

PERFIL SOCIOPROFISSIONAL E CONCEPÇÕES DE POLÍTICA CRIMINAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO GAÚCHO¹

Jayme Weingartner Neto²

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo³

RESUMO: O presente trabalho apresenta os resultados parciais de pesquisa sobre o perfil socioprofissional e as concepções de política criminal do Ministério Público do estado do Rio Grande do Sul - Brasil. Os dados aqui apresentados são o resultado da aplicação de questionário a todos os integrantes do MP/RS, com retorno de 48,5%. Além do perfil socioprofissional, foram abordados temas relacionados com as funções e fundamentos do sistema penal, as características do processo penal e da execução penal. Os resultados aqui apresentados permitem identificar o posicionamento dos integrantes do MP/RS sobre questões que têm estado presentes no debate público a respeito do sistema penal, trazendo assim maior transparência e conhecimento sobre uma categoria central no processo de criminalização, com base na explicitação das visões de política criminal sustentadas por

¹ A pesquisa aqui apresentada conta com o apoio institucional do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS, da Procuradoria Geral de Justiça do RS e do CNPq. Além dos signatários, participam também da equipe de pesquisa os alunos Eduardo Pazinato da Cunha e Flávia Faermann, bolsistas de iniciação científica da UFRGS.

² Promotor de Justiça, Mestre em Direito pela Universidade de Coimbra.

³ Doutor em Sociologia pela UFRGS, professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS.

promotores e procuradores de justiça para o enfrentamento da criminalidade e a administração da justiça penal.

INTRODUÇÃO

A pesquisa, cujos resultados parciais ora se introduz, é fruto de convênio celebrado entre o Ministério Público do Rio Grande do Sul, o Grupo de Pesquisa em Violência e Cidadania e a Fundação de Apoio à Pesquisa da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com apoio do CNPq. Além da relevância científica, representa importante instrumento de gestão administrativa, fornecendo informações fidedignas a respeito do perfil do Ministério Público e das concepções de política criminal sustentadas pelos seus integrantes, oportunizando o planejamento de ações efetivas numa das áreas de maior demanda social, a segurança pública.

Dados disponíveis em registros administrativos indicam a velocidade de transformação interna que o Ministério Público gaúcho vivenciou na última década. Quanto ao cenário externo, consabidas as turbulências internacionais e as alterações sociopolíticas brasileiras. Não se consolidará o Ministério Público, imerso em disputas políticas para manter suas funções constitucionais (vide a mobilização em torno do poder de investigação criminal, que se encontra *sub judice* no Supremo Tribunal Federal), se não encontrar espaço, em meio a rotina avassaladora, para planejamento, vale dizer, sem capacidade para intervenção qualificada rumo a um futuro desejado.

Neste contexto, o Ministério Público do Rio Grande do Sul, no intuito de qualificar ainda mais sua atuação, desencadeou, a partir do primeiro semestre de 2003, um processo de planejamento participativo, postulado de democracia interna e de eficiência administrativa. Um documento síntese foi publicado em novembro de 2003 (Plano Geral de Atuação Institucional).

Construiu-se, primeiro, um diagnóstico organizacional e, posteriormente, uma visão de futuro - um horizonte significativo que ajuda a administrar a continuidade e a mudança, nas doses necessárias, um quadro inspirador de um futuro que não é inexorável, mas preferido, resultado de opções históricas. O Ministério Público, cada vez mais, vislumbra-se como um órgão constitucionalmente encarregado de induzir políticas públicas e catalisar demandas sociais.

O dever institucional projetou-se até 2010, orientando-se a gestão do biênio 2003/2005 pelos objetivos de consolidar o posicionamento do Ministério Público e de aproximar a instituição da sociedade.

Procedido o diagnóstico e projetada a visão de futuro, sempre ancorados na missão e vocação constitucionais do Ministério Público, agruparam-se, em torno de cinco macroestratégias, uma série de treze estratégias desdobradas, por sua vez, em trinta e sete ações, aferíveis periodicamente por indicadores previamente lançados.

É significativo que o incremento da cultura institucional de planejamento tenha ocorrido justo no período em que a Constituição Federal, o marco mais notável da arquitetura do Ministério Público, completou quinze anos. Tal planejamento servirá como guia dos próximos passos, um mapa de consulta obrigatória, uma ferramenta útil para o cotidiano funcional, que sinaliza, ao mesmo tempo, à sociedade gaúcha e nacional, o compromisso institucional com um futuro mais digno e justo.

A presente pesquisa ancora-se, portanto, neste movimento do Ministério Público, que precisa se conhecer mais profunda e criticamente, perceber as transformações que sofre e que provoca na sociedade brasileira (recursividade), vivenciar a transparência democrática, tanto em relação aos integrantes da instituição como no que tange aos poderes constituídos e à sociedade civil.

O referido planejamento estratégico, como dito, estabeleceu cinco macroestratégias, cujo detalhamento, num raio de prioridades, concretizará a visão institucional.

Em nível de *Política Institucional*, há necessidade de aperfeiçoar e fortalecer premissas orientativas para atuação dos Promotores e Procuradores de Justiça, a possibilitar que situações complexas sejam tratadas de modo uniforme. Fala-se, também, numa nova postura de gestão, priorizando-se a função como órgão agente – essência mesma da atividade do Ministério Público na esfera criminal. Ademais, é preciso aferir e incrementar a produtividade da instituição, bem como integrar e aproximar os membros junto à sociedade e aos Poderes de Estado.

Quanto à *Gestão dos Promotores e Procuradores de Justiça*, uma maior qualificação dos membros e servidores é das metas mais ambiciosas: além de valorizar e capacitar o profissional, é preciso sensibilizar, conscientizar, motivar e estabelecer um

ambiente propício para uma maior integração entre Promotores e Procuradores de Justiça e entre as áreas especializadas, bem como determinar prioridades. É evidente, mesmo pelas demandas por segurança pública, que a função do Ministério Público, como catalisador das políticas criminais estatais e sociais, é prioridade a ser desenvolvida.

É também foco da *Comunicação Interna* promover a integração entre Promotores e Procuradores de Justiça e a integração entre órgãos da Administração. Em termos de *Comunicação Externa*, o movimento é duplo, tanto em busca da legitimação social quanto da harmonia com os Poderes do Estado. Quanto às *Garantias Constitucionais*, destacou-se, como estratégia, consolidar a titularidade da ação penal.

As estratégias envolvem, dentre outras, contato social (interação com outros poderes e instituições); efetividade de atuação (eleição de pontos prioritários de atuação); qualificação (prioridades de atuação) etc.

Há diretriz específica (dimensão “gestão”, estratégia “qualificação”) que comanda “promover convênios com universidades e entidades capacitadas para estabelecer fluxo permanente e atual de pesquisa”, aparecendo, nos indicadores, referência ao perfil socioprofissional da instituição e mapa das concepções político criminais de Promotores e Procuradores de Justiça.

Considera o Ministério Público gaúcho, assim, que a qualificação da informação institucional, mormente se partilhada com a sociedade, através de projeto de pesquisa conveniada, é uma forma privilegiada de concretizar uma série de projetos e planos de ação institucionais. No caso, ademais, tende a produzir ferramenta de gestão extremamente útil, justamente numa área de atuação prioritária.

Não há dúvida de que a evolução institucional do Ministério Público é uma “história de sucesso”. Em menos de vinte anos, de apêndice do Executivo passou-se à defesa e à promoção dos interesses mais relevantes da sociedade brasileira. Tem-se apontado, como elemento decisivo, o *voluntarismo político* de promotores e procuradores. A expressão é de Rogério Bastos Arantes, em sua tese de doutorado sobre o *Ministério Público e política no Brasil*, de 1992, para destacar

“a dimensão endógena desse processo de transformação do Ministério Público e demonstrar que seu êxito decorreu da

ação deliberada e consciente de seus próprios integrantes, sustentada por uma avaliação peculiar da sociedade e do Estado no Brasil e animada por uma concepção ideológica do seu papel político neste contexto. (...) demonstrar como promotores e procuradores decidiram não só fazer história, mas estão conseguindo fazê-la quase integralmente como querem.”

A hipótese do autor é a de que a “reconstrução institucional do Ministério Público foi impulsionada e determinada *endogenamente*, isto é, as sucessivas mudanças sofridas pela instituição nos últimos anos foram intencionalmente perseguidas pelos seus próprios integrantes.”⁴

Recentemente, o jornalista Arnaldo Jabor esquematizou a dinâmica da vida brasileira, na qual se digladiam forças do atraso (tantas vezes corporativistas) e de modernização – identifica no Ministério Público uma das principais novidades modernizantes, a suportar uma visão otimista do futuro próximo: o Brasil, com fome de democracia (desde as “diretas já”) e com fome de república (desde o paroxismo do clientelismo e da corrupção do tempo de Collor), vem experimentando o amadurecimento da sociedade civil (que não espera mais o salvacionismo do estatismo) e um inédito fluxo de informações. O Ministério Público é um dos vetores destas novas forças republicanas. Tem o dever de estar à altura do desafio. Pesquisa como esta indica o bom caminho.

1. A PESQUISA: OBJETIVOS E METODOLOGIA

Em termos gerais, o convênio celebrado tem como objetivo o desenvolvimento de pesquisa quantitativa e qualitativa a respeito dos indicadores sociais, do perfil institucional e das concepções de política criminal que caracterizam o Ministério Público do Rio Grande do Sul.

⁴ ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: EDUC: Editora Sumaré: Fapesp, 2002, pp. 20 e 21, respectivamente.

Especificamente, pretende-se munir a Procuradoria-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul (e a Administração Superior como um todo) de informações fidedignas a respeito do perfil da categoria; estabelecer um intercâmbio entre a Procuradoria-Geral de Justiça e o Grupo de Pesquisa em Violência e Cidadania da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, visando o tratamento dos dados disponíveis e a coleta de novos dados quantitativos e qualitativos sobre o Ministério Público gaúcho; colocar à disposição dos integrantes do Ministério Público e da sociedade como um todo os resultados da pesquisa, através da realização de seminários e da publicação da pesquisa.

Apenas como exemplo, entre 24 e 26 de novembro de 2004, haverá Encontro Estadual do Ministério Público gaúcho, para o qual serão convocados todos os Promotores e Procuradores de Justiça com atribuição criminal para discutir, de forma ampla, o tema **MINISTÉRIO PÚBLICO E AS ESTRATÉGIAS JURÍDICO-CRIMINAIS PARA EFETIVAR O DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA SOCIAL**. Dentre os objetivos deste futuro encontro, destacam-se: debater, a partir da indicação dos membros da Instituição, temas penais e processuais penais da atualidade, com reflexos na persecução penal promovida pelo Ministério Público em nome da sociedade (em oficinas temáticas); discutir o papel do Ministério Público no contexto do Sistema Único de Segurança Pública; e divulgar relatório parcial acerca da pesquisa ora apresentada.

A primeira etapa da pesquisa constou da coleta de dados tabulados pela Procuradoria Geral de Justiça do RS a respeito dos integrantes do MP/RS, o que permitiu estabelecer algumas comparações entre a situação atual e há uma década atrás. Em seguida, procedeu-se à elaboração do questionário voltado para as questões mais polêmicas e relevantes a respeito do funcionamento do sistema penal. O questionário foi enviado a todos os 683 promotores e procuradores, e a coleta e tratamento dos dados foi feita por meio da Internet, com a utilização do programa Sphinx Plus², da Sphinx Brasil, que permite, além da apresentação dos dados através de gráficos, o cruzamento de variáveis e a análise de cada um dos estratos pesquisados. Do total de integrantes do MP/RS, 331 responderam ao questionário, correspondendo a 48,5% do total.

A partir da análise dos dados que a seguir são apresentados, será iniciada a segunda etapa da pesquisa, voltada para a análise qualitativa dos vetores que orientam a atuação dos membros do MP/RS no âmbito criminal, para o que serão feitas entrevistas em

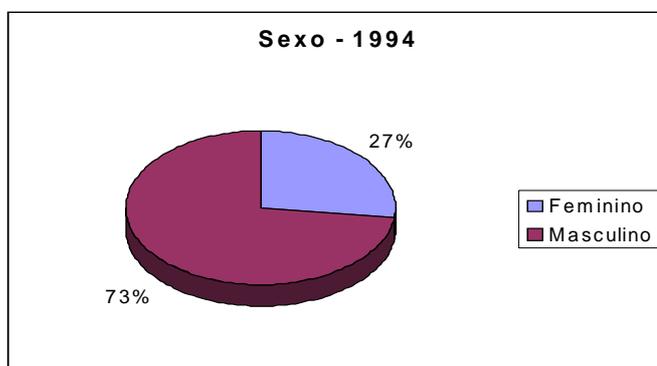
profundidade com alguns dos promotores e procuradores que ocupam postos chave e representam as principais correntes de opinião aqui identificadas.

2. PERFIL SOCIOPROFISSIONAL

Para o levantamento de informações sobre o perfil socioprofissional dos integrantes do MP/RS, foram utilizados os dados disponibilizados pela Procuradoria Geral de Justiça do RS, que permitiram a realização de uma comparação entre os anos de 1994 e 2004, para a identificação das tendências evidenciadas na última década. Os dados disponíveis dizem respeito às variáveis sexo, distribuição por entrância, cidade de origem e estado civil.

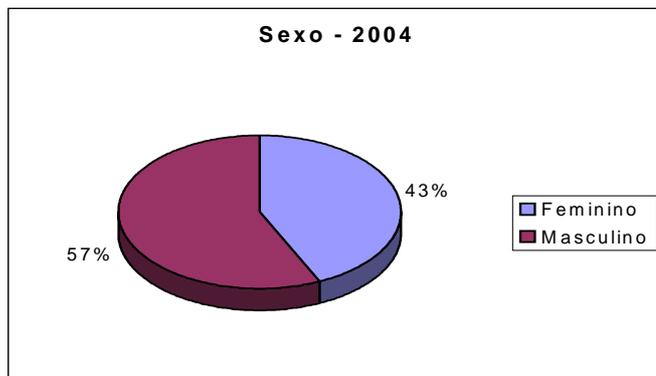
Enquanto no ano de 1994 o Ministério Público Gaúcho era integrado por 73% de indivíduos do sexo masculino e 27% do sexo feminino, dez anos depois a composição é de 57% de homens e 43% de mulheres, apontando uma clara tendência de feminização da categoria (Gráficos 1 e 2).

Gráfico 1 – Sexo 1994



Fonte: Procuradoria Geral de Justiça do RS

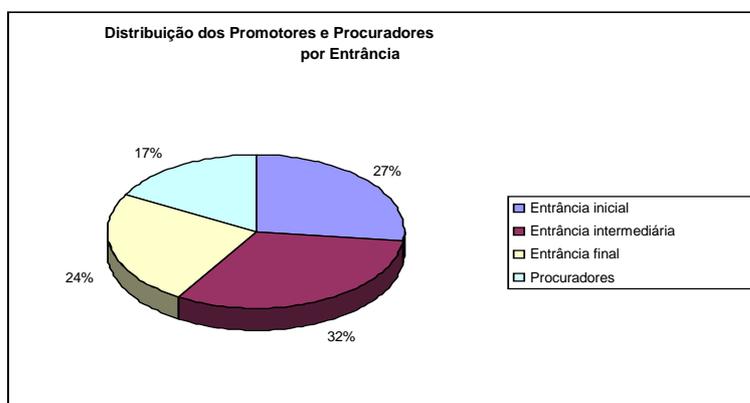
Gráfico 2 – Sexo 2004



Fonte: Procuradoria Geral de Justiça do RS

A distribuição dos integrantes do MP/RS por entrância, no ano de 2004, apresenta 27% (184 promotores) em Entrância Inicial, 32% (217 promotores) em Entrância Intermediária, 24% (167 promotores) em Entrância Final e 17% desempenhando suas funções no Segundo Grau, como Procuradores de Justiça (115 Procuradores).

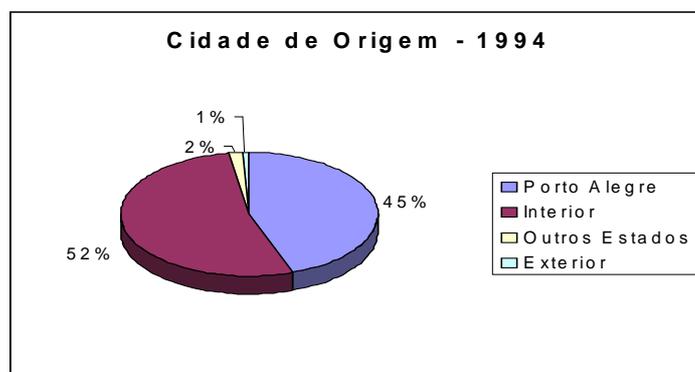
Gráfico 3 - Distribuição dos Promotores e Procuradores p/ Entrância em 2004



Fonte: Procuradoria Geral de Justiça do RS

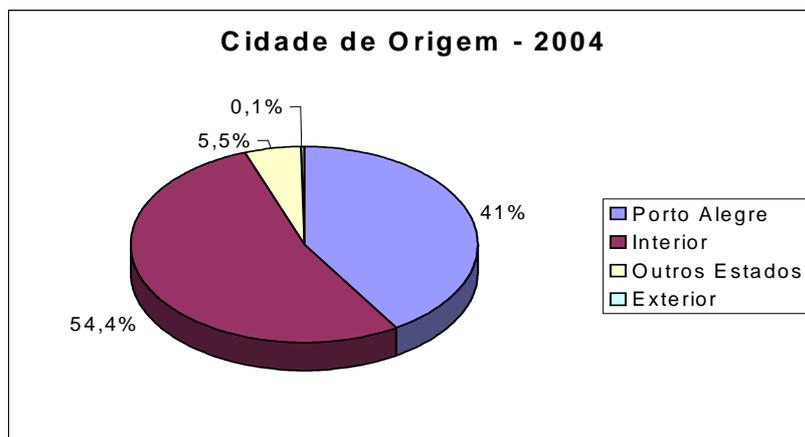
Quanto à cidade de origem (naturalidade), no ano de 1994 45% dos integrantes do MP/RS eram provenientes da Grande Porto Alegre, 52% do interior do estado, 2% de outros estados e 1% eram estrangeiros. No ano de 2004, o percentual de naturais da Grande Porto Alegre cai para 41%, o de provenientes do interior do estado sobe para 54,4%, e o de oriundos de outros estados sobe para 5,5%, ficando os estrangeiros representados por apenas um promotor (0,15%). Constata-se um processo de gradual interiorização, bem como a ampliação do número de egressos de outros estados.

Gráfico 4 – Cidade de Origem em 1994



Fonte: Procuradoria Geral de Justiça do RS

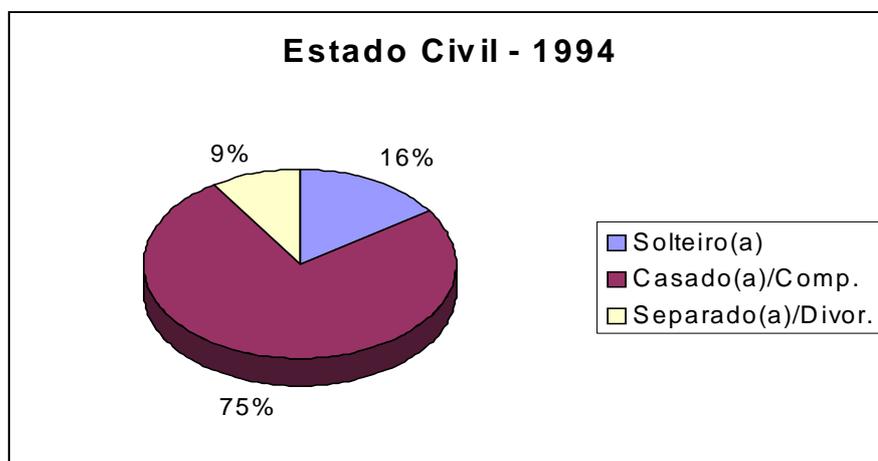
Gráfico 5 – Cidade de Origem em 2004



Fonte: Procuradoria Geral de Justiça do RS

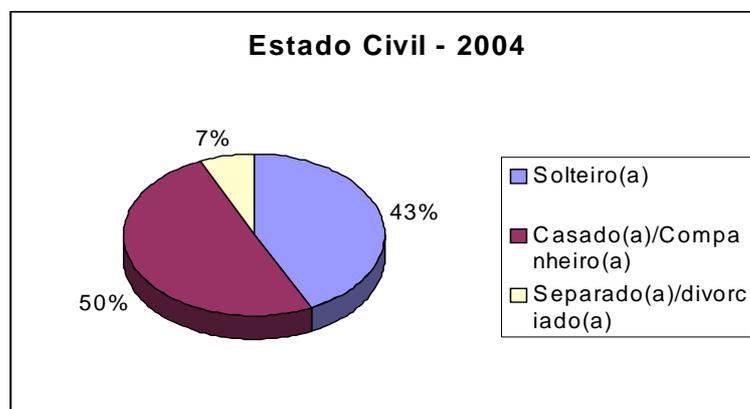
No ano de 1994, 75% dos integrantes do MP/RS eram casados, 16% solteiros e 9% separados ou divorciados. No ano de 2004 a proporção se altera significativamente, caindo o percentual de casados para 50%, e subindo o de solteiros para 43%, ficando os separados ou divorciados com o percentual de 9% do total.

Gráfico 6 – Estado Civil em 1994



Fonte: Procuradoria Geral de Justiça do RS

Gráfico 7 – Estado Civil em 2004



Fonte: Procuradoria Geral de Justiça do RS

Além dos dados obtidos junto à Procuradoria, foi enviado a todos os integrantes do MP/RS (Promotores e Procuradores), um questionário impresso, também disponibilizado via Internet, com questões a respeito do perfil socioprofissional, assim como a respeito de suas concepções de política criminal e sobre temas relacionados com a instituição do Ministério Público e o Poder Judiciário.

Correspondendo a 48,5% dos integrantes do MP/RS, a distribuição por sexo dos respondentes ficou muito próxima da distribuição do conjunto da categoria: 60,1%

homens e 39,9% mulheres. A distribuição dos respondentes pelas etapas da carreira ficou mais concentrada nas entrâncias iniciais, embora tanto na entrância final quanto no segundo grau as respostas também tenham sido significativas, sendo que nos questionários foi também assinalada a situação de estar ocupando cargos de administração na própria Procuradoria.

Gráfico 8 - Sexo

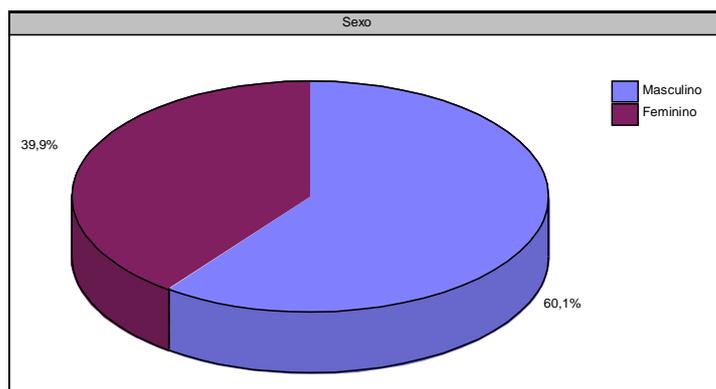
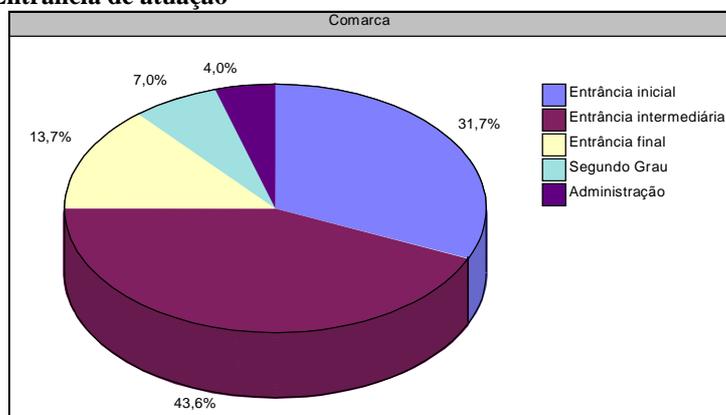


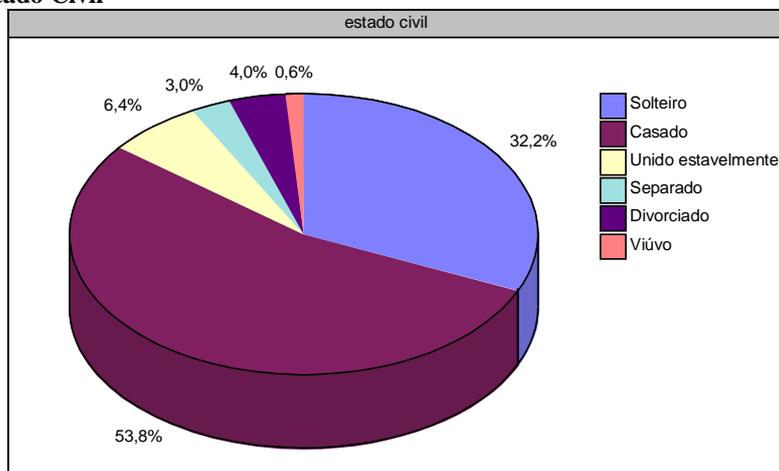
Gráfico 9 - Entrância de atuação



O estado civil dos respondentes também atingiu números bastante aproximados com os constantes dos arquivos da Procuradoria, sendo as variações resultado do maior número de respostas entre os integrantes dos níveis iniciais da carreira, e também das mudanças ocorridas deste que os dados da Procuradoria foram consolidados. Entre os

respondentes, 53,8% são casados, 32,2% são solteiros, 7% são separados ou divorciados e 0,6% são viúvos.

Gráfico 10 – Estado Civil



Quanto ao ano de nascimento, o valor médio dos 331 respondentes ficou em 1968,9, sendo o mais antigo nascido em 1940, e o mais jovem em 1983. Os nascidos na década de setenta representam 53,4% do total, vindo em seguida os nascidos na década de 60, com 31,9%. Já a média do ano de conclusão de curso ficou em 1992,5 e a média para o ano de ingresso na carreira em 1996,34, o que significa que entre o término da faculdade e o ingresso na carreira tem transcorrido em média 4 anos.

Tabela 1 - Média de nascimento, conclusão do curso e ingresso na carreira

	Valor médio	Valor mínimo	Valor máximo	Não respostas
Ano de nascimento	1968,87	1940	1983	24
Ano de conclusão do curso	1992,55	1965	2003	3
ano de ingresso	1996,34	1976	2004	4

Gráfico 11 - Ano de nascimento

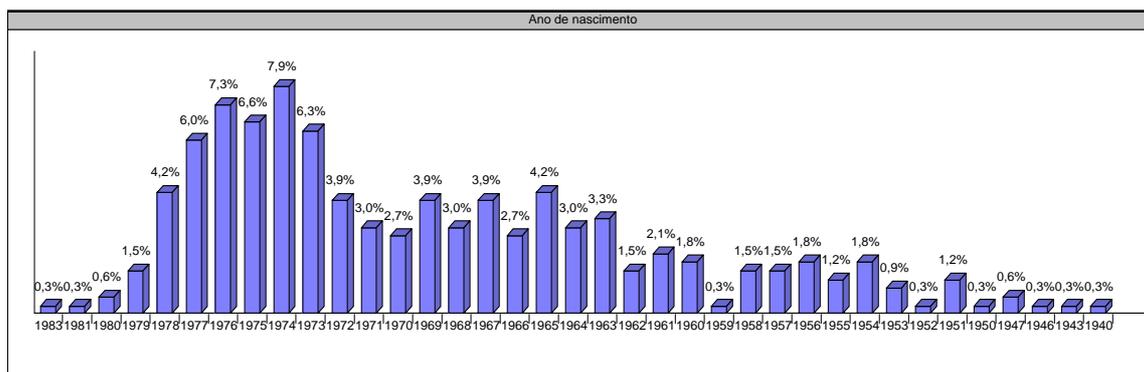
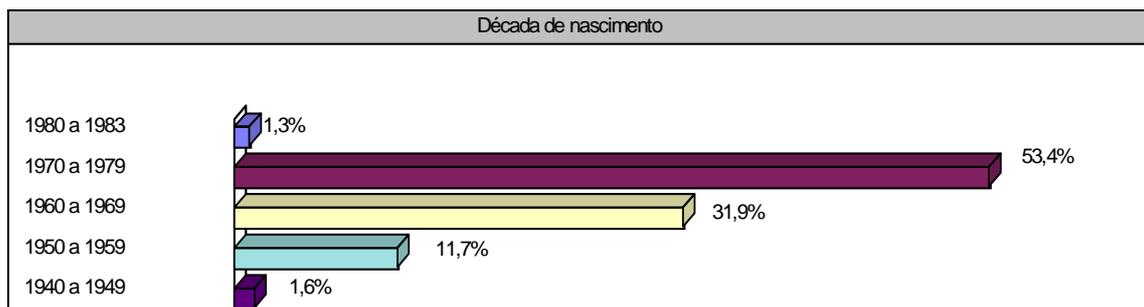
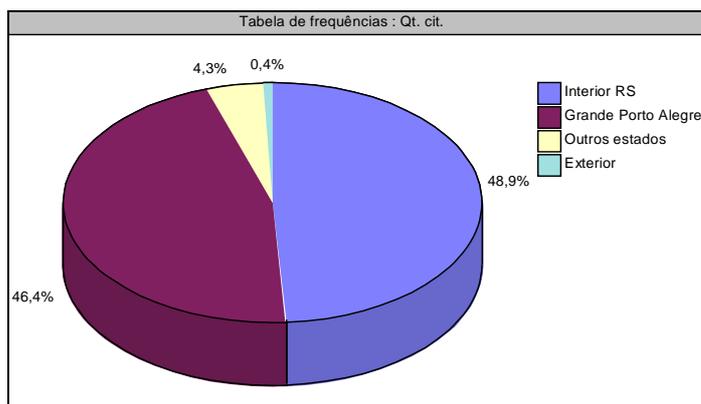


Gráfico 12 – Década de nascimento



Quanto à cidade de origem, 48,9% dos respondentes são egressos do interior do Rio Grande do Sul, 46,4% da Grande Porto Alegre, 4,3% de outros estados e 0,4% do exterior, números também aproximados aos dados do conjunto da categoria, anteriormente apresentados.

Gráfico 13 - Cidade de Origem



As variáveis grau de instrução do pai e da mãe dão uma idéia da origem social dos membros do Ministério Público. Os resultados indicam um alto grau de escolaridade, se comparados com o conjunto da população. Somados os pais com curso superior completo e pós-graduação, representam 54,6% do total, e as mães com o mesmo grau de escolaridade representam 44,7% do total, sendo que com primário incompleto, representando uma evidência de significativa mobilidade social entre as duas gerações, encontram-se 8,6% dos pais e 10,1% das mães.

Gráfico 14 – Grau de instrução do pai

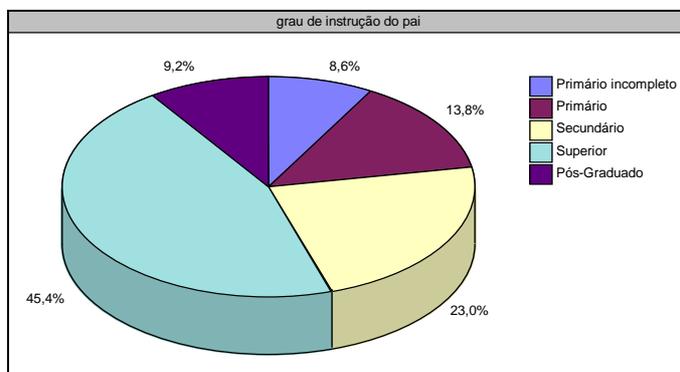
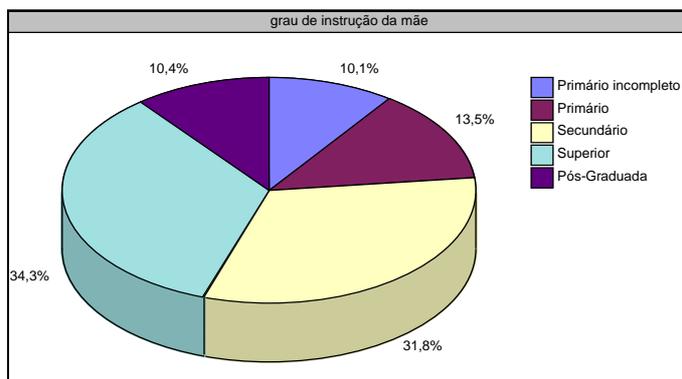


Gráfico 15 – Grau de instrução da mãe



3. MOTIVAÇÕES, CORRENTES E PRIORIDADES

Confrontados com a questão a respeito dos motivos que os levaram a ingressar na carreira, em uma escala de prioridades, 57,7% escolheram como primeira opção a crença na função social do MP. Como segunda opção se destacam, além da função social do MP (20,2%), a atuação no combate à criminalidade (30,8%) e a atuação na defesa de direitos difusos e coletivos (20,2%). A estabilidade aparece com percentuais significativos em todas as colocações, mas de forma mais destacada como quarta (32%) opção, e a remuneração, com 28,7% na quarta e 36,9% na quinta opção.

Tabela 2 - Motivos

Em uma escala de prioridades, que motivos o levaram a optar pela carreira do Ministério Público

Motivos	1 ^a . opção	2 ^a . opção	3 ^a . opção	4 ^a . opção	5 ^a . opção
Crença na função social do MP	57,7%	20,2%	11,8%	6,3%	3,0%
Atuação no combate à criminalidade	16,3%	30,8%	23,6%	15,1%	12,4%
Atuação na defesa de direitos difusos e coletivos	6,0%	20,2%	29,6%	15,7%	26,3%
Estabilidade	17,2%	14,8%	14,8%	32,0%	19,0%
Remuneração	1,8%	12,1%	18,4%	28,7%	36,9%

Perguntou-se ainda aos integrantes do MP/RS com qual ou quais das principais correntes de política criminal contemporânea eles se identificavam, podendo ser escolhida mais de uma delas. 54,4%, ou seja, mais da metade dos respondentes,

identificam-se com a chamada *Tolerância Zero*, corrente surgida no final dos anos 80 a partir de desdobramentos do movimento *Law and Order* nos E.U.A., como a *Teoria das Janelas Quebradas*, e que ganhou maior projeção a partir da experiência da Prefeitura de Nova Iorque sob o comando de Rudolph Giuliani.

Em segundo lugar, aparece o *Funcionalismo Penal*, com 26,9% de adesões. O Funcionalismo Penal desenvolveu-se nos anos 90, especialmente na Alemanha, tendo como referência a obra de Gunter Jakobs e a idéia de reformulação da intervenção do sistema penal em suas várias dimensões, para atender a necessidade de contenção da criminalidade na chamada sociedade do risco.

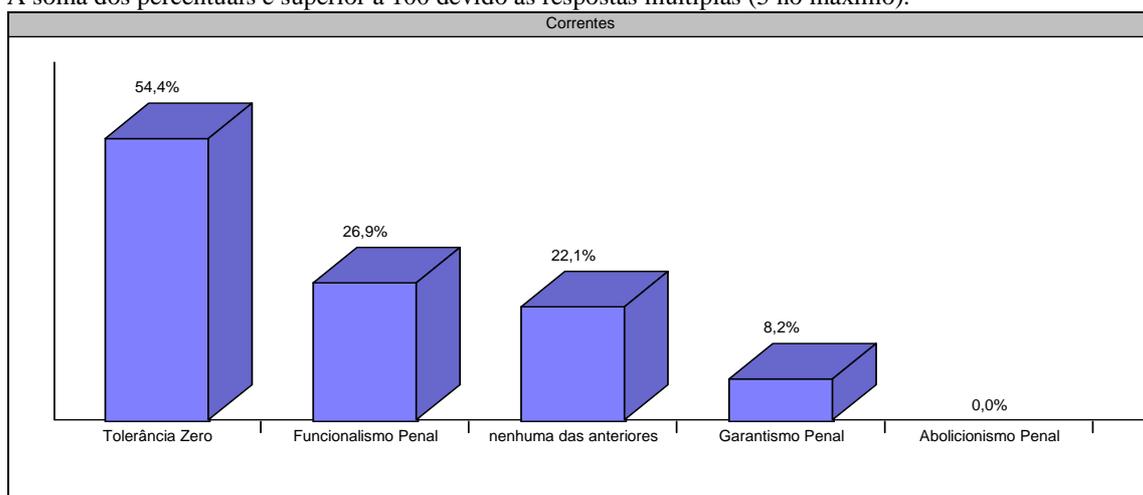
Em terceiro lugar aparece o *Garantismo Penal*, com 8,2% de adesões. O movimento garantista tem como principal referência a obra do italiano Luigi Ferrajoli, e como norte a preocupação com a manutenção dos princípios fundamentais que estiveram na origem da dogmática penal moderna, garantidores dos direitos individuais frente ao poder punitivo do Estado.

22,1% declararam não se identificar com nenhuma destas correntes, e o Abolicionismo Penal, movimento crítico à resposta punitiva para o tratamento de situações problemáticas, e adepto de novas alternativas para a administração dos conflitos sociais, não teve nenhuma adesão.

Gráfico 16 - Correntes

Com qual ou quais destas correntes de pensamento sobre a criminalidade e o sistema penal você se identifica

A soma dos percentuais é superior a 100 devido às respostas múltiplas (5 no máximo).



Questionou-se ainda a opinião dos integrantes do MP/RS sobre qual o papel prioritário do Parquet em matéria penal, em uma escala de prioridades. Em primeiro lugar ficou a opção pela proteção dos direitos e garantias fundamentais, com 48%, seguida de perto pela opção pela busca de elementos para garantir a punição dos acusado, com 44,7%. Na segunda opção há a inversão, com 46,2% para a busca da punição e 33,5% para a proteção dos direitos. A terceira opção ficou com o papel de encaminhamento judicial dos elementos coletados pela autoridade policial, com 73,7%. Cabe ainda ressaltar que para 16,6% dos respondentes a proteção dos direitos e garantias fundamentais se coloca como terceira prioridade, atrás das outras duas relacionadas com a persecução penal.

Tabela 3 - Papel do MP

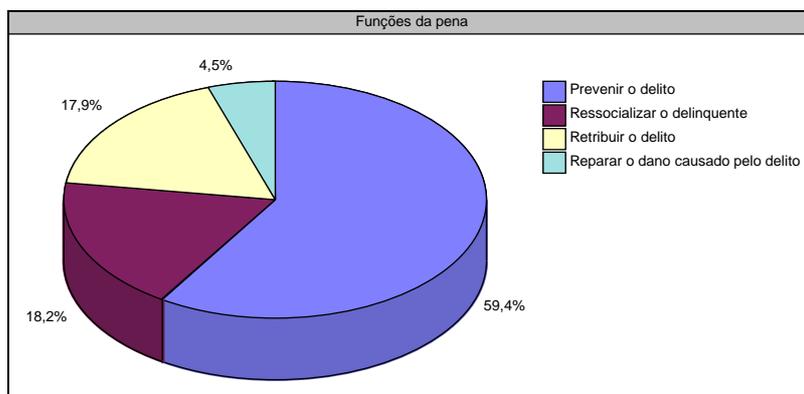
Na sua opinião, o papel do Ministério Público em matéria penal é, em uma escala de prioridades

Papel do MP	1ª opção	2ª opção	3ª opção
A proteção dos direitos e garantias fundamentais	48,0%	33,5%	16,6%
A busca de elementos para garantir a punição dos acusados	44,7%	46,2%	6,3%
O encaminhamento judicial dos elementos coletados pela autoridade policial	5,7%	17,5%	73,7%

4. FUNDAMENTOS E UTILIDADE DO SISTEMA PENAL

Diversas são as teorias que, desde o século XVIII, disputam a primazia na definição dos fundamentos do poder de punir do Estado. Cada uma delas vai ter como ponto de partida a função da pena, seja ela retribuir o delito (Jusnaturalismo), prevenir o delito (Utilitarismo, Positivismo Criminológico), ressocializar o delinquente (Racionalismo) ou reparar o dano causado pelo delito. Confrontados com estas quatro possibilidades, 59,4% optaram pela prevenção ao delito como principal função da pena, seguida de longe pelas opções de ressocialização do delinquente, com 18,2% e retribuição ao delito, com 17,9%, e aparecendo com 4,5% das respostas a idéia da reparação do dano causado pelo delito.

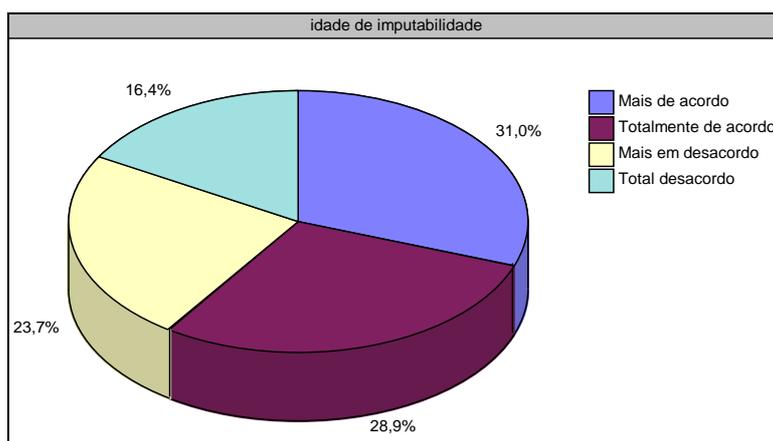
Gráfico 17 – Funções da pena



O tema da idade de imputabilidade penal é um dos mais polêmicos, especialmente quando determinados delitos cometidos por menores de 18 anos levam ao debate público o tema da política criminal para este setor, de forma muitas vezes sensacionalista. Entre os membros do MP/RS, há 28,9% totalmente de acordo com a idade estabelecida pela lei brasileira para a imputabilidade penal. 31% manifestam-se mais de acordo, o que resulta em um total de 60% favoráveis ao atual critério. Dos outros 40%, 16,4% estão em total desacordo, supondo-se que são favoráveis à redução, enquanto que 23,7% estão mais em desacordo.

Gráfico 18 - Idade de imputabilidade

A idade de imputabilidade penal estabelecida pela lei brasileira (18 anos) é adequada



Seguem-se duas questões em que é avaliado o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90), no âmbito do tratamento dos atos infracionais. Na primeira, as

medidas previstas pelo ECA são avaliadas como excelentes por 4,5%, como boas por 37,2%, e como médias por 41,1%, o que confere um percentual de 82,8% de aprovação. Em contrapartida, 12,1% consideram as medidas ruins, e 5,1% péssimas. A esta questão segue-se outra em que é avaliada a afirmativa segundo a qual a legislação para crianças e adolescentes é boa, sendo os problemas existentes derivados da falta de estrutura para implementar as previsões do Estatuto. 34,5% dos membros do MP/RS estão totalmente de acordo com a afirmativa, e 47% estão mais de acordo, somando 81,5% de concordância, contra 13,6% mais em desacordo e 4,8% em total desacordo. A conclusão a que se chega é que há uma expressiva maioria dos integrantes do MP/RS que apoia a legislação protetiva de crianças e adolescentes, e enquanto integrantes fundamentais do sistema de proteção à infância e à juventude, reconhecem as dificuldades estruturais para sua implementação.

Gráfico 19 - Medidas previstas pelo ECA

Como você avalia as medidas previstas pelo ECA para os adolescentes que praticaram ato infracional

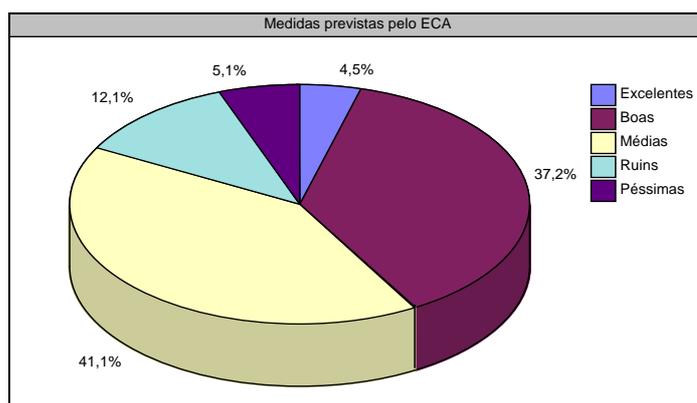
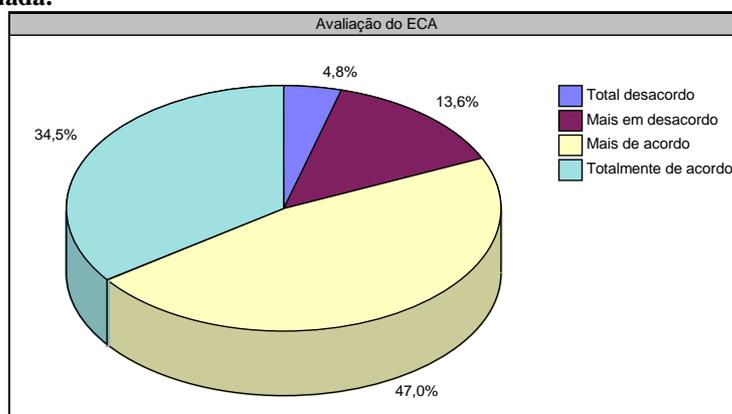


Gráfico 20 - Avaliação do ECA

Com relação aos adolescentes que cometem atos infracionais, as maiores dificuldades encontram-se na estrutura necessária para a implementação das medidas previstas pelo ECA, que no geral é uma legislação adequada.



As duas questões seguintes envolviam uma análise da legislação penal no seu conjunto, assim como o funcionamento do sistema penal. Na primeira, a afirmativa era de que a legislação penal brasileira seria excessivamente branda, com benefícios processuais ao réu, penas curtas, etc., o que dificultaria a contenção da criminalidade. 43,8% dos integrantes do MP/RS disseram-se totalmente de acordo, e 40,5% mais de acordo, num total de 83,8% de concordância. Apenas 11,5% disseram estar mais em desacordo, e 4,2% em total desacordo com a afirmativa. Na questão seguintes, confrontados com a afirmação de que a legislação seria no geral adequada, sendo o mau funcionamento das instituições de controle penal o que dificulta a sua aplicação efetiva, a divisão foi bastante expressiva, ficando 10% totalmente de acordo e 42,1% mais de acordo, num total de 52,1% de concordância com a idéia de que a eficácia da legislação penal é mais um problema estrutural do que legislativo. Do outro lado, 7,3% posicionaram-se em total desacordo, e 40,6% mais em desacordo, mostrando uma importante divisão da categoria nesta avaliação de uma questão crucial para a busca de novas alternativas de política criminal. De qualquer forma, predominaram as posições intermediárias, indicando que há um sentimento majoritário de que há de fato problemas importantes no plano da eficácia normativa.

Gráfico 21 - Legislação Penal

Em geral, a legislação penal brasileira é excessivamente branda (benefícios processuais ao réu, penas curtas etc.), dificultando a contenção da criminalidade

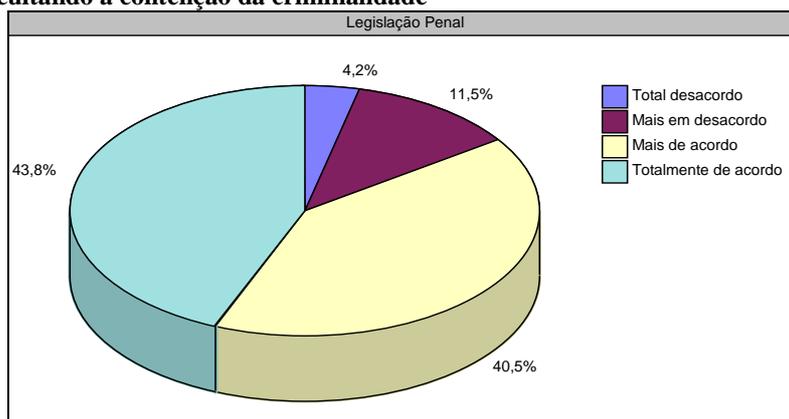
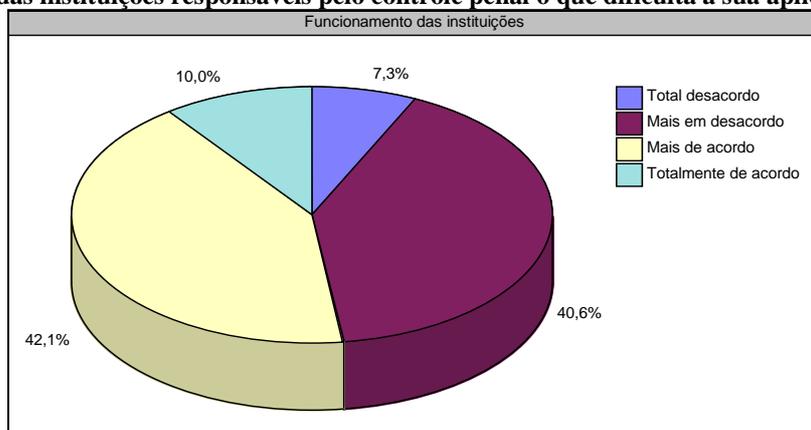


Gráfico 22 - Funcionamento das instituições

Avalie a seguinte afirmação: A legislação penal brasileira é, no geral, adequada, sendo o mau funcionamento das instituições responsáveis pelo controle penal o que dificulta a sua aplicação efetiva.



As duas questões seguintes referiam-se ao tema da expansão e/ou vulgarização do Direito Penal. Na primeira, afirmava-se que o Direito Penal deve servir para a proteção de bens jurídicos ameaçados, ampliando seu raio de abrangência frente aos novos riscos sociais. 42,7% afirmaram estar totalmente de acordo com a afirmação, e 39,3% mais de acordo, perfazendo um total de 82% de concordância em tese com a expansão do Direito Penal. Mais em desacordo manifestaram-se 15,2%, e totalmente em desacordo 2,7%. Na questão seguinte, afirmava-se que, apesar da relevância dos novos bens jurídicos tutelados, a expansão penal acabava por vulgarizar e tornar o sistema mais ineficaz e seletivo. Neste caso, 24,4% manifestaram-se em total desacordo e 38,4% mais em desacordo, num total de 62,8% de discordância com a afirmativa. Concordando totalmente manifestaram-se 6,7%, e mais de acordo 30,5%, mostrando um expressivo percentual de 37,2% de integrantes do MP/RS que, embora minoritário, reconhece os efeitos disfuncionais da expansão penal.

Gráfico 23 - Expansão do DP

O Direito Penal deve servir para a proteção de bens jurídicos ameaçados, ampliando seu raio de abrangência frente aos novos riscos sociais

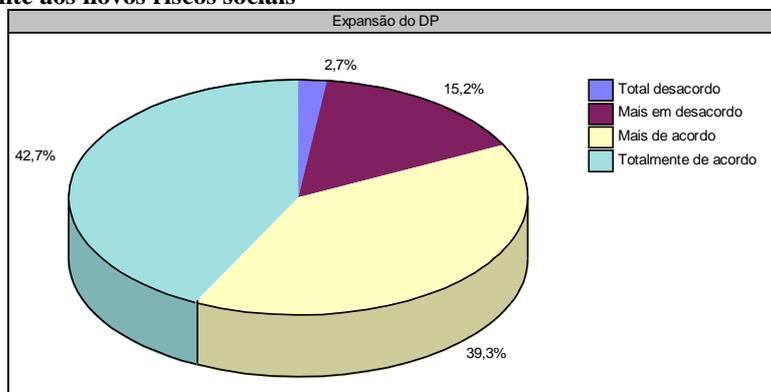
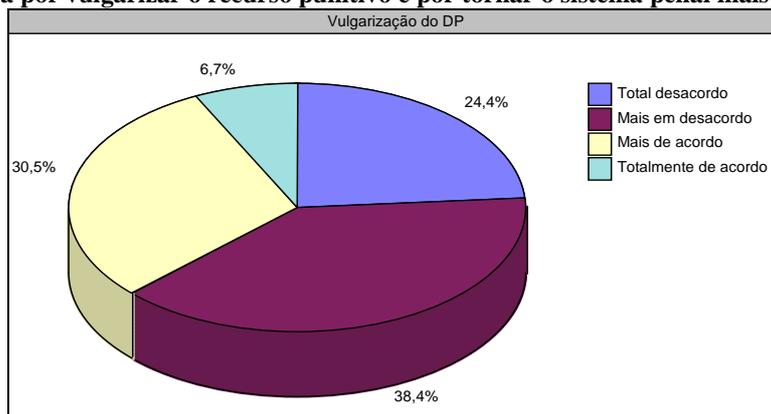


Gráfico 24 - Vulgarização do DP

A utilização do Direito Penal para a proteção de bens jurídicos nas mais diversas áreas, mesmo que relevantes, acaba por vulgarizar o recurso punitivo e por tornar o sistema penal mais ineficaz e seletivo.

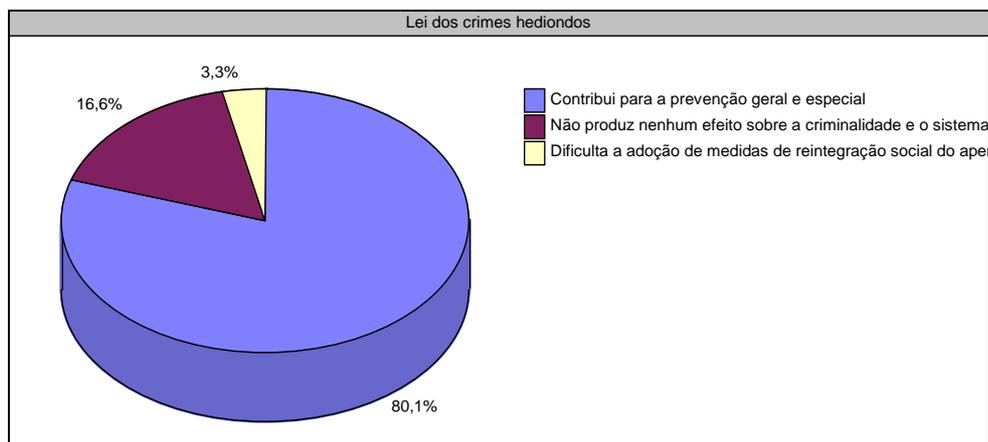


A questão seguinte referia-se especificamente à chamada Lei dos Crimes Hediondos, uma das mais polêmicas inovações no sistema penal brasileira a partir do início da década de 90. Foram dadas três opções, ficando em franca maioria a idéia de que a referida Lei, adotando medidas como a proibição da liberdade provisória para os acusados e da progressão de regime, anistia, graça ou indulto para os condenados por determinados delitos rotulados como hediondos, contribui para a prevenção geral e especial, com 80,1% do total. 16,6% optaram por afirmar que a Lei não produz nenhum efeito sobre a criminalidade e o sistema penal, e 3,3% optaram pela alternativa de que a Lei dificulta a adoção de medidas de reintegração social do apenado. O que se conclui é que, se em outros

setores do mundo jurídico a Lei do Crimes Hediondos é repudiada como inconstitucional e ineficaz, entre os integrantes do MP/RS o apoio a esta legislação é amplamente majoritário.

Gráfico 25 - Lei dos crimes hediondos

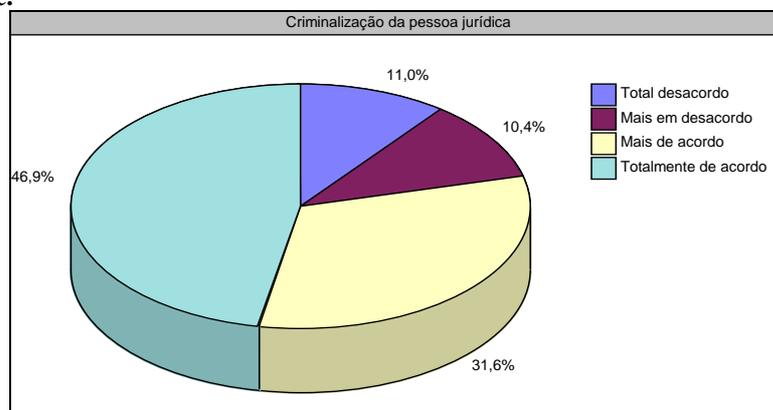
Na sua opinião, a lei dos crimes hediondos



A questão seguinte dizia respeito ao tema da criminalização da pessoa jurídica, introduzida na legislação brasileira com a Lei 9.605/98, no caso de delitos contra o meio ambiente. Para os integrantes do MP/RS, a medida é positiva para a proteção do meio ambiente, estando 46,9% totalmente de acordo e 31,6% mais de acordo, num total de 78,5% de concordância. 11% manifestaram-se em total desacordo, e 10,4% mais em desacordo.

Gráfico 26 - Criminalização da pessoa jurídica

A criminalização da pessoa jurídica por dano ambiental é um instrumento eficaz para a proteção do meio ambiente.



5. CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO PENAL

A questão da investigação preliminar ao processo penal tem sido uma das mais debatidas atualmente, em razão das evidências acerca das dificuldades da Polícia Civil para a produção de inquéritos que permitam a comprovação da autoria e materialidade dos fatos delitivos, fator que, para grande parte dos analistas, é a principal causa das altas taxas de impunidade na sociedade brasileira. Diversas alternativas têm sido propostas, entre elas a do juiz de instrução e a do MP investigador. Duas questões trataram diretamente deste tema. A primeira delas sugeria que a atuação do MP deveria ser ampliada no âmbito da investigação criminal, passando ele a coordenar diretamente o processo de produção probatória. 25,2% manifestaram-se totalmente de acordo, e 41,7% mais de acordo com este novo modelo, num total de 66,9% de adesão. 26,7% estão mais em desacordo, e apenas 6,4% totalmente de acordo com essa proposta. A questão seguinte propunha que, mesmo sendo o inquérito atribuição da Polícia Judiciária, devia o MP ter a possibilidade de conduzir investigações paralelas ou complementares por conta própria. Neste caso, 67,8% estão totalmente de acordo, e 26,4% mais de acordo, o que confere uma quase unanimidade de 94,2% de adesão à idéia do MP investigador, contra apenas 1,8% em total desacordo e 4% mais em desacordo.

Gráfico 27 - Coordenação do inquérito

A atuação do Ministério Público deveria ser ampliada no âmbito da investigação criminal, passando ele a coordenar diretamente o processo de produção probatória.

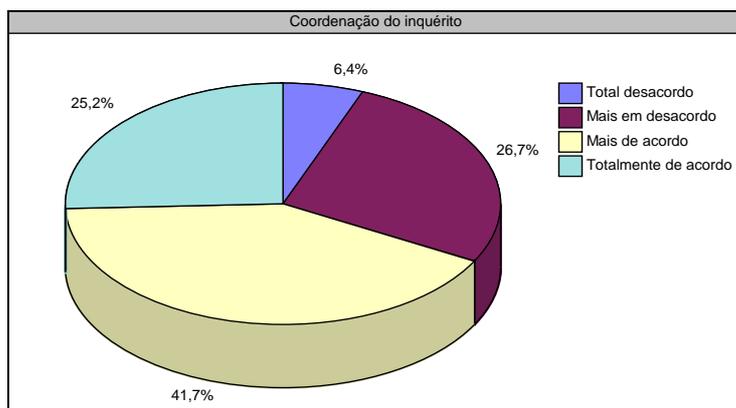
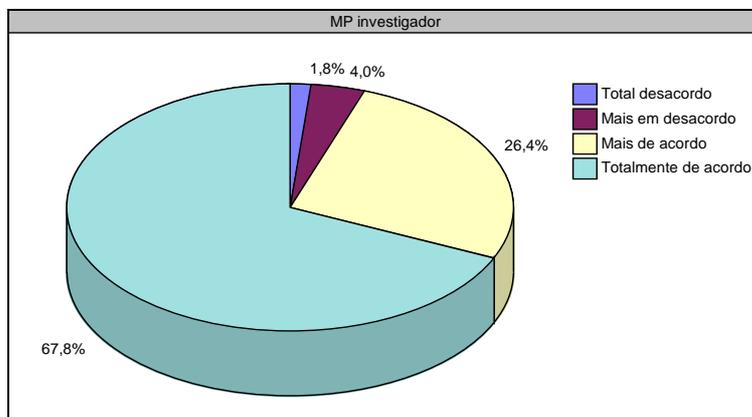


Gráfico 28 - MP investigador

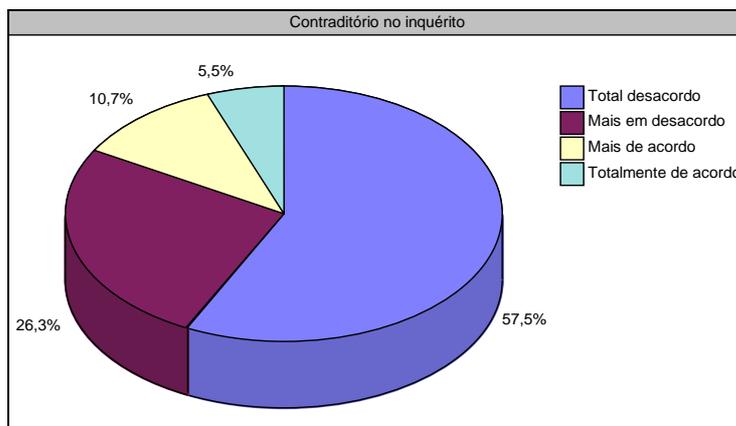
Mesmo sendo o inquérito policial atribuição da Polícia Judiciária, deve o Ministério Público promover investigações paralelas ou complementares.



O tema do direito ao contraditório no inquérito policial também tem suscitado polêmica, uma vez que há, segundo alguns juristas, uma mudança de modelo a partir da Constituição de 88, que estaria em conflito com o modelo inquisitorial anterior. Entre os integrantes do MP/RS, há uma maioria de 57,5% que está total desacordo com o contraditório no inquérito, que somada aos 26,3% que estão mais em desacordo somam 83,8%. Mais de acordo com esta idéia manifestaram-se 10,7%, e totalmente de acordo 5,5%.

Gráfico 29 - Contraditório no inquérito

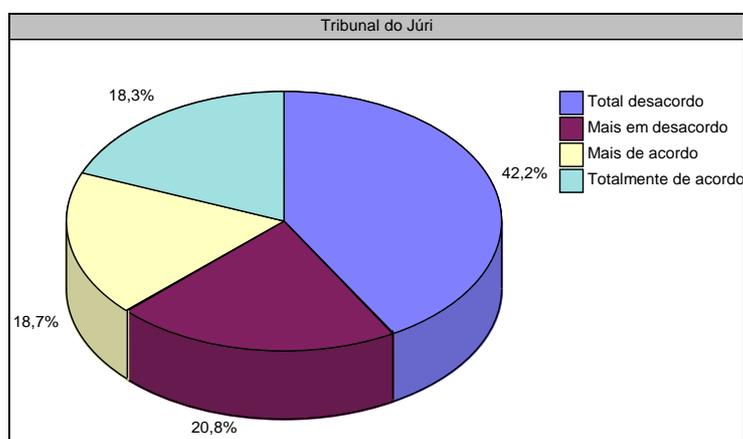
O inquérito policial deve estar subordinado ao princípio do contraditório, garantido o exercício do direito de defesa pelo indiciado.



A instituição do Tribunal do Júri, embora bastante tradicional no sistema penal brasileiro, também enfrenta questionamentos. A questão formulada foi se o mesmo deveria ser extinto, por representar intromissão indevida de visões de senso comum em área em que está em jogo o direito à liberdade. 42,2% dos integrantes do MP/RS estão em total desacordo com a extinção do Júri, e 20,8% mais em desacordo. No entanto, Há um expressivo setor que manifesta-se mais de acordo 18,7% ou totalmente de acordo com a proposta 18,3%, representando mais de um terço da categoria.

Gráfico 30 - Tribunal do Júri

O Tribunal do Júri deveria ser extinto, pois representa uma indevida intromissão de visões de senso comum em uma área onde está em jogo o direito à liberdade.



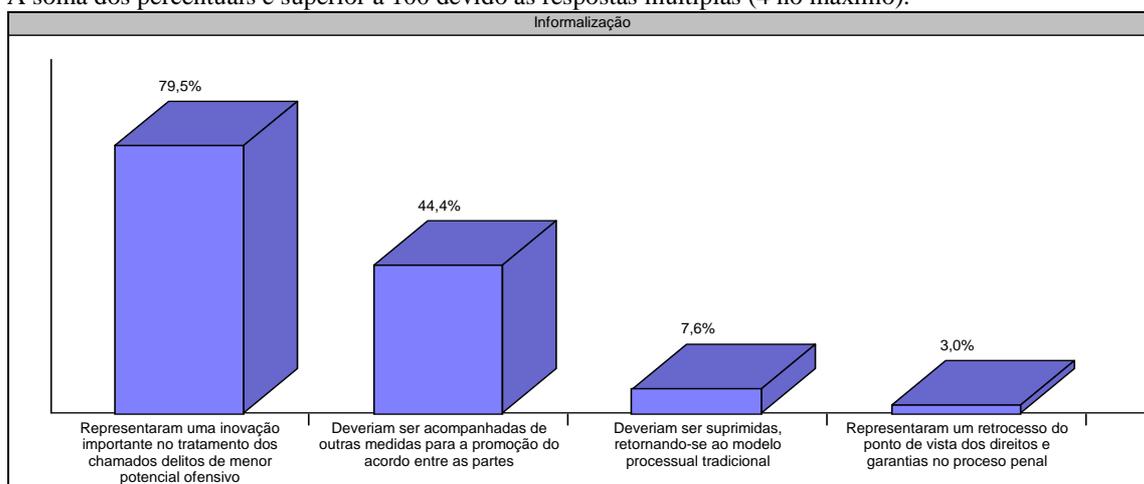
A Lei 9.099/95, que criou os Juizados Especiais Criminais, introduziu uma série de inovações para o tratamento dos chamados delitos de menor potencial ofensivo, entre as quais o fim do inquérito policial, substituído pelo Termo Circunstanciado, a possibilidade de composição do dano entre a vítima e o autor do fato, e de transação penal entre o autor do fato e o Ministério Público. Estas mudanças tem sido objeto de intenso debate, não havendo ainda um consenso sobre a sua real efetividade. Para os integrantes do MP/RS foi solicitada uma avaliação sobre as medidas introduzidas pela Lei 9.099/95, com base em quatro possibilidades, sendo que poderiam assinalar mais de uma das opções. A que obteve maior adesão foi a de que os JECrim representam uma inovação importante para o tratamento dos delitos de menor potencial ofensivo, com 79,5% de adesões. 44,5% consideraram que deveriam ser incorporadas novas medidas para a promoção do acordo entre as partes. 7,6% manifestaram-se no sentido de que os JECrim deveriam ser suprimidos,

retornando ao modelo processual tradicional de tratamento para os pequenos delitos. E apenas 3% manifestaram-se no sentido de que as medidas introduzidas pela Lei 9.099/95 representam um retrocesso do ponto de vista dos direitos e garantias fundamentais. Consta-se que, apesar dos problemas e da necessidade de mudanças, a um majoritário reconhecimento dos aspectos positivos da criação dos JECrim.

Gráfico 31 - Informalização

Na sua opinião, as medidas informalizantes introduzidas pela Lei 9.099/95 (fim do inquérito, possibilidade de conciliação ou transação penal)

A soma dos percentuais é superior a 100 devido às respostas múltiplas (4 no máximo).



Em seguida foram apresentados quatro critérios para a apresentação, pelo Promotor, da proposta de transação penal, para serem colocados em ordem de prioridade. Como primeira opção, com 52%, destacou-se a adequação da pena proposta ao delito cometido, que também apareceu com destaque na segunda opção, com 28,7%. A relevância social do fato também foi apontada com destaque como primeira opção, com 36,6%, e como segunda opção, com 43,2%. O interesse da vítima e a condição econômica do autor do fato foram colocados pela maioria como terceiro ou quarto critério a ser considerado.

Tabela 4 - Critérios transação penal

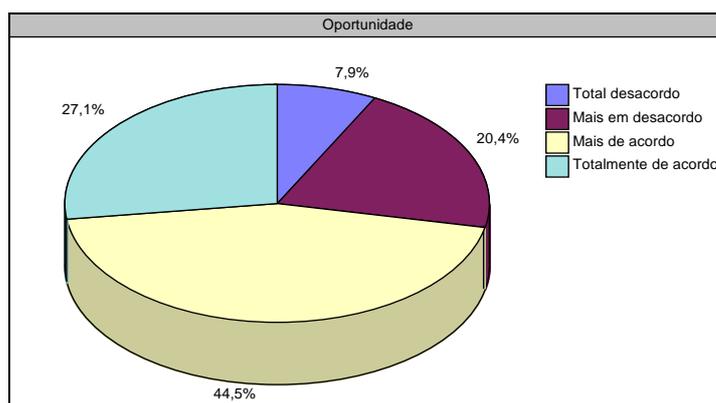
Na sua opinião, qual seria a ordem de prioridades entre os critérios a seguir elencados para a apresentação pelo Promotor da proposta de transação penal

Critérios transação penal	1ª opção	2ª opção	3ª opção	4ª opção
Adequação da pena proposta ao delito cometido	52,0%	28,7%	13,9%	3,6%
Relevância social do fato	36,6%	43,2%	16,3%	2,1%
Interesse da vítima	5,4%	10,0%	23,3%	59,5%
Condição econômica do autor do fato	4,2%	16,3%	44,7%	32,9%

Foi ainda perguntada a opinião dos integrantes do MP/RS quanto ao princípio da oportunidade da ação penal, através da afirmação de que a adoção do mesmo, com a criação de novas possibilidades de negociação em torno da pena entre MP e acusado seria importante e adequada para o melhor funcionamento do sistema penal. A maioria manifestou-se mais de acordo (44,5%) ou totalmente de acordo (27,1%), representando 71,6% de apoio à ampliação desta prerrogativa processual do *Parquet*. Em sentido contrário manifestaram-se 20,4% mais em desacordo e 7,9% em total desacordo.

Gráfico 32 - Princípio da Oportunidade

A ampliação do princípio da oportunidade da ação penal, com a criação de novas possibilidades de negociação em torno da pena entre Ministério Público e acusado, é medida importante e adequada para o melhor funcionamento do sistema penal.

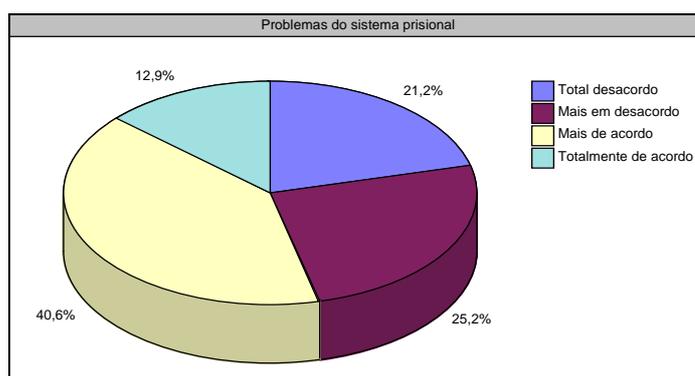


6. EXECUÇÃO PENAL

No tocante à execução penal, o primeiro questionamento foi quanto à necessidade de limitação da pena de prisão aos crimes mais graves e violentos, pelo seu reconhecido efeito estigmatizante e suas deficiências estruturais. O resultado denota uma divisão dos integrantes do MP/RS, com predominância dos que estão mais de acordo (40,6%) ou totalmente de acordo (12,9%), num total de 53,5%. Em sentido contrário, 21,2% manifestaram-se em total desacordo e 25,2% mais em desacordo com a afirmativa, considerando ser a pena de prisão apta para a punição de uma gama mais ampla de delitos.

Gráfico 33 - Problemas do sistema prisional

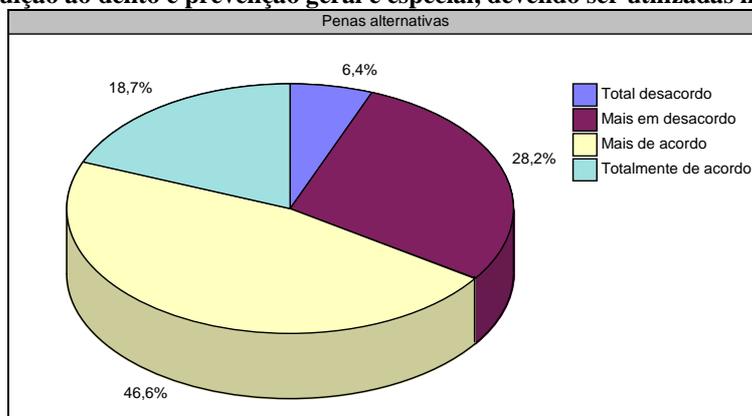
A pena de prisão deve ser limitada aos crimes mais graves e violentos, pelos seus efeitos estigmatizantes e suas deficiências estruturais.



A questão seguinte, relacionada com a anterior, afirmava serem as penas alternativas, desde que bem aplicadas e fiscalizadas, eficazes para atender às exigências de retribuição ao delito e prevenção geral e especial, devendo ser utilizadas mais amplamente. Neste caso a adesão foi maior, com 46,6% manifestando-se mais de acordo e 18,7% totalmente de acordo com a afirmativa, totalizando 65,3% de adesão. 6,4% manifestaram total desacordo, e 28,2% mais em desacordo, o que permite identificar um setor importante da categoria (1/3) que apresenta resistência às alternativas à prisão.

Gráfico 34 - Penas alternativas

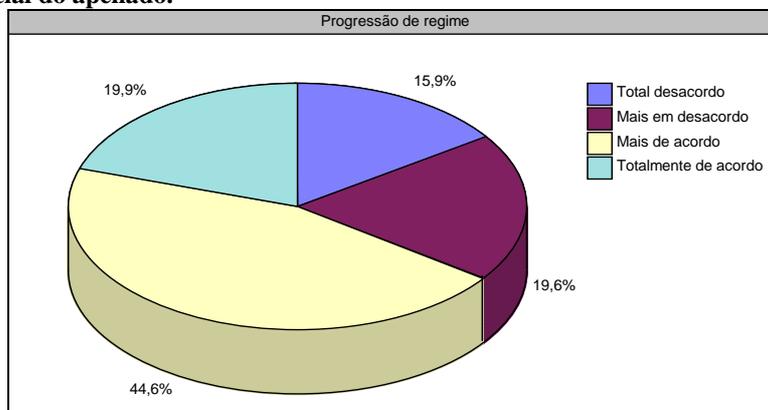
As penas alternativas, desde que bem aplicadas e fiscalizadas, são eficazes para atender às exigências sociais de retribuição ao delito e prevenção geral e especial, devendo ser utilizadas mais amplamente.



A polêmica da progressão de regime prisional está associada ao que foi estabelecido pela Lei do Crimes Hediondos, que vedou a aplicação do instituto para os condenados pelos delitos por ela especificados. Embora a maioria dos integrantes do MP/RS aprove a referida lei, como ficou demonstrado, quando confrontados com a afirmativa de que a progressão de regime integra o princípio da individualização da pena e é fundamental para a reintegração social do apenado, 19,9% declararam estar totalmente de acordo, e 44,6% mais de acordo, perfazendo um total de 64,5% que reconhecem a importância da progressão, ou 2/3 do total. 15,9% declararam total desacordo, e 19,6% estão mais em desacordo com a afirmativa proposta.

Gráfico 35 - Progressão de regime

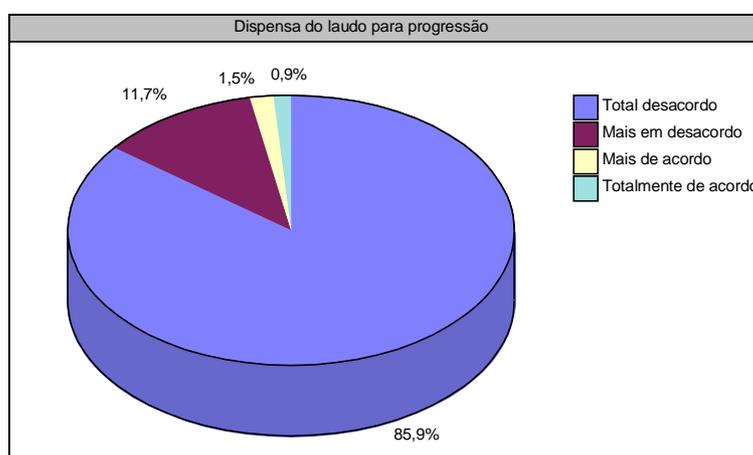
A progressão de regime integra o princípio da individualização da pena e é fundamental para a reintegração social do apenado.



Outro tema polêmico no âmbito da execução penal diz respeito à dispensa do laudo criminológico para a progressão de regime prisional, substituído pela avaliação de bom comportamento atestada pelo diretor do estabelecimento carcerário pela Lei 10.792/2003. Entre os integrantes do MP/RS, uma expressiva maioria de 85,9% manifestou-se em total desacordo com a medida, e somados aos 11,7% mais em desacordo, representam a quase unanimidade de 97,6%. Mais de acordo estão apenas 1,5%, e totalmente de acordo apenas 0,9%.

Gráfico 36 - Dispensa do laudo para progressão

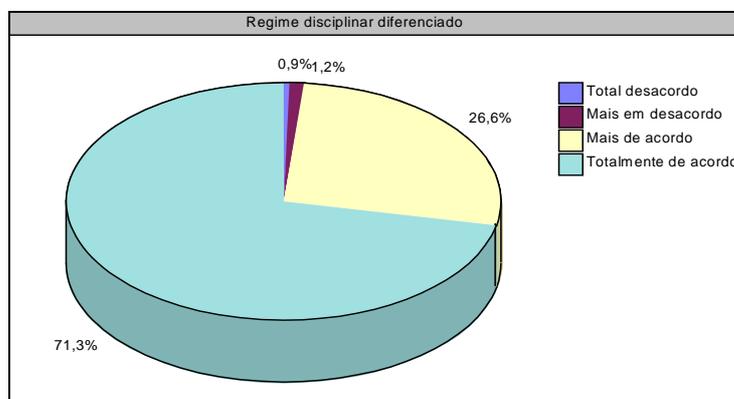
A dispensa do laudo criminológico para a progressão de regime, substituído por atestado de boa conduta carcerária, foi uma mudança positiva.



A mesma Lei 10.792/03 criou o regime disciplinar diferenciado para presos provisórios ou condenados que praticarem fato previsto como crime doloso ou que ocasionem subversão da ordem ou disciplina internas ao cárcere, ou ainda que apresentem alto risco para a ordem e a segurança do estabelecimento penal ou para a sociedade ou sobre o qual recaiam fundadas suspeitas de envolvimento ou participação em organizações criminosas, quadrilha ou bando, com duração máxima de trezentos e sessenta e cinco dias, e caracterizado por recolhimento em cela individual, visitas semanais limitadas a duas pessoas, e saída diária da cela por 2h para banho de sol. Entre os integrantes do MP/RS, 71,3% manifestaram-se totalmente de acordo com a medida, e 26,6% mais de acordo, num total de 97,9% de concordância. Dos restantes, 1,2% estão mais de acordo e 0,9% em total desacordo.

Gráfico 37 - Regime disciplinar diferenciado

O Regime Disciplinar Diferenciado faz-se necessário em virtude da gravidade do problema da atuação das organizações criminosas no interior dos presídios.



CONCLUSÃO

Entre as investigações desenvolvidas pela Sociologia Jurídica contemporânea, as que versam sobre os operadores do direito e a administração da justiça ocupam um lugar destacado. Para Renato Treves, isto ocorre porque estão entre as investigações mais específicas e mais vinculadas aos problemas centrais da vida do direito⁵. Vinculadas com a sociologia das profissões e a sociologia das organizações, estas investigações vão destacar o problema da aplicação do direito, a dimensão procedimental do sistema jurídico, e o papel que desempenham os profissionais do direito na produção de conceitos e na tomada de decisões que estabelecem as conexões entre o direitos nos livros e o direito em ação.

Os primeiros trabalhos de investigação neste campo enfocaram a figura do juiz, buscando analisar as correlações entre sua extração social, as ideologias sustentadas no interior da magistratura e a tomada de decisões jurídicas. Atualmente, o desenvolvimento dos estudos sobre a administração da justiça, relatados, entre outros, por Boaventura de Sousa Santos⁶, abriu espaço para a investigação sobre os demais profissionais da justiça,

⁵ TREVES, Renato. La Sociología del Derecho – Orígenes, investigaciones e problemas. Barcelona: Ed. Ariel, 1988, p.173.

⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. Pela Mão de Alice – O Social e o Político na Pós-Modernidade. São Paulo: Cortez Ed., 1995, p. 161/186.

entre os quais tem papel de destaque, no caso do sistema jurídico brasileiro, a instituição do Ministério Público, que a par da ampliação de suas atribuições a partir da Constituição de 88, sempre teve e continua tendo um papel central como titular da ação penal.

A presente pesquisa teve como inspiração trabalhos desenvolvidos no Brasil durante a última década a respeito da magistratura⁷, dos delegados de polícia⁸ e do próprio Ministério Público⁹. Esperamos, com os resultados aqui apresentados, estar contribuindo para a ampliação do conhecimento a respeito de como pensam estes atores centrais do universo jurídico, para quem sabe abrir novas perspectivas para a administração da justiça em padrões compatíveis com uma sociedade democrática, e conseqüentemente com a ampliação do acesso à justiça e a garantia da efetivação de direitos para aqueles aos quais eles tem sido historicamente negados.

⁷ VIANNA, Luiz Wernneck et al. *Corpo e Alma da Magistratura Brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

⁸ SADEK, Maria Tereza (org.). *Delegados de Polícia*. São Paulo: Ed. Sumaré, 2003.

⁹ SADEK, Maria Tereza (org.). *O Ministério Público e a Justiça no Brasil*. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1997; CASTILHO, Ela Wiecko e SADEK, Maria Tereza. *O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil*. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1998; SILVA, Cátia Ainda Silva. *Justiça em Jogo: Novas Facetas da Atuação dos Promotores de Justiça*. São Paulo: Fapesp/Edusp, 2001.

BIBLIOGRAFIA

ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: EDUC: Editora Sumaré: Fapesp, 2002.

CASTILHO, Ela Wiecko e SADEK, Maria Tereza. *O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil*. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1998.

SADEK, Maria Tereza (org.). *O Ministério Público e a Justiça no Brasil*. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1997.

SADEK, Maria Tereza (org.). *Delegados de Polícia*. São Paulo: Ed. Sumaré, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice – O Social e o Político na Pós-Modernidade*. São Paulo: Cortez Ed., 1995.

SILVA, Cátia Aínda Silva. *Justiça em Jogo: Novas Facetas da Atuação dos Promotores de Justiça*. São Paulo: Fapesp/Edusp, 2001.

TREVES, Renato. *La Sociología del Derecho – Orígenes, investigaciones e problemas*. Barcelona: Ed. Ariel, 1988.

VIANNA, Luiz Wernneck et al. *Corpo e Alma da Magistratura Brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 1997.