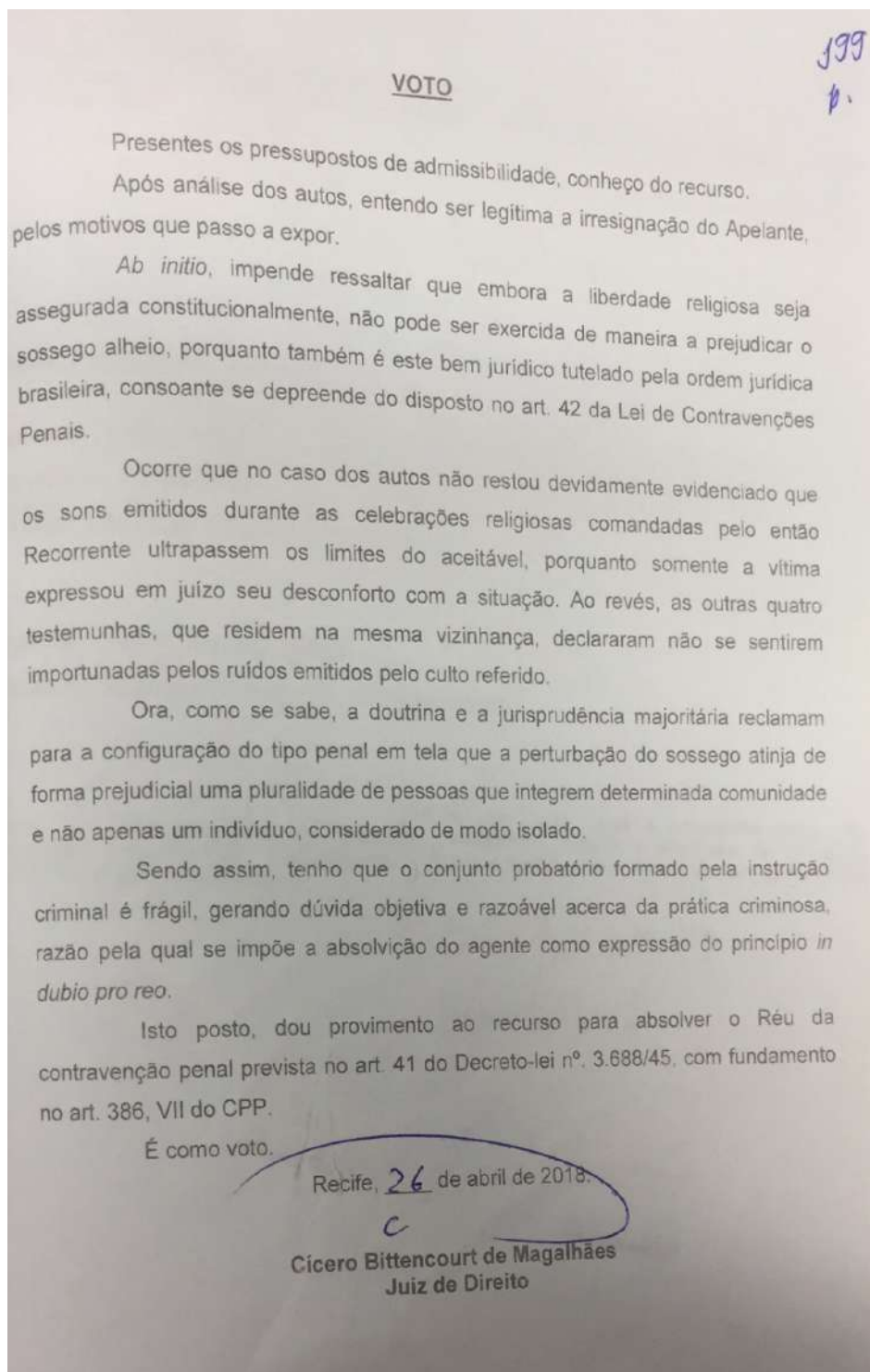
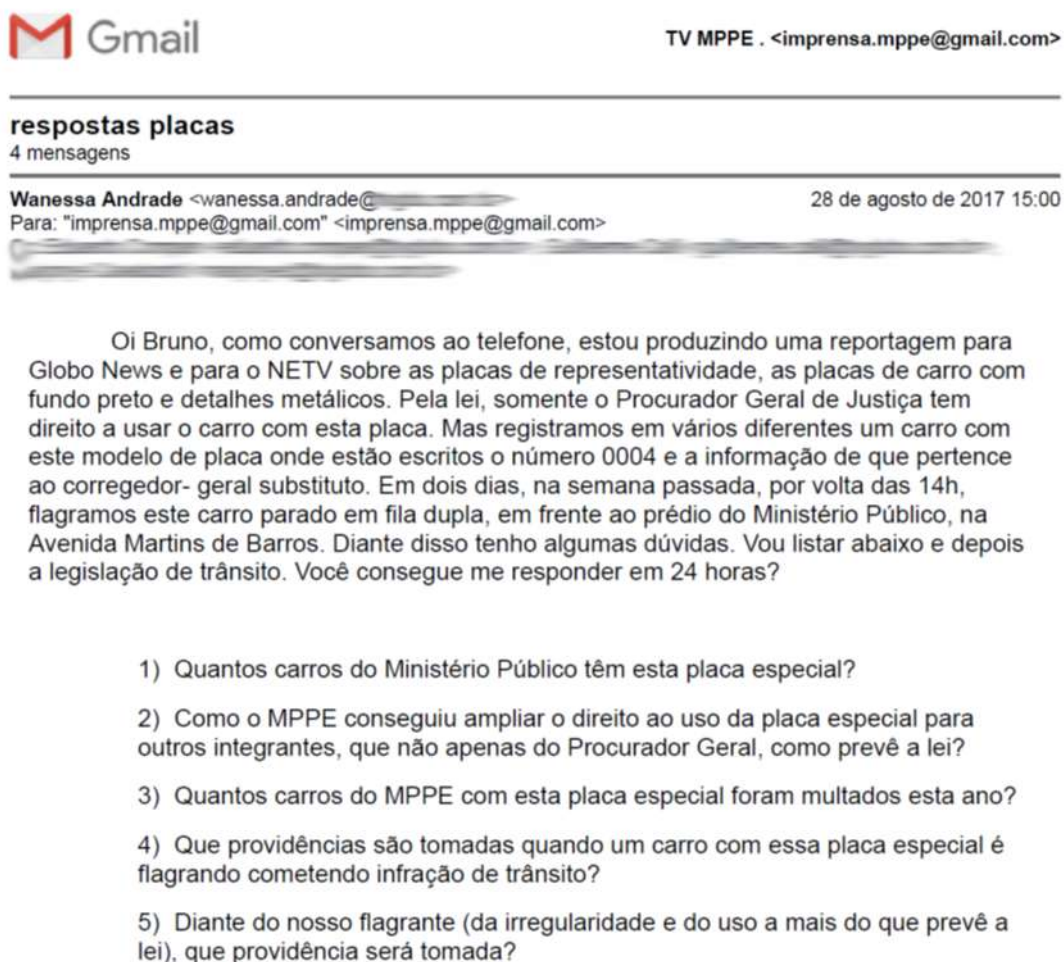


Figura G1.3.1

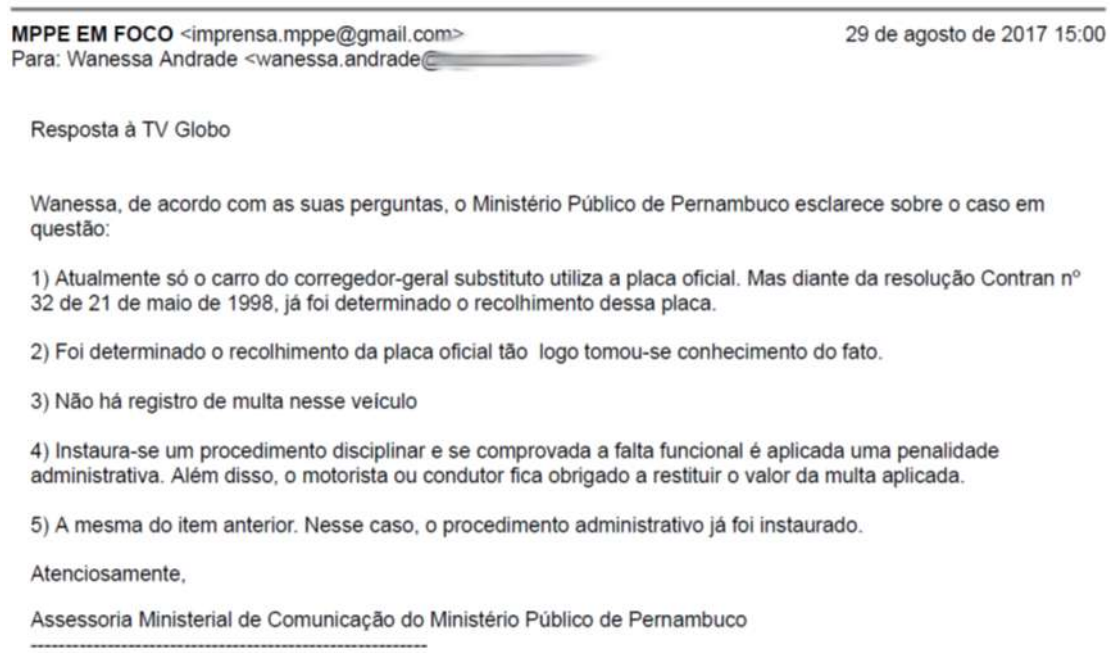
Demanda imprensa. E-mail da TV Globo - caso Placas de Representação



Nota. Fonte: Adaptado de Assessoria Ministerial de Comunicação Social do MPPE.

Figura G1.3.2

Resposta à TV GLOBO. E-mail “respostas placas”: caso Placas de Representação



Nota. Fonte: Adaptado de Assessoria Ministerial de Comunicação Social do MPPE.

Despacho da Secretaria Geral do MPPE

226

Anexo G2. Transcrição de Matéria Jornalística Televisiva

Transcrição da matéria jornalística *Placas especiais de carro são usadas irregularmente por autoridades no Recife*¹³¹, referente ao dia 04 de setembro de 2017.

[A jornalista âncora do NETV (filiada da Globo no Nordeste do Brasil e principal canal de informação) Meiry Lanunce, no estúdio, faz a chamada para a reportagem da jornalista Wanessa Andrade.]

É possível que você já tenha visto uma placa de carro deste modelo aqui pelas ruas do Estado. Existe uma lei específica para o uso de placas de fundo preto com detalhes metálicos, chamadas por muita gente de placas de bronze. Mas a lei de trânsito vem sendo desrespeitada por alguns motoristas desses carros. Veja na reportagem de Wanessa Andrade.

[A exibição da reportagem é iniciada com a leitura dos documentos, em seguida, é exibida a imagem da resolução e do código.]

As placas especiais de fundo preto com detalhes metálicos, usadas nos carros de algumas autoridades, devem seguir o modelo conforme a resolução do Contran, que é o Conselho Nacional de Trânsito. O Código de trânsito define quem tem direito. Os veículos de representação dos presidentes dos Tribunais Federais, dos governadores, prefeitos, secretários Estaduais e Municipais, dos presidentes das Assembleias Legislativas, das Câmaras Municipais, dos presidentes dos Tribunais Estaduais e do Distrito Federal, e do respectivo chefe do Ministério Público; as placas especiais dos Oficiais Gerais das Forças Armadas seguem outro modelo.

O Contran ampliou o direito às placas especiais para vice-governadores, vice-prefeitos, ministros dos Tribunais Federais, senadores e deputados, mediante solicitação dos presidentes de suas respectivas instituições.

[Surge a imagem e a fala da jornalista Wanessa Andrade.]

Este modelo de placa é para identificação de um veículo usado para representação pessoal das autoridades listadas pela lei. Não está previsto nenhum privilégio ou prioridades nas ruas para quem usa essa placa. Elas são uma espécie de cartão de visitas e têm muita gente circulando pelas ruas do Recife com esse cartão de visitas mais do que poderia.

¹³¹ ANDRADE, W. (04 de setembro de 2017). *Placas especiais de carro são usadas irregularmente por autoridades no Recife*. Portal G1. <https://g1.globo.com/pernambuco/noticia/orgaos-de-pe-sao-flagrados-fazendo-uso-indevido-de-placas-especiais-de-identificacao-de-carros.ghtml>

[É exibida a imagem da fachada da Defensoria Pública e do estacionamento dos carros.]

A Defensoria Pública não aparece na lista das instituições que têm direito a usar o modelo de placas de representação, mas por estar aqui (placa 003), há pelo menos três carros da Defensoria Pública Estadual com placas especiais.

[Aparece a imagem do prédio do Palácio da Justiça.]

Há algumas instituições que podem usar as placas de representação, mas passam do limite da lei.

[É mostrada a imagem da sede do Ministério Público Federal.]

No Ministério Público Federal encontramos seis carros, cinco estavam estacionados no edifício-sede do Ministério Público Federal e outro no prédio do Tribunal Regional Federal. Mas, de acordo com o código de trânsito, somente o chefe da Procuradoria da República tem direito.

[Surge a imagem do edifício-sede do Ministério Público de Pernambuco.]

Do Ministério Público Estadual encontramos placas de representação para o corregedor, justamente o responsável por fiscalizar a conduta dos promotores, mas na lei somente o procurador-geral de Justiça pode usar carro com placa especial. Mas nenhuma outra instituição tem tantos carros com placas de representação como o Tribunal de Justiça de Pernambuco. Pelo Código de Trânsito e pela Resolução do Conselho Nacional de Trânsito, somente o presidente do Tribunal de Justiça pode ter o carro com a placa preta, mas encontramos dezenas pelas ruas da cidade. Uma inclusive com o número 55, e o Tribunal de Justiça de Pernambuco tem 52 desembargadores.

[É exibida uma edição de imagem de documentos com respostas oficiais.]

A Defensoria Pública de Pernambuco disse que usa a placa para a necessária identificação dos veículos utilizados pelos dirigentes dos órgãos, inclusive para fins de fiscalização por parte do cidadão, quanto ao uso dos veículos em serviço. Argumentou que diante da Constituição, a Defensoria Pública tem igualdade de tratamento ao Poder Judiciário. A responsabilidade de liberar e fiscalizar o emplacamento é do Detran. O Departamento de Trânsito informou, por meio de nota, que há 110 veículos com placas especiais em Pernambuco. Confirmou que liberou emplacamento do carro da Defensoria Pública com base na Constituição, que garante igualdade entre Poder Judiciário e Defensoria, mas não respondeu porque liberou mais de uma placa para a Defensoria Pública e para as outras instituições mostradas na reportagem, que teriam direito a apenas um carro cada uma.

[Continua com a imagem de documento de resposta.]

O Ministério Público Estadual informou que atualmente só o carro do Corregedor-Geral substituto utiliza a placa oficial. Mas diante da Resolução do Contran, determinou o recolhimento dessa placa.

O Ministério Público Federal disse que 13 carros da instituição, em Pernambuco, têm placas especiais e que o uso delas foi regulamentado internamente por uma portaria e classifica os carros oficiais em categorias.” “Nós questionamos se uma portaria, que divide carros em categorias que não estão previstas na lei de trânsito, se sobrepõe ao CTB e ao Contran? Não tivemos respostas.

[É mostrada a imagem da rua com um carro preto com placa especial estacionado próximo ao Palácio da Justiça.]

Nossa equipe também constatou, nas ruas do Recife, que alguns motoristas desses carros com placas especiais talvez não conheçam as leis de trânsito. Durante uma semana, entre duas e três da tarde, nós gravamos o movimento na área do Palácio da Justiça pernambucano. Há duas placas de *Proibido parar e estacionar* por ser área de segurança em frente ao prédio e, mesmo assim, flagramos vários carros estacionados no local, com placas comuns e também especiais, do Tribunal de Justiça e da Defensoria Pública do Estado.

[Surge a imagem na área de estacionamento do edifício-sede do Ministério Público Estadual]

Na frente do prédio do Ministério Público flagramos o carro do Corregedor parado em fila dupla. Na calçada de uma delegacia, um carro do Tribunal de Contas, ocupando o espaço do pedestre.”

[Volta a ser exibida a imagem do documento de resposta.]

A assessoria do Tribunal de Contas do Estado informou que, no último ano, nenhum dos dois veículos recebeu multa e que qualquer infração de trânsito aplicada a um veículo oficial do Tribunal de Contas é de responsabilidade do motorista condutor que irá ressarcir ao Tribunal os valores devidos. Comprovada a irregularidade, o motorista responsável receberá advertência e, em caso de reincidência, suspensão. Sendo, também, responsável por reembolsar ao TCE/PE os valores da referida infração.

[Continua a exibição da imagem do documento de resposta.]

O Ministério Público de Pernambuco disse que abriu um processo administrativo sobre o flagrante que fizemos (pessoal da TV Globo).

O Detran informou que, este ano, 22 carros com placas de representação foram multados no Estado.

A CTTU, que é a autarquia de trânsito e transporte urbano do Recife, disse que não tem o levantamento para saber quantos carros com placas pretas foram multados este ano, na capital. Explicou que, nos casos de flagrante de irregularidade, basta que o agente de trânsito realize o preenchimento do auto de infração a partir do número do chassi, localizado no parabrisa ou no documento do veículo. E sobre os flagrantes mostrados, de estacionamento irregular, a CTTU informou que o monitoramento será reforçado no entorno da Praça da República e todos os veículos flagrados em desacordo com o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) continuarão sendo devidamente notificados.

[É retomada a imagem e a fala da jornalista Wanessa Andrade.]

O Tribunal de Justiça de Pernambuco foi a única instituição que não respondeu os nossos questionamentos por e-mail. Nós procuramos a assessoria de imprensa do Tribunal de Justiça durante uma semana. Apesar da CTTU ter afirmado que iria aumentar a fiscalização nesta área do Palácio da Justiça, nós encontramos, agora, à tarde, vários carros estacionados nesta área, onde é proibido parar e estacionar. A Defensoria Pública de Pernambuco não se pronunciou sobre que providência iria tomar em relação ao carro flagrado pela nossa reportagem, estacionado nesta área. Em relação à autorização dada pelo Detran para o emplacamento dos carros da Defensoria Pública, o Denatran, que é o Departamento Nacional de Trânsito, disse que não concorda com a decisão do Detran de Pernambuco, e reafirmou que a Defensoria Pública não aparece listada na lei que define as instituições que têm direito às placas especiais.

Anexo G3. Material dos Casos de Participação Civil

Figura G3.1

Encontro: Ministério Público de Pernambuco e movimentos sociais: caso MPPE e Movimentos Sociais



**ENCONTRO MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
E MOVIMENTOS SOCIAIS**

18 de agosto de 2017, das 8h às 17h30.

O Ministério Público de Pernambuco começa um novo ciclo de gestão estratégica para o período de 2018 a 2023, planejando ações e projetos em prol da população. Para elaborá-los com mais eficiência, precisa da colaboração de quem conhece bem as demandas da sociedade. Assim, o MPPE convida os movimentos sociais a participarem do Encontro Ministério Público e Movimentos Sociais, com a seguinte programação:

8h Café de abertura

8h30 Abertura

9h Palestra "Importância do planejamento estratégico para consecução dos direitos sociais", Fábio George Cruz da Nóbrega, conselheiro do Conselho Nacional do Ministério Público

9h40 Palestra "Integração entre o Ministério Público e os movimentos sociais" Maria do Amparo Almeida Araújo.

10h20 Debates

11h Apresentação dos resultados da Gestão Estratégica em todo o Estado

11h20 Apresentação da Dinâmica

11h40 Divisão nas salas e apresentação dos participantes

12h Intervalo para almoço

14h Salas temáticas

16h30 Plenária

17h30 Encerramento

Data: 18 de agosto de 2017

Horário: das 8h às 17h30

Local: CEFOSPE - Rua Tabira, s/nº. Boa Vista, Recife - PE (ao lado do Corpo de Bombeiros na Av. João de Barros).

O almoço será servido no Clube dos Oficiais da PMPE, das 12h às 14h.

Informações: (81) 3182.7469



Nota. Fonte: Adaptado de Assessoria Ministerial de Comunicação Social do MPPE.

Figura G3.2

Caso MPPE e Movimentos Sociais

17/08/2019

Gmail - Solicitação de informações sobre o encontro do MPPE e mov.sociais - Plan.Est (2018-2023)



Izabela Cavalcanti <cavalcanti.izabela@gmail.com>

Solicitação de informações sobre o encontro do MPPE e mov.sociais - Plan.Est (2018-2023)

Sueli Maria Do Nascimento <suelin@...>
Para: Izabela Cavalcanti <cavalcanti.izabela@gmail.com>

13 de agosto de 2019 20:06

Oi Izabela,

Segue as respostas:

Quais demandas? Como elas foram absorvidas?

As demandas estão no relatório que César lhe enviou. Elas foram absorvidas na priorização dos objetivos estratégicos institucionais e operacionalizadas através de iniciativas e projetos que estão rodando em todo o Estado de Pernambuco.

Por fim, como a senhora avalia essa escuta social na construção do planejamento estratégico de uma instituição com a função social do Ministério Público?

A escuta social é uma das premissas na construção da estratégia institucional do Ministério Público, no sentido de atingir êxito em uma atuação direcionada para efetividade no atendimento às demandas da sociedade.

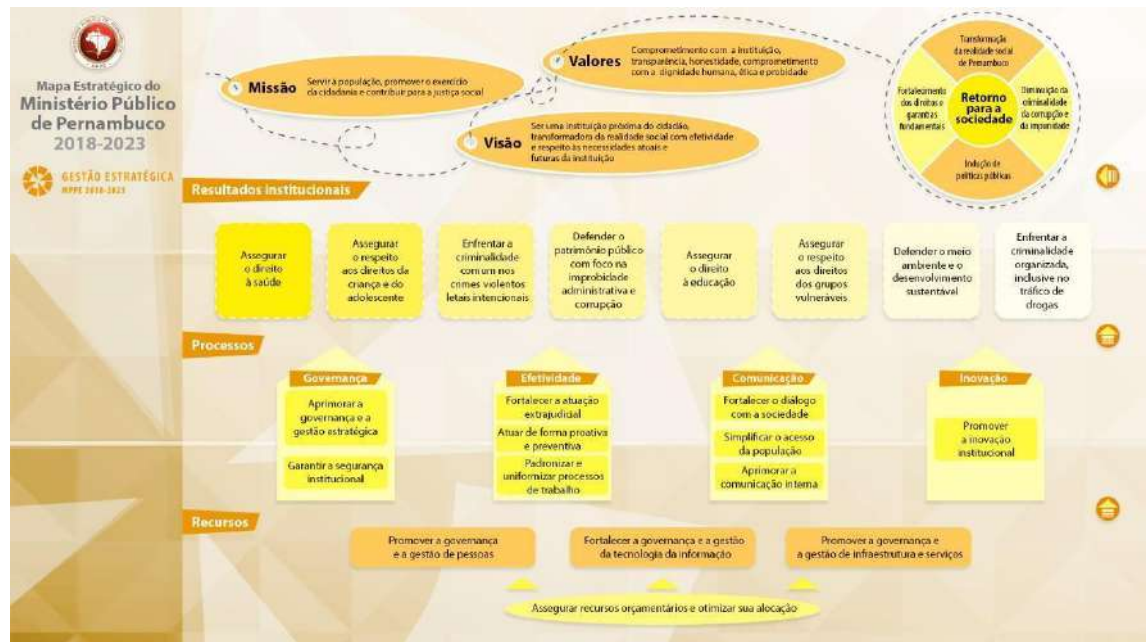
Att

Sueli Nascimento

Nota. Fonte: Adaptado de Assessoria de Planejamento e Estratégia Organizacional do MPPE.

Figura G3.3

Mapa Estratégico do MPPE. Ciclo 2018-2023. Caso MPPE e Movimentos sociais



Nota. Fonte: Adaptado de Mapa Estratégico do MPPE [Ilustração], por Ministério Público de Pernambuco, 2018, MPPE (<http://200.238.88.170/mppe/comunicacao/noticias/10056-mppe-conclui-mapa-estrategico-com-elementos-para-guiar-planejamento-de-acoes-para-ciclo-2018-2013>).

**Anexo H. Tabela Com Lista de Projetos do MPPE Contemplados no Prêmio
Nacional de Comunicação e Justiça (Brasil)**

Tabela HI*Prêmio Nacional De Comunicação E Justiça (Brasil)*

Prêmio Nacional De Comunicação E Justiça (Brasil)		
Ano	Projetos do MPPE	URL de acesso
2008	Projeto: <i>Jogo de Memória Primeiro a Infância</i> Categoria: Projeto Institucional Classificação: 1º lugar	Não disponível <i>on-line</i>
	Projeto: <i>Campanha Corte os Custos</i> Categoria: Campanha de Comunicação Interna Classificação: 2º lugar	
	Projeto: <i>Exposição Fotográfica Imagens da Cidadania</i> Categoria: Campanha de Comunicação Externa Colocação: 3º lugar	
	Projeto: <i>Quilombolas: Uma História de Resistência</i> Categoria: Reportagem de TV Classificação: Menção honrosa	
	Projeto: <i>Relatório de Gestão: Construindo a Cidadania, Defendendo a Constituição</i> Categoria: Publicação Especial Classificação: 2º lugar	
	Projeto: <i>Comunicação Acessível – publicações em braile</i> Categoria: Inovação Colocação: 3º lugar	
2010	Projeto: <i>Campanha Som Sim Barulho Não</i> Categoria: Campanha de Comunicação Publicitária Classificação: 1º lugar	Não disponível <i>on-line</i>
	Projeto: <i>Documentário</i>	

2011	<i>Poluição Sonora</i> Categoria: Reportagem de TV Classificação: 2º lugar Projeto: <i>Campanha Propaganda Enganosa</i> Categoria: Campanha de Comunicação Institucional Colocação: 2º lugar	cartilha-poluicao-sonora Não disponível <i>on-line</i>
	Projeto: <i>Vídeo Futebol e Cidadania</i> Categoria: Vídeo Institucional Classificação: 1º lugar	https://www.youtube.com/watch?v=mOoRzfJYjeE
	Projeto: <i>Game e Cartilha do Consumidor – Brincando e Aprendendo a ser um Consumidor Legal</i> Categoria: Inovação Classificação: 1º lugar	http://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/campanhas/192-a-escolha-certa-brincando-e-aprendendo-a-ser-um-consumidor-legal
	Projeto: <i>Relatório de Gestão: Construindo a Cidadania, Defendendo a Constituição</i> Categoria: Publicação Especial Classificação: 2º lugar	Não disponível <i>on-line</i>
	Projeto: <i>Documentário Lixo, Quem se Lixa?</i> Categoria: Vídeo Institucional Classificação: 1º lugar	http://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/campanhas/3806-lixo-quem-se-lixo
2012	Projeto: <i>Campanha: Racismo, começa com ofensa, termina com Justiça</i> Categoria: Campanha de Comunicação Institucional Classificação: 1º lugar	http://www.mppe.mp.br/mppe/institucional/nucleos-e-gts/gt-racismo/fique-por-dentro-gt-racismo/cartilha-denuncia-gt-racismo
	Projeto: <i>Taxonomia – uma proposta arretada.</i> Categoria: Inovação Classificação: 3º lugar	Não disponível <i>on-line</i>
2013	Projeto: <i>Campanha Direito Combina com Respeito</i> Categoria: Campanha de Comunicação Institucional Classificação: 2º lugar	http://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/campanhas/1533-direito-combina-com-respeito
	Projeto: <i>Campanha Semana da Pessoa com Deficiência</i>	http://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/campanhas/9982-cartilha-direitos-das-pessoas-com-deficiencia

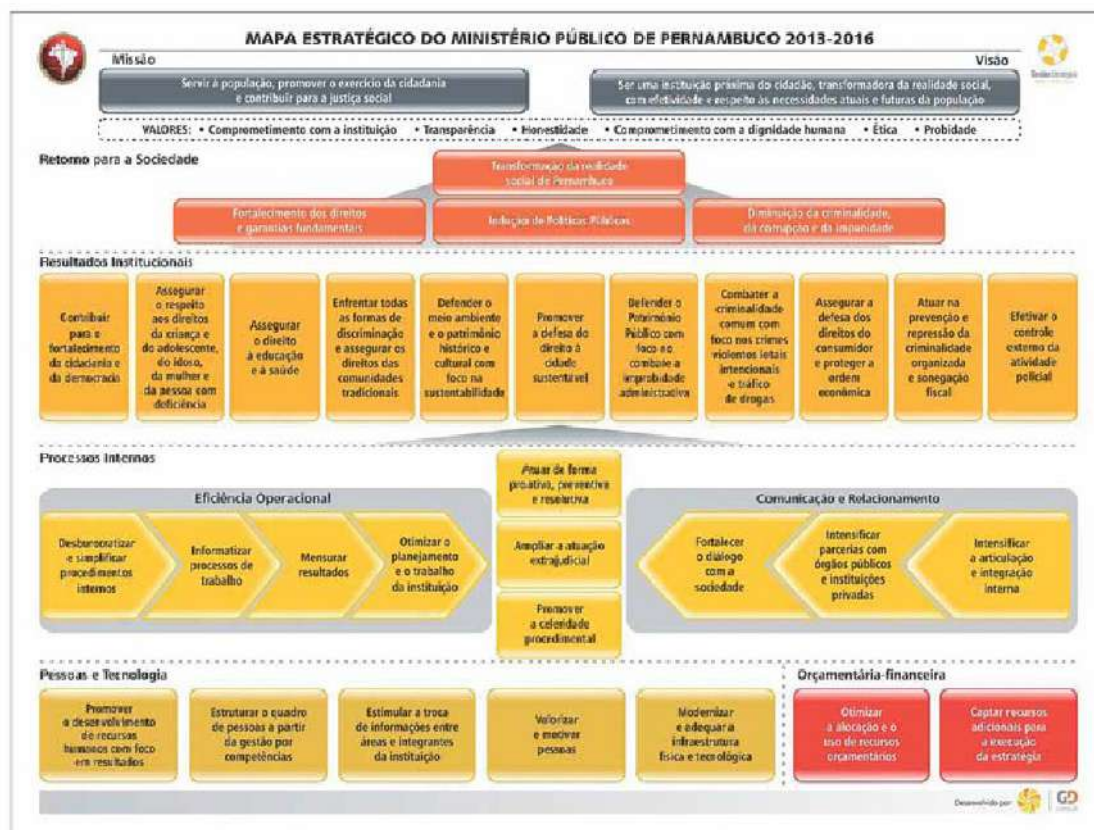
	Categoria: Projeto Institucional	
	Classificação: 1o. lugar	
	Projeto: <i>Vídeo GT Racismo</i>	
	Categoria: Vídeo Institucional	Não disponível <i>on-line</i>
	Classificação: 1º Lugar	
	Projeto: <i>Livro: no país do racismo institucional-10 anos do GT Racismo</i>	
	Categoria: Publicação Institucional	https://mppe.mp.br/mppe/institucional/nucleos-e-gts/gt-racismo/material-apoio-gt-racismo/category/494-livro-gt-racismo-10-anos
	Classificação: 1º lugar	
2014		
	Projeto: Revista MPPE em Foco	https://mppe.mp.br/mppe/comunicacao/publicacoes/category/420-revista-mppe-em-foco
	Categoria: Mídia Impressa	
	Classificação: 2º Lugar	
	Projeto: <i>Humanização do Parto - Nasce o Respeito</i>	
2016	Categoria: Comunicação de Interesse Público	http://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/campanhas/4240-campanha-humanizacao-do-parto
	Classificação: 2º Lugar	
	Projeto: <i>Kit Educativo - Corrupção, tem Jeito</i>	https://mppe.mp.br/mppe/index.php/comunicacao/campanhas/ultimas-noticias-campanhas/7127-jogo-de-memoria-corrupcao-tem-jeito
2017	Categoria: Publicação Especial	
	Classificação: 1º Lugar	https://mppe.mp.br/mppe/index.php/comunicacao/campanhas/ultimas-noticias-campanhas/7123-um-conto-da-corruptlandia

Nota. Adaptado de Assessoria Ministerial de Comunicação Social do MPPE.

Anexo I. Documentos Extras do MPPE

Figura 11

Mapa Estratégico do MPPE. Ciclo 2013-2016



Nota. Fonte: Adaptado de Ministério Público do Estado de Pernambuco [MPPE] (2014). *Manual de gestão estratégica 2013-2016*. GD Consult. Recife: Procuradoria-Geral de Justiça, p. 31.

Figura 12.1

Planejamento Estratégico 2009-2012, p. 35, Trecho de Comunicação

Objetivo 3 Atrair a captação e otimizar a utilização dos recursos financeiros		
Programas	Metas estratégicas	Indicadores estratégicos
3.1 Criação de recursos financeiros	Aumentar em 10% a quantidade de recursos financeiros em 2012.	Valor dos recursos extraorçamentários em 2012.
3.2 Gestão de recursos financeiros	Reduzir em 40% os custos de unidade por copio até 2012.	Valor de despesas do projeto por copio.
Objetivo 4 Fortalecer a gestão da informação e do conhecimento		
Programas	Metas estratégicas	Indicadores estratégicos
4.1 Avaliação e atualização da infraestrutura de tecnologia da informação e do conhecimento	Até 2012, 100% dos projetos do MPPE com a infraestrutura (hardware) de tecnologia da informação e do conhecimento atualizada.	Atualização de infraestrutura de tecnologia da informação e do conhecimento.
4.2 Aperfeiçoamento dos sistemas de informação	Atualizar em 2012 100% dos sistemas de informação, incluindo a área de segurança da informação e de gestão de projetos.	Atualização de sistemas implementados.
4.3 Adequação do acesso à tecnologia da informação	Atualizar 100% dos dados de contato e a forma de acesso à tecnologia da informação até 2012.	Atualização de dados de contato e a forma de acesso à tecnologia da informação.
4.4 Gestão ambiental e institucional	Institucionalizar políticas ambientais até 2012.	Status do projeto.
Objetivo 5 Fortalecer o governo institucional		
Programas	Metas estratégicas	Indicadores estratégicos
5.1 Instalação e computabilização do equipamento de comunicação interno	Até 2012, 100% dos projetos do MPPE com o equipamento de comunicação instalado.	Atualização de projetos do MPPE.
5.2 Capacitação do GT	Até 2012, 100% dos membros e servidores do MPPE com capacitação para o trabalho em 2012.	Atualização de capacitação dos membros e servidores do MPPE.
5.3 Realização de GT	Até 2012, 100% dos projetos do MPPE com o GT realizado.	Atualização de projetos do MPPE.

Nota. Fonte: Ministério Público de Pernambuco [MPPE]. Plano Estratégico, 2009-2012.

Figura 12.2

Plano Estratégico 2005-2008, p. 100, Trecho de Comunicação

PROGRAMA 29: Melhoria da comunicação institucional		PERSPECTIVA 3- ARTICULAÇÃO E INTEGRAÇÃO INTERNA E EXTERNA									
ESTRATÉGIA 12: Melhor fluxo das informações institucionais / CAMPO DE AÇÃO: SGMP		Métricas									
Ações	Responsável	Envolvidos	II quadrimestre 2006		III quadrimestre 2006		I quadrimestre 2007		II quadrimestre 2007		III quadrimestre 2007
Contratar um designer, um relações públicas, um publicitário e mais um jornalista	CMGP	SGMP, AMCS			04 contratações realizadas						
Adquirir softwares de design	CMTI	SGMP, CPL			Software adquirido						
Produzir material publicitário para cada uma das Promotorias especializadas	AMCS	SGMP, CPL			20% das Promotorias atendidas		40% das Promotorias atendidas		50% das Promotorias atendidas		100% das Promotorias atendidas
Implantar novas formas de comunicação interna que permitam a integração das Promotorias do interior do estado	SGMP	CMTI, AMCS					01 nova mídia implantada				
Elaborar clipping diário de notícias da imprensa e de alterações legislativas para distribuição, via email, entre os Promotores de Justiça	AMCS	CMTI					Sistemática implantada				
Clair agentes de comunicação em todas as áreas do MPPE, através da capacitação dos mentiros e servidores, para melhorar a comunicação interna e externa	ESMP	CHEFGAB, SGMP, CMGP			20% das áreas do MPPE com agentes de comunicação formados e alocados		50% das áreas do MPPE com agentes de comunicação formados e alocados		70% das áreas do MPPE com agentes de comunicação formados e alocados		100% das áreas do MPPE com agentes de comunicação formados e alocados
Promover articulação sistemática com a imprensa, através de encontros, para divulgação das ações implementadas	AMCS	COORDIGAB		01 evento realizado	02 eventos realizados		03 eventos realizados				
Divulgar junto à população a existência e o trabalho da CENTDEN do MPPE	AMCS	CENTDEN		01 campanha realizada	02 campanhas realizadas		03 campanhas realizadas		04 eventos realizados		05 eventos realizados
Divulgar junto à população a existência e o trabalho da Ouvidoria do MPPE	AMCS	OUVIDORIA		01 campanha realizada	02 campanhas realizadas		03 campanhas realizadas		04 campanhas realizadas		05 campanhas realizadas
Clair plano de divulgação institucional do MPPE, com especial atenção para a divulgação das ações nos campos de tutela da fundações, crime organizado, lavagem de dinheiro, sonegação fiscal, controle da execução orçamentária dos municípios e combate a grupos de extermínio	AMCS	PGL, SGMP		Programa concebido					04 campanhas realizadas		05 campanhas realizadas
Implementar programa de TV do Ministério Público	AMCS	SGMP							Programa veiculado		
Estudar a criação de programa do Ministério Público a ser veiculado em rádios comunitárias	AMCS	SGMP							Estudo realizado		
Promover ações de sensibilização através de campanha nos meios de comunicação sobre acessibilidade	AMCS	SGMP, CAOP/JUC, CMAT					Campanha veiculada				
Reproduzir Kit institucional do MPPE	AMCS	SGMP, CPL			400 kits reproduzidos e distribuídos						



Ministério Público de Pernambuco
O Promotor dos Direitos Humanos

Nota. Fonte: Ministério Público de Pernambuco [MPPE]. Plano Estratégico, 2005-2008.

Figura I3.1

Plano de Ações Estratégicas do Ministério Público de Pernambuco, 1999-2000, p. 26 e 32, Trecho de Comunicação

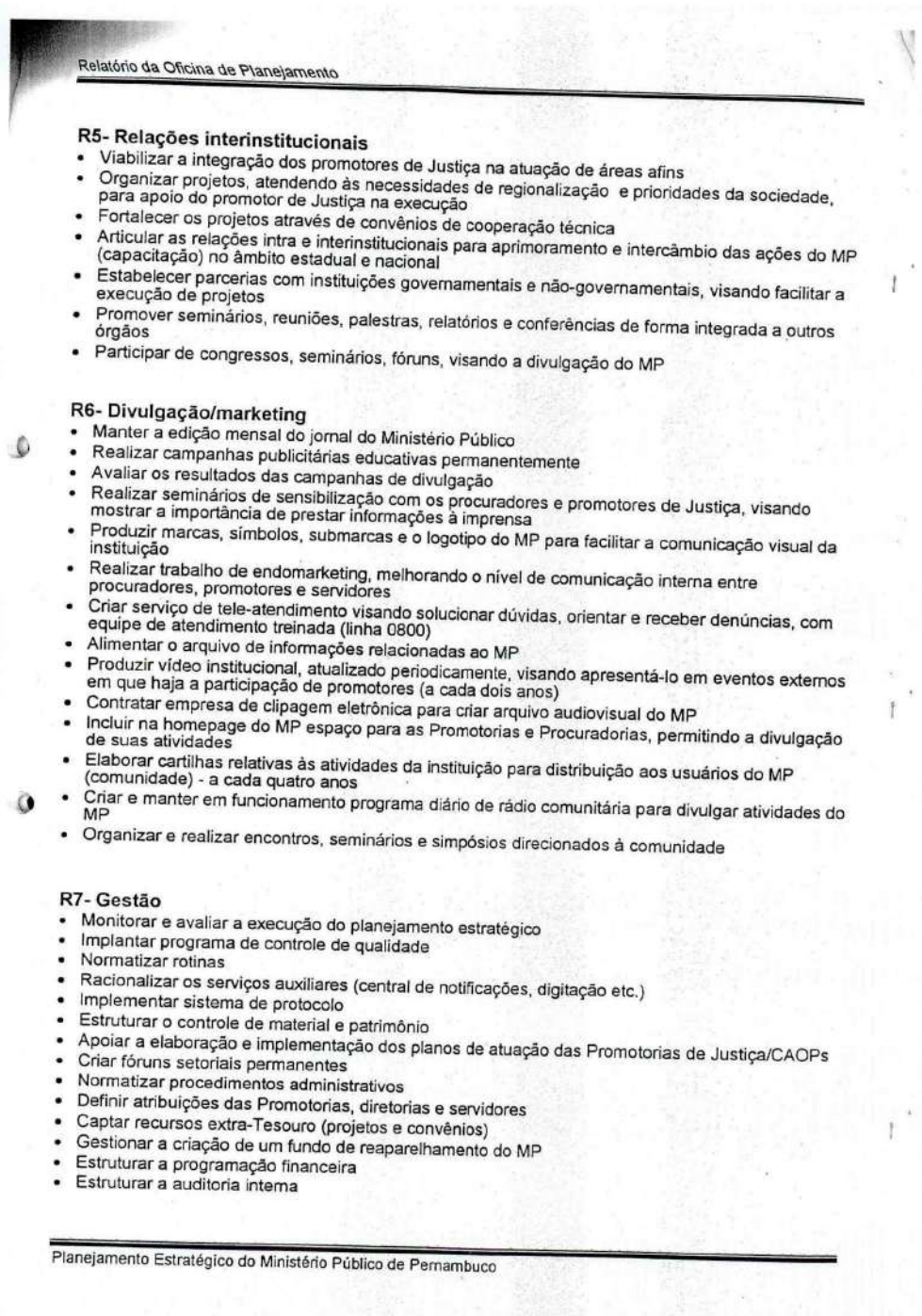


Figura I4

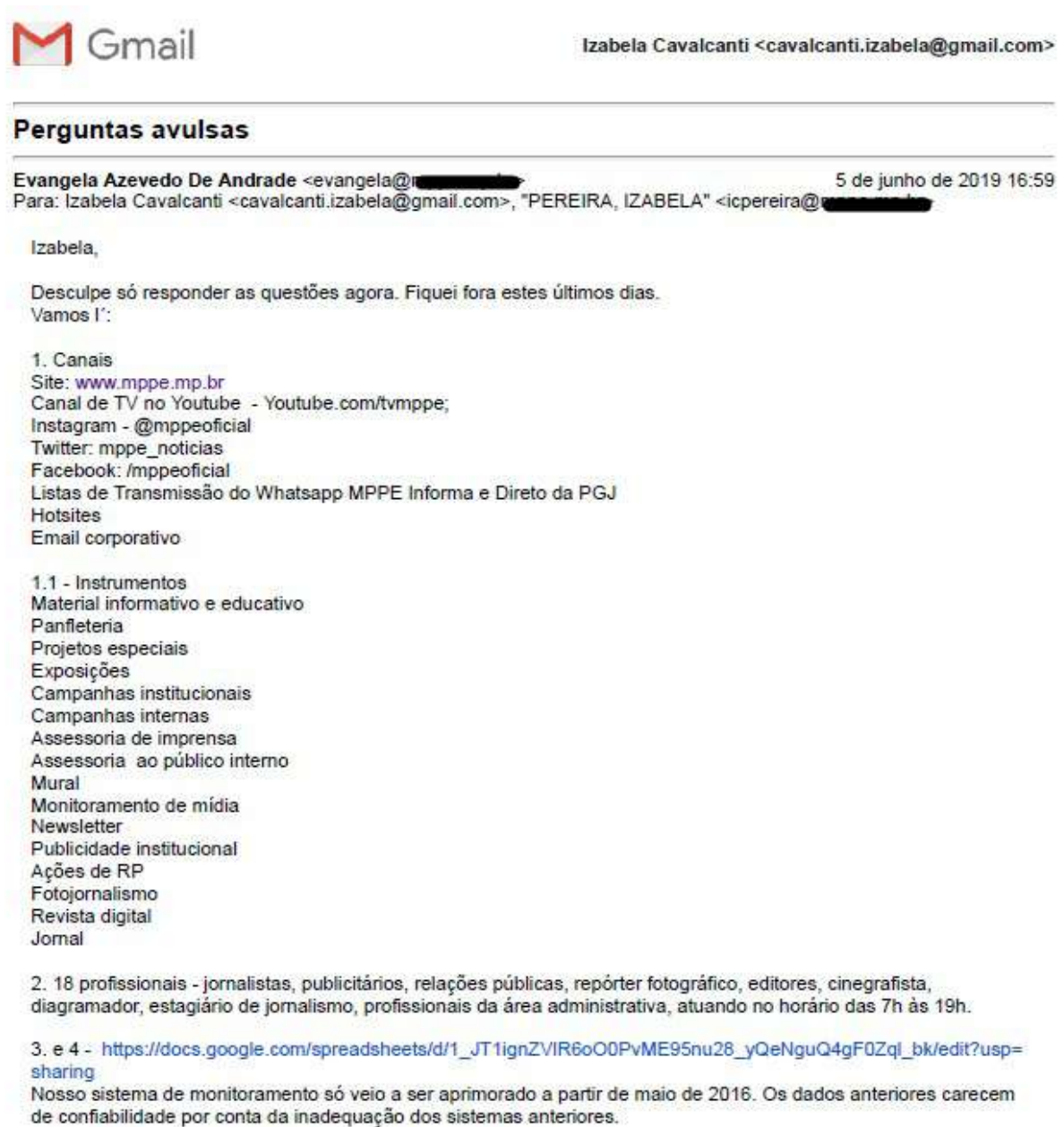
Relatório da Assessoria Ministerial de Comunicação Social/MPPE, Out/Nov/Dez/2018

Relatório da Assessoria Ministerial de Comunicação Social			
Dados sobre o MPPE na imprensa			
Notícias sobre MPPE			
Imprensa	out/18	nov/18	dez/18
Rádio	160	233	255
TV	91	142	182
Jornal	41	61	61
Sites	73	100	108
TOTAL	365	536	606
Dados do MPPE			
Atendimentos à imprensa		Produção de notícias e veiculadas no site	
out/18	80,00	out/18	118,00
nov/18	95,00	nov/18	93,00
dez/18	72,00	dez/18	90,00

Nota. Fonte: Adaptado dos Relatórios da Assessoria Ministerial de Comunicação Social/MPPE. O Relatório é construído mensalmente e compartilhado com a Comunicação Social do CNMP/Brasília desde maio de 2016. Os dados foram disponibilizados para a dimensão da inserção do MPPE na imprensa local, atendimentos da imprensa e produção própria de notícias.

Figura I5

Canais e redes sociais sob a responsabilidade da assessoria de comunicação do MPPE



Nota. Fonte: Adaptado da Assessoria Ministerial de Comunicação Social/MPPE. E-mail: “Perguntas avulsas” da assessora de Comunicação do MPPE, Evângela Andrade.