

© *Direito e Linguagem* nº 4, vol. 2. Extraordinário (2025), pp. 124-145
·ISSN – 3020-898X ·DOI - 10.5281/zenodo.15272417

A participação da sociedade no planejamento estratégico do Ministério Público brasileiro: uma tarefa pendente

The Role of Society in the Brazilian Public Prosecutor's Office's Strategic Planning: An Unresolved Task

Alexey Choi Caruncho¹

Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná

Márcio Soares Berclaz²

Ministério Público do Estado do Paraná

Sumário: 1. Introdução; 2. O planejamento estratégico como decorrência da natureza republicana do Ministério Público: historicidade de marcos referenciais; 3. A participação da sociedade na instituição Ministério Público: um enfoque a partir do seu planejamento estratégico; 4. Considerações finais; 5. Referências Bibliográficas.

Resumo: A participação da sociedade no planejamento estratégico do Ministério Público brasileiro é um imperativo constitucional ainda não plenamente concretizado. O artigo analisa a evolução desse processo, destacando desafios estruturais e a necessidade de metodologias participativas. A interação contínua com a sociedade deve fundamentar a atuação ministerial, promovendo legitimidade, eficácia e *accountability* institucional.

¹ O autor é doutorando em Ciências jurídicas e Políticas pela Universidad Pablo de Olavide (Sevilha/Espanha), com mestrado em Criminología e Ciências Forenses pela mesma instituição e em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (Brasil). É Professor da Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná (FEMPAR) e Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado do Paraná (Brasil). *alexey_sp@hotmail.com*.

² O autor é Mestre e Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado do Paraná (Brasil). Membro do Ministério Público do Paraná desde 2004. Membro do Coletivo para um Ministério Público Transformador (Transforma MP). *marcioberclaz@gmail.com*.

Palavras-chave: Ministério Público brasileiro. Planejamento estratégico. Participação social.

Abstract: The role of society in the Brazilian Public Prosecutor's Office's strategic planning remains an unfinished constitutional commitment. This article examines the evolution of this process, highlighting structural challenges and the need for participatory methodologies. Ongoing societal engagement should serve as a foundational principle of prosecutorial action, ensuring legitimacy, effectiveness, and institutional accountability.

Keywords: Brazilian Public Prosecutor's Office. Strategic Planning. Citizen Engagement.

1. INTRODUÇÃO

A participação da sociedade no destino do Ministério Público brasileiro figura como um consectário necessário do próprio (re)nascimento da instituição com a Constituição da República de 1988. Se, desde então, ao Ministério Público foi entregue um perfil voltado à contínua fiscalização dos poderes constituídos em nome da sociedade, sua defesa não pode ser mera retórica. Ao contrário, deve apresentar-se como um compromisso ético constitutivo que atravesse a instituição e todos os órgãos da sua administração.

Bastaria esta concepção para evidenciar a atualidade do tema e da pendência que este texto busca apontar. Até mesmo porque, diante da atual conformação constitucional da instituição, não pode haver dúvida de que o amplo espectro da atuação constitucional que lhe foi traçada exige organização e planejamento como medida de racionalização e factilidade. Um planejamento que não prescindia de densas reflexões e da contínua presença de espaços propícios à efetiva discussão e participação da e com a sociedade, nos quais as vias das audiências públicas e das conferências municipais, estaduais e federais

sejam apenas um meio a partir do qual possam ser extraídos os reclamos sociais.

Não por acaso, estas mesmas ideias iniciais serviram como fio condutor para que, ainda em 2009, por ocasião do XVIII Congresso Nacional do Ministério Público, um dos trabalhos apresentados pelos autores propunha uma reflexão metodológica fundamental, que articulava a interação da sociedade com o planejamento estratégico do Ministério Público brasileiro.³ Este artigo se propõe a revisitar e atualizar essa perspectiva.

Ultrapassados mais de 15 anos daquele escrito, resgata-se aquela problematização e, nos limites estreitos deste espaço, procura-se tratar, em um primeiro momento, da atualidade daquela pendência estruturante. Para tanto, opta-se por repassar o marco normativo no qual se insere a concepção de uma atuação planejada pelo Ministério Público brasileiro. Em um segundo momento, o texto procura verificar se a instituição conseguiu avançar desde então no processo de interação que deve manter com a sociedade, buscando aferir o grau de permeabilidade de seus reclamos na pauta das prioridades ministeriais.

Ao longo destas reflexões será verificado se os instrumentos dispostos para este fim têm se mostrado realmente eficazes e suficientes para concretizar uma participação social efetiva na conformação da atuação planejada da instituição que, como já se advertia naquele escrito inicial, recebeu um perfil pela Constituição que a tornou o *representante da sociedade*.

³ Refere-se, neste ponto, à tese elaborada por estes mesmos autores que foi defendida e aprovada durante o XVIII Congresso Nacional do Ministério Público, realizado entre os dias 25 e 28 de novembro de 2009, na cidade de Florianópolis/SC (Brasil). CARUNCHO, A.C.; BERCLAZ, M.S. “O planejamento estratégico institucional e a interação democrática com a sociedade”. In: ASSOCIAÇÃO CATARINENSE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Anais do XVIII Congresso Nacional do Ministério Público: o Ministério Público como fator de redução de conflitos e construção da paz social*. Florianópolis: ACMP, 2009, p. 509-517.

2. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COMO DECORRÊNCIA DA NATUREZA REPUBLICANA DO MINISTÉRIO PÚBLICO: HISTORICIDADE DE MARCOS REFERENCIAIS⁴

A operosa missão constitucional do Ministério Público exige escolhas prioritárias, tal qual ocorre com qualquer instituição que detenha um número finito de recursos materiais e humanos para investir. Se tudo é prioridade, nada se torna prioritário.

Ainda que não se descure da necessária utilização de metodologias distintas, a ferramenta do planejamento como tática é expressão de consenso no âmbito público e privado. Como implementá-la e assimilá-la na cultura organizacional sempre foi um grande desafio, não apenas para a instituição do Ministério Público.

Tanto é assim que a ideia de planejamento já se fazia presente antes mesmo da Constituição dirigente de 1988, que alçou a instituição a um novo patamar de autonomia e independência, de uma forma bastante singular no mundo: um Ministério Público simultaneamente criminal e não-criminal, defensor dos direitos humanos e responsável pela tutela de direitos difusos e coletivos de diversas naturezas, com forte interferência nos rumos das políticas públicas.⁵ Um desenho que faz com que a concepção da atuação planejada se apresente, antes de tudo, como uma condição *estratégica*.

Não é demais historiar que a importância do planejamento na seara da Administração Pública é tema que já completou seis décadas. Desde sua redação original, a Lei n. 4.320/64 já trazia diversos dispositivos que tomavam por base, essencialmente, *critérios gerenciais*, apresentando uma clara preocupação com o zelo orçamentário e com a atividade planejada do

⁴ Para uma versão expandida desta Seção com um enfoque no planejamento persecutório, confira-se CARUNCHO, A.C.; MOREIRA, A.P. "O planejamento institucional do Ministério Público como premissa à eficácia na persecução da corrupção". *Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná*, v. 9, p. 263-286, 2018.

⁵ ARAS, Vladimir. "História institucional do Ministério Público (1): seu caráter bifronte". Disponível em <https://vladimiraras.blog/2018/11/10/historia-institucional-do-ministerio-publico-brasileiro-1/>. Acesso em: 30 jan. 2022.

administrador.⁶ Nesse sentido, o parágrafo único do artigo 25 já conceituava as *metas* como sendo “os resultados que se pretendem obter com a realização de cada programa”.

É da mesma época o Decreto-Lei n° 200/67, prevendo o “planejamento” como um dos princípios da administração pública (art. 6º, I).⁷ Ainda de forma prévia à atual Constituição, convém recordar do Decreto n.º 93.872 de 1986 que foi concebido com o *foco no resultado do gasto estatal*, dispondo expressamente o parágrafo 1º do artigo 142 que o custo dos projetos e das atividades a cargo da administração pública deve ser “objeto de exames de auditoria”, voltados a verificar os objetivos alcançados “em confronto com o programa de trabalho aprovado.”

Competiu à Constituição, entretanto, consagrar a necessidade de um planejamento de longo, médio e curto prazos na Administração Pública, vinculando-o definitivamente à perspectiva orçamentária. Com efeito, foi a partir desta concepção que foram idealizados, pelo artigo 165, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Embora não raro vistos como meros instrumentos de cunho financeiro, sua dimensão vai muito além deste aspecto, competindo também a eles evidenciar que os *resultados estatais* a serem obtidos derivam de um dado dispêndio do erário. Por isto, enquanto o parágrafo primeiro deste dispositivo trata do plano plurianual e faz expressa referência às “diretrizes, objetivos e metas da administração pública”, seu parágrafo segundo refere que será na lei de diretrizes orçamentárias que estarão presentes “as metas e prioridades da administração pública”.

⁶ Neste sentido, confira-se o artigo 5º (que proíbe a dotação orçamentária sem delimitação específica de seu objeto), o artigo 22, parágrafo único (ressaltando que deve constar na proposta orçamentária uma “descrição sucinta de suas principais finalidades”, com indicação da previsão legal correspondente) e o próprio artigo 75 (ao dispor no inciso III que o controle da execução orçamentária estará diretamente relacionado às realizações da área-fim de cada órgão).

⁷ Tanto que, no artigo 7º, constou o que haveria de se compreender por *planejamento*: “Art. 7º A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: a) plano geral de governo; b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; c) orçamento-programa anual; d) programação financeira de desembolso”.

Também figurando como um claro fruto desta evolução normativa, o chamado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado,⁸ em 1995, formalizaria definitivamente um gerencialismo no Estado brasileiro. Este Plano representou um arcabouço planejador apto a influenciar toda a estrutura administrativa. Tanto que, um ano após sua edição, com a Lei nº 9.276/96, passaria a estar detalhada a necessidade de planos plurianuais com *objetivos, indicadores e metas* para cada órgão da administração.

No âmbito do Ministério Público, o tema afeto à atuação planejada assumiu protagonismo a partir dos anos 2000⁹. Mais do que uma *moda*, referiasse que seria um *figurino*, que teria vindo para solucionar muitos impasses institucionais.

Efetivamente, em 2004, em uma das primeiras oportunidades, pesquisas de opinião contratadas pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP)¹⁰ diagnosticavam a existência de um significativo déficit no conhecimento da instituição pela sociedade. Um Ministério Público que, para muitos, era visto como um *mistério* público.

Um dado que já permitia refletir sobre a importância que deveria assumir a abertura de espaços para a participação social no agir planejado da instituição, de modo a acentuar a consciência cidadã. *Planejar*, portanto, poderia se converter em uma oportunidade preciosa de encontro e reforço da própria legitimidade da instituição.

Até porque, a ausência de significado social na planificação institucional, além de um sintoma, enfraquece a necessária impregnação e alinhamento das prioridades institucionais com as necessidades da população brasileira,

⁸ BRASIL, Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

⁹ Na condição de uma das primeiras publicações que despertaram para o tema: FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo (Org.). *Um novo modelo de gestão para o Ministério Público: bases de uma necessária reengenharia institucional*. São Paulo: Edições APMP, 2003.

¹⁰ CONAMP, Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. *Pesquisa sobre o Ministério Público no Brasil*. Brasília: Conamp, 2004.

especialmente sob a ótica daqueles que mais precisam da efetividade nas políticas públicas estatais.

Assim, a indagação da razão de o Ministério Público planejar traz como resposta, primeiro, a sua condição de instituição pública, que não pode dispensar um instrumento de indiscutível utilidade para sua conformação e para dar maior precisão no seu fazer constitucional. Ademais, também tem como resposta a amplitude e a complexidade do papel entregue à instituição, que justifica a documentação dessa exigência com metas, objetivos e finalidades institucionais bem delimitadas no tempo e no espaço e, mais do que isso, com mecanismos de controle e monitoramento dos resultados projetados.

Enfim, a considerável amplitude de demandas que decorrem dos objetivos estratégicos que foram traçados pelo constituinte nos artigos 127 e 129 faz do atuar planejado não uma escolha ou conveniência, mas uma verdadeira necessidade tardiamente reconhecida e positivada.¹¹

De fato, ao fazer parte da organização política do Estado, o Ministério Público brasileiro encontra nos objetivos fundamentais da República (CR, art. 3º, I a IV) o substrato a partir do qual deve extrair o delineamento de sua elevada *missão*. A exigência de se atuar em prol da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, na qual o desenvolvimento esteja voltado para a erradicação da pobreza e da marginalização, para a redução das desigualdades sociais e regionais e para a promoção do bem de todos, faz com que a *missão institucional* de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CR, art. 127, *caput*) não seja interpretada como *qualquer coisa*.¹²

¹¹ Já no início dos anos 2000, advertia-se que a Instituição vinha atuando “como se fosse possível, num país pobre e repleto de problemas sociais crônicos e imemorais, tutelar, concomitantemente, todos os interesses da coletividade, nas inúmeras áreas cobertas por sua legitimação constitucional - ou seja, de todas as camadas sociais e de forma a abranger desde o mais simples interesse coletivo ou individual homogêneo ao mais amplo e grave interesse social”. FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo (Org.). *Um novo modelo de gestão para o Ministério Público: bases de uma necessária reengenharia institucional*. São Paulo: Edições APMP, 2003, p. 19.

¹² GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, p. 167.

Mais do que uma mera carta programática, essa missão delimitou o campo de atuação institucional,¹³ fazendo com que sua concretização tivesse que ser realizada através do cumprimento de determinadas *funções* que, estando previstas na organicidade programática dos incisos do artigo 129 da Constituição, delineiam o que pode ser considerado como o *núcleo primordial da atuação* do Ministério Público pátrio. Basta uma rápida leitura do rol destes incisos para que seja verificada a vastidão do encargo institucional, horizonte que indica a definição motivada do quê, em certo período de tempo, deve ser priorizado.

Assim, parece evidente que tão somente por meio de um planejamento adequado é que será possível viabilizar uma *integração* que compatibilize os objetivos estratégicos institucionais com a observância de suas inevitáveis limitações administrativo-financeiras.

Mais do que isso, permitirá uma harmonização também com o limite do tempo-espço. Com a necessidade de se revisar caminhos e aprender com os erros. Afinal, serão, precisamente, os esclarecimentos prestados à sociedade sobre esta inte(g)ração que vão permitir um nível de transparência adequado para que a percepção de eficácia da atuação do Ministério Público reste potencializada.

Trata-se, enfim, de uma conjuntura que não permite ignorar que a atual visão gerencial faz com que o foco institucional assuma uma distinta diretriz. Ou seja, ao invés de persistir atenta exclusivamente ao controle dos *meios* de que dispõe (materiais, de pessoal etc.), impõe-se a persecução de *ações* e *resultados* para o esperado *lucro* social da sua atuação pretensamente transformadora da realidade. Até porque, embora o controle dos *recursos* seja de todo necessário, serão as *consequências de suas ações* que efetivamente vão importar à sociedade.

¹³ Igualmente reconhecendo os objetivos fundamentais da República como uma “diretriz segura” para delimitar os interesses sociais relevantes que serão abarcados pela atuação do Ministério Público, FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo (Org.). *Um novo modelo de gestão para o Ministério Público: bases de uma necessária reengenharia institucional*. São Paulo: Edições APMP, 2003, p. 107.

Nesse cenário, não restará alternativa senão estabelecer que a avaliação de cada *resultado* tenha que passar pela dependência de uma mensuração que esteja pautada em *indicadores* e *metas* previamente divulgadas e definidas a partir de critérios científicos, com a devida taxonomia e didática concisão. Para isto, não há mecanismo distinto do que aquele consolidado por meio do *planejamento* da instituição.

Normativamente, a cultura do planejamento passou a estar formalmente balizada em âmbito nacional a partir de 2007, com a publicação da Resolução n.º 25 pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que criou o então chamado “Núcleo de Ação Estratégica” e alterou sua Resolução n.º 12 para determinar que todos os ramos e unidades ministeriais deveriam encaminhar relatórios de atividades funcionais, nos quais apontariam os *resultados* alcançados.

Em 2011, um novo reforço normativo foi institucionalizado a partir da vinda da Resolução n.º 74/2011 deste mesmo Conselho, reconhecendo a necessidade e a importância de que fossem instituídos *mecanismos de aferição do desempenho* da atuação ministerial, como forma inclusive de subsidiar o planejamento estratégico da instituição.

Foi, porém, apenas com sua Resolução n.º 147 de 2016 que uma integral estruturação normativa de planejamento estratégico viria efetivamente a ser firmada, traçando diretrizes para toda e qualquer estrutura estatal afeta ao Ministério Público, abarcando assim não somente a totalidade das unidades e ramos ministeriais, como também o próprio CNMP.

Toda esta normatização, como se nota, surge dentro de um contexto marcado por uma profunda alteração de concepção no atuar administrativo, mas também como fruto de recomendações que vinham sendo endereçadas ao Ministério Público pelo próprio Tribunal de Contas da União, alertando a instituição da necessidade de seus planejamentos estratégicos contemplar “objetivos, indicadores e metas para suas ações”,¹⁴ assim como de prever

¹⁴ Neste sentido, confira-se o Acórdão do Tribunal de Contas da União, Plenário n.º 1.233/2012. BRASIL, *Tribunal de Contas da União*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/>. Acesso em 28 mar. 2025.

mecanismos que intensificassem a transparência e a prestação de contas das atividades institucionais.¹⁵

Neste mesmo sentido, a certos ramos institucionais reportou-se, inclusive, sobre a imprescindibilidade de que fossem idealizadas “metas quantificáveis” que permitissem ao gestor “o monitoramento e avaliação da estratégia traçada”, bem como de que fossem fixados “indicadores capazes de comunicar e mensurar o alcance da estratégia, de forma a serem utilizados como ferramenta para auxiliar as decisões dos gestores.”¹⁶

Contudo, sem embargo do grande avanço que representou toda esta formalização relacionada ao planejamento institucional, na atualidade, é possível verificar que sua extensão ainda merece uma mais clara compreensão, tanto pelo público interno quanto externo, em especial naquilo que diz respeito aos seus reflexos para a interação da instituição com os reclamos sociais e sua influência no processo de definição de prioridades ministeriais.

Isto porque, se, por um lado, já se encontra ao menos normativamente sedimentado que o planejamento de todo e qualquer órgão público deve estabelecer aqueles *objetivos* que comprovem o alcance da *missão* institucional. Se, igualmente, já está inclusive positivado que cada um destes *objetivos estratégicos* deve vir acompanhado de *indicadores* e *metas* que permitam a

¹⁵ Neste particular, confira-se o Acórdão Tribunal de Contas da União, Plenário nº 3.023/2013, que referia à necessidade de formalização dos (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; e (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas. BRASIL, *Tribunal de Contas da União*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/>. Acesso em 28 mar. 2025.

¹⁶ Confira-se o Acórdão de Relatoria, do Tribunal de Contas da União nº 11.563/2016, 2ª Câmara, que julgou “regular com ressalvas” as contas do Ministério Público do Trabalho, no exercício de 2014, precisamente por falhas em seu planejamento estratégico. Referido Acórdão, em seus itens 1.8.1 e 1.8.2, recomendou ao MPT que fossem estabelecidas “metas para cada exercício, o grau de atingimento dessas metas de maneira quantificável, e [que se] garanta o alinhamento dessas ações com o planejamento estratégico vigente, bem como [que se] apresente essas informações no relatório de gestão”, assim como que fossem estabelecidas, ainda, “metas para os indicadores de desempenho, meça os indicadores de desempenho na periodicidade determinada, implante sistema de banco de dados para armazenar os históricos de medidas, e garanta a utilização dos indicadores de desempenho como subsídio às decisões dos gestores”. BRASIL, *Tribunal de Contas da União*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/>. Acesso em 28 mar. 2025.

aferição da efetividade das atividades, tomando como referência um critério de satisfação das necessidades da sociedade. Se, já no primeiro mapa estratégico do Ministério Público brasileiro figurava como *visão de futuro* a busca de a instituição ser reconhecida como *transformadora da realidade social*, prevendo-se como *retorno para a sociedade*, expressamente, a “transformação social”.¹⁷ Por outro, não parece que se despertou para a imprescindível *integração* que deve existir entre estes discursos, a perspectiva institucional orçamentária há pouco referida e o próprio processo de definição do que a instituição irá se propor a entregar como resultados para a sociedade com a sua atuação.

Não se ignora que, no âmbito do Ministério Público, a própria Resolução n. 147/2016 do CNMP procurou traçar uma inicial diretriz neste sentido, dispondo que “os orçamentos das instituições deverão estar alinhados aos seus respectivos planejamentos estratégicos” (art. 21). A concretização desta *integração e alinhamento*, porém, ainda não parece ter sido inteiramente dimensionada.

Com efeito, mais do que tão só de natureza financeira, o orçamento apresenta variáveis política, econômica, técnica e jurídica. Por isto, embora por vezes de uma forma genérica, figurem nos planos plurianuais *metas de cunho finalístico* imediatamente relacionadas à execução da verba orçamentária. Na condição de instrumento que materializa políticas públicas, o plano plurianual exerce uma função que, sob este viés, justifica a necessidade dos *planos de ação institucionais*. Trata-se, verdadeiramente, de uma necessidade que deriva da unidade e universalidade do orçamento, da vedação do orçamento genérico, mas também da publicidade orçamentária.

Em certa medida, estas *metas* se equiparam àquelas vinculadas aos *objetivos estratégicos* dos planejamentos da atuação finalística institucional.

¹⁷ Serve como exemplo o chamado “Mapa Estratégico do Ministério Público brasileiro 2011-2015”, cuja conformação desses aspectos estruturantes passaria a ser replicada, basicamente, pelos Mapas Estratégicos de praticamente todos os Ministérios Públicos do país. Algo que seria objeto de modificação parcial tão somente por ocasião do Planejamento Estratégico Nacional 2020-2029, cujo Mapa Estratégico deixa de referir à *transformação social* como *visão de futuro* e assume uma aposta na busca do reconhecimento da *resolutividade da atuação ministerial na defesa da sociedade*. Para a consulta aos documentos institucionais mencionados, confira-se BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público - Comissão de Planejamento Estratégico. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-planejamento-estrategico/apresentacao>. Acesso em: 27 mar. 2025.

Uma equiparação que, por isto, legitima a exigência de uma articulação entre ambos os instrumentos, ao ponto de se esperar que as *metas do plano plurianual* e as derivadas do *planejamento estratégico* estejam integradas e, necessariamente, *dialoguem* entre si.

Até porque, estando cada planejamento dotado de *objetivos estratégicos* cuja dimensão supera um exercício financeiro e vai consumir *recursos fixos* (v.g., folha de pessoal) e *variáveis* (v.g., manutenção de patrimônio, aquisição de materiais), que exigem previsão legal específica,¹⁸ um conseqüência inevitável passa a ser que estes *objetivos* encontrem sustentação no *plano plurianual*, de forma a evidenciar uma sistematização adequada de seus custos.

Insiste-se neste destaque da perspectiva orçamentária do atuar planejado, porque sem a existência deste contínuo alinhamento entre os vieses financeiro, estratégico e normativo,¹⁹ prejudicada estará, inevitavelmente, a *transparência social* do próprio processo de definição dos rumos do Ministério Público. Afinal, é uma decorrência lógica pressupor que a falta de clareza sobre a limitação administrativo-financeira da instituição impossibilitará qualquer confronto com os objetivos que eventualmente tenham sido definidos.

Mais do que uma decorrência do quanto previsto na Lei nº 12.527/11 – que entregou a qualquer pessoa o direito de obter informações relativas aos órgãos públicos afetas "à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações", assim como de suas "metas e indicadores

¹⁸ Ao tratar da integração do planejamento estratégico e das leis orçamentárias, o Manual do Ordenador de Despesas, referenciado pelo CNMP, bem sintetiza que "o orçamento é uno, universal e deve ser detalhado em cada um de seus objetivos. Assim sendo, não é possível que os custos fixos estejam previstos legalmente e os custos variáveis estejam estabelecidos apenas em documento interno, como o Planejamento Estratégico. Se assim ocorresse, esses custos variáveis estariam sendo registrados de forma genérica no orçamento legal. Mais do que isso, não teriam a oportunidade de serem amplamente divulgados à sociedade". BRASIL. *Manual do Ordenador de Despesa do Conselho Nacional do Ministério Público*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/atuacao/manual-do-ordenador-de-despesas/planejamento-estrategico/integracao-do-planejamento-estrategico-e-as-leis-orcamentarias>. Acesso em: 13 out. 2018.

¹⁹ BRASIL, *Constituição da República de 1988*, artigos 74, I, e 167, VII e § 1º; BRASIL, *Lei Complementar nº 101/2000*, artigos 5º, §§ 4º e 5º; BRASIL, *Lei nº 12.527/11*, artigos 7º, VII, "a", e 8º, V; BRASIL, *Lei nº 4.320/64*, artigos 4º e 75, III. Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em: 28 mar. 2025.

propostos” (art. 7º, VII) –, a *transparência* figura como um corolário da ampla margem assegurada ao Ministério Público de estabelecer prioridades institucionais.²⁰ Trata-se, neste sentido, de uma decorrência necessária da atuação planejada e há de ser metodologicamente preservada.

3. A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA INSTITUIÇÃO MINISTÉRIO PÚBLICO: UM ENFOQUE A PARTIR DE SEU PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Assimilada a importância do planejamento estratégico, inclusive para a atuação do Ministério Público, nada mais coerente do que exigir que a instituição, defensora do regime democrático, a partir do caleidoscópio da missão constitucional, esteja permeável à escuta da sociedade sobre suas principais demandas e necessidades.

O contexto ministerial traçado até aqui, analisado agora sob um viés da sua necessária *interação com a sociedade*, faz com que o discurso da exigência do *atuar planejado integrado com a vertente orçamentária* implique em inúmeros reflexos institucionais, a começar pelo próprio direcionamento dos investimentos da instituição.

Com efeito, ao se identificar que o atual Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público brasileiro (PEN 2020/2029) persiste mantendo como *visão* de futuro a referência do seu anseio em fazer com que a atuação institucional seja percebida como “resolutiva na defesa da sociedade”, firmando dentre os *resultados para a sociedade* o de uma *intensificação do diálogo*, faz-se necessário aferir quais mecanismos estão sendo considerados para este desiderato.

Ainda mais quando se verifica que, na anterior conformação do planejamento estratégico do Ministério Público brasileiro, existia uma clara

²⁰ Inclusive a partir do quanto legitimado pelo parágrafo 1º do artigo 16 da Res. 147/2016 do CNMP, ao estabelecer que “a critério de cada unidade poderão ser eleitas prioridades da atividade finalística e da atividade-meio de cumprimento obrigatório”. BRASIL. *Conselho Nacional do Ministério Público - Resolução n. 147/2016*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br>. Acesso em: 27 mar. 2025.

aposta de que este diálogo seria realizado a partir de processos de “comunicação e relacionamento” que pareciam assumir uma posição passiva da coletividade envolvida.

Efetivamente, na ocasião, arrolava-se como meios desta *comunicação e relacionamento*: (i) o fortalecimento da comunicação institucional, (ii) o aprimoramento do intercâmbio de informações e (iii) a intensificação das parcerias e de um trabalho em rede de cooperação com setores públicos, privado, sociedade civil organizada e comunidade em geral. Apostava-se que estes instrumentos promoveriam uma “facilitação do diálogo do cidadão com o Ministério Público”.²¹

Este detalhamento deixou de estar presente na conformação do agora chamado “Mapa Estratégico Nacional”. Na atual conformação, a busca do “diálogo com a sociedade” foi mantida apenas de uma forma atrelada com o “fomento à solução pacífica de conflitos”. Expressamente, menciona-se que o que se pretendeu com a alteração foi “o impulsionamento de novas formas de escuta qualificada da população e metodologias de diálogo deliberativo”.²²

Ainda que com uma redação mais delimitada e contida, é possível concluir que, ao menos textualmente, houve um importante avanço institucional. Afinal, superou-se aquela visão que, metodologicamente, partia da equivocada compreensão da sociedade como um ator passivo, essencialmente, receptor da atuação institucional definitiva em espaços internos. Em outras palavras, o que se assumia era que os integrantes do Ministério Público por si só seriam capazes de diagnosticar os reais anseios da sociedade e de suas prioridades. O novo texto, portanto, há de ser visto como um significativo avanço na conformação do planejamento institucional.

²¹ Uma vez mais, refere-se aqui a expressões que constaram no “Mapa Estratégico do Ministério Público brasileiro 2011-2015” elaborado pelo Conselho Nacional do Ministério Público. BRASIL. *Comissão de Planejamento Estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-planejamento-estrategico/apresentacao>. Acesso em: 27 mar. 2025.

²² BRASIL, *Conselho Nacional do Ministério Público - Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público Brasileiro 2020/2029*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-planejamento-estrategico/apresentacao>. Acesso em: 27 mar. 2025.

No entanto, tratando-se de um documento redatado em 2020, atualmente, já é possível aferir se o que fora revisado, realmente, se converteu em *novas formas de escuta qualificada da população e de metodologias de diálogo deliberativo*. Esta aferição pode ser feita a partir de iniciais levantamentos que vêm sendo publicizados pela própria instituição.

Faz-se menção aqui ao chamado “Radar Estratégico” do Conselho Nacional do Ministério Público. Trata-se de uma ferramenta desenvolvida com o propósito de figurar como monitoramento e acompanhamento do Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público, permitindo uma análise dos avanços institucionais na área de planejamento e gestão. Para tanto, a partir de uma coleta sistemática de dados e do processamento de informações, o Radar disponibiliza a elaboração de alguns primeiros diagnósticos e avaliações sobre as unidades e ramos ministeriais. Desde 2021, este instrumento passou a estar dotado de relatórios interativos, o que possibilita análises, cruzamento de dados e geração de painéis que, em boa medida, aprimora a transparência do processo de avaliação institucional.²³

Em recente consulta efetuada à ferramenta por ocasião da elaboração deste texto, verificou-se que, tomando os dados de 2023 como ano-base, o *resultado* voltado a “intensificar o diálogo com a sociedade e fomentar a solução pacífica de conflitos” apresentou uma consolidação nacional de expressivos 80,31%.²⁴ Quantitativamente, não parece que exista dúvida deste percentual figurar como algo a ser nacionalmente enaltecido.

Efetuando-se, porém, um aprofundamento na compreensão desse número, uma segunda ferramenta desenvolvida pelo mesmo Conselho foi consultada. Intitulada “Banco Nacional de Projetos”, neste caso, anuncia-se que se está diante de um painel criado a partir dos dados extraídos do Sistema do Banco Nacional de Projetos (SisBNP) “para possibilitar o correlacionamento das iniciativas cadastradas pelos ramos e unidades do Ministério Público aos

²³ BRASIL, *Conselho Nacional do Ministério Público - Radar Estratégico*. Disponível em: <https://public.tableau.com/app/profile/cnmp/viz/RadarEstratgico/RadarEstratgico>. Acesso em: 27 mar. 2025.

²⁴ *Ibidem*.

objetivos estratégicos do Planejamento Estratégico Nacional (PEN-MP 2020/2029)".²⁵

Pois bem, neste painel do Banco Nacional o que se verificou foi que, em 2023, existiram 103 projetos cadastrados vinculados ao chamado “Objetivo 1.6”, isto é, aquele previsto para “intensificar o diálogo com a sociedade e fomentar a solução pacífica de conflitos”.

Basta uma consulta ao rol desses projetos, entretanto, para identificar que nele estão presentes projetos que pouco parecem realmente concretizar *formas de escuta qualificada da população* ou de *metodologias de diálogo deliberativo*. Pelo contrário, sua leitura direciona para projetos que são interessantes e, por vezes, inovadores. No entanto, poderiam facilmente estar vinculados a objetivos distintos daquele afeto ao diálogo da instituição com a sociedade.

Efetivamente, ora assumindo uma vertente preventiva criminal ou infracional ora uma vertente mediadora, esses projetos têm em comum o vício daquela inicial conformação do planejamento estratégico do Ministério Público brasileiro, assumindo a sociedade como ator receptor de uma prioridade institucional previamente definida. São projetos que não parecem traduzir demandas que decorreriam de *escutas qualificadas* dos espaços sociais, cujo produto tivesse sido determinante na conformação do planejamento e da definição dos investimentos da instituição.

Esta mesma fragilidade pode ser vista por meio de uma consulta na própria página virtual que compila todos os projetos cadastrados no Banco Nacional do CNMP,²⁶ seja quando esta busca é feita com o objetivo intitulado “facilitar o diálogo do cidadão com o Ministério Público”, seja quando recai no referido “Objetivo 1.6”. Com efeito, este exercício leva à apresentação de 120 projetos cadastrados, cuja mera leitura dos títulos evidencia a ausência de

²⁵ BRASIL, *Conselho Nacional do Ministério Público - Painel Banco Nacional de Projetos*. Disponível em: https://public.tableau.com/app/profile/cnmp/viz/Banco_Nacional_Projetos-PEN/Painel_Banco_Projetos. Acesso em: 27 mar. 2025.

²⁶ BRASIL, *Conselho Nacional do Ministério Público - Banco Nacional de Projetos*. Disponível em: <https://bancodeprojetos.cnmp.mp.br/novoBanco>. Acesso em: 27 mar. 2025.

referência a iniciativas que adotaram uma metodologia que realmente tivesse viabilizado uma *escuta qualificada* das demandas sociais para considerá-las no planejamento institucional.

Não se ignora que apenas uma pesquisa de maior fôlego, imprópria para este espaço, permitiria analisar individualmente estes projetos e poderia concluir que o impulsionamento de novas formas de escusa qualificada da sociedade ainda é uma tarefa pendente para a instituição. Em especial, quando assumida como elemento apto a ser levado em consideração na definição dos rumos finalísticos e das prioridades dos investimentos do Ministério Público.

Pelo que se verifica na prática institucional, porém, tem-se desde logo por hipótese que esta tarefa pendente é real, ou seja, que a instituição persiste com dificuldade em concretizar uma efetiva interação com a sociedade nos termos não apenas determinados pelo constituinte, mas já presentes em documentos do próprio Ministério Público brasileiro.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A despeito de alguns avanços, é necessário reconhecer que certas preocupações no texto elaborado na primeira década dos anos 2000 ainda figuram como tarefas estruturais pendentes na cultura organizacional do Ministério Público brasileiro.

A necessária referência à permeabilidade da participação social no planejado destino da instituição precisa fazer com ela atue em consequência das demandas sociais a serem precisamente diagnósticas. Na conformação constitucional do Ministério Público não existe espaço para uma escolha a respeito da efetividade desta participação, cabendo à instituição aprimorar continuamente a metodologia e os instrumentos que a tornem legítima.

A responsabilidade pela persistência destas pendências não pode ser atribuída apenas à ausência de uma modificação da cultura organizacional, sendo necessário que as estruturas administrativas incumbidas pelas orientações, fiscalizações e diretrizes institucionais entreguem prioridade à pauta do atuar planejado, tornando efetivo o alinhamento ministerial em todas as

esferas e setores da instituição. Em último grau, o que está em discussão é a responsividade e o controle social sobre a própria instituição.

Embora formalmente, os Ministérios Públicos tenham consolidado estruturas voltadas ao planejamento institucional, independentemente da modelagem adotada, persiste o desafio em assimilar que a construção e a implementação da atuação planejada deve buscar o equilíbrio entre uma perspectiva vertical com a devida horizontalidade derivada da escuta qualificada e atenta da sociedade, última destinatária dos serviços ministeriais.

Em 2009, advertia-se que, no atual estágio dos Estados democráticos de direito, não parecia ser mais admissível que os anseios legítimos da sociedade não coincidisse com as deliberações e o posicionamento adotados por seus representantes. Ultrapassada uma década e meia daquele momento, aquela advertência persiste atual e deve de ser considerada ante a condição entregue ao Ministério Público brasileiro de *representante da sociedade*.

Até porque, como instituição a quem foi encarregada pelo constituinte o dever de fomentar e de resguardar a participação social nas políticas públicas, cabe ao Ministério Público não descurar das principais implicações técnicas e políticas que decorrem da concretização desta participação, assim como dos dilemas que devem ser harmonizados em prol da implementação de práticas e políticas efetivamente participativas.

A necessidade da *participação* e da *interação com a sociedade* não pode ser uma mera exortação retórica, mas precisa assumir uma significação capaz de atravessar a instituição do Ministério Público no seu fazer cotidiano. Assim não reconhecer é banalizar ou diminuir a importância do planejamento estratégico e a necessidade de que, inclusive, haja controle social sobre o seu monitoramento e fiscalização. Um contexto que faz com que este planejamento não seja apenas valorizado, mas cobrado no âmbito do controle interno e pelas estruturas sociais.

Para além de servirem como advertência sobre um tema ainda atual, estas reflexões levam a assumir que o primeiro passo seria promover um balanço crítico e situacional do *estado da arte* do planejamento estratégico no

âmbito do Ministério Público brasileiro nos seus avanços e retrocessos, com as boas e as más práticas que venham a ser identificadas.

Mais do que remoer culpa com o passado ou reforçar a ansiedade com um futuro incerto, apostar no planejamento estratégico institucional construído *junto e com a sociedade* é reduzir a angústia e permitir um virtuoso alargamento do *presente* institucional.

Acreditar na cultura do planejamento construído de maneira democrática e integrada com a sociedade é enriquecer a consciência social, o imaginário e a própria representatividade do Ministério Público no seu *poder de agenda*. A possibilidade de aproximar a instituição da sua missão constitucional parte da escuta qualificada da sociedade como outro, como exterioridade, apartando a alienação e o distanciamento irrefletido do *comum*.²⁷

Até porque, é preciso reconhecer que o próprio poder do Ministério Público, como instituição fiscalizatória, se intensifica quando ressignificado a partir da participação da sociedade na conformação da sua atuação. Como refere Buyung-Chul Han,

“o poder caracteriza também uma relação particular com o outro. Torna capaz ao um se continuar nos outros. Promove uma *continuidade de si mesmo*. Não pressupõe, no entanto, violência ou repressão. O poder é, ao contrário, maior ali, onde o outro se submete ao um por *livre e espontânea* vontade. (...) O outro diz sim ao um que o alcança.”²⁸

Em definitivo, a conformação de planejamento aqui assumida insere uma perspectiva externa no processo de seleção de prioridades institucionais, reforçando a premissa ontológica que justificou o perfil entregue pelo constituinte ao Ministério Público brasileiro. O corolário é que, um caminho distinto, que obvie a interação social neste processo, compromete a própria *eficácia social* da atuação da instituição, compreendendo-se que somente é eficaz aquela postura

²⁷ CASARA, Rubens. *A construção do idiota: o processo de idiosubjetivação*. Rio de Janeiro: Da Vinci Livros, 2024, p. 28-29.

²⁸ HAN, Byung-Chul. *Hegel e o poder: um ensaio sobre a amabilidade*. Petrópolis: Vozes, 2022, p. 09.

que leve à satisfação da sociedade enquanto real destinatária das políticas públicas.²⁹

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACOSTA, Rolando Pavó. “Las linvestigaciones sociojurídicas acerca de la eficacia y efectividad del Derecho: algunas alternativas metodológicas”. *Revista Internacional Consinter de Direito*, v. II, p. 437-462, 2016.
- ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público e política no Brasil. São Paulo: EDUC, Sumaré FAPESP, 2002.
- ARAS, Vladimir. “História institucional do Ministério Público (1): seu caráter bifronte”. Disponível em <https://vladimiraras.blog/2018/11/10/historia-institucional-do-ministerio-publico-brasileiro-1/>. Acesso em: 30 jan. 2022.
- BRASIL, Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.
- BRASIL. *Comissão de Planejamento Estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-planejamento-estrategico/apresentacao>. Acesso em: 27 mar. 2025.
- BRASIL, *Conselho Nacional do Ministério Público - Banco Nacional de Projetos*. Disponível em: <https://bancodeprojetos.cnmp.mp.br/novoBanco>. Acesso em: 27 mar. 2025.
- BRASIL. *Conselho Nacional do Ministério Público - Comissão de Planejamento Estratégico*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-planejamento-estrategico/apresentacao>. Acesso em: 27 mar. 2025.

²⁹ Na Sociologia, a chamada “eficácia social” parte de uma perspectiva introduzida por um enfoque funcionalista, referindo-se aos efeitos sociais, econômicos e políticos derivados do cumprimento das normas sociais. Neste sentido, confira-se ACOSTA, Rolando Pavó. “Las linvestigaciones sociojurídicas acerca de la eficacia y efectividad del Derecho: algunas alternativas metodológicas”. *Revista Internacional Consinter de Direito*, v. II, p. 443, 2016.

BRASIL, *Conselho Nacional do Ministério Público - Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público Brasileiro 2020/2029*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-planejamento-estrategico/apresentacao>. Acesso em: 27 mar. 2025.

BRASIL, *Conselho Nacional do Ministério Público - Painel Banco Nacional de Projetos*. Disponível em: https://public.tableau.com/app/profile/cnmp/viz/Banco_Nacional_Projetos-PEN/Painel_Banco_Projetos. Acesso em: 27 mar. 2025.

BRASIL. *Conselho Nacional do Ministério Público - Resolução n. 147/2016*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br>. Acesso em: 27 mar. 2025.

BRASIL, *Conselho Nacional do Ministério Público - Radar Estratégico*. Disponível em: <https://public.tableau.com/app/profile/cnmp/viz/RadarEstratgico/RadarEstratgico>. Acesso em: 27 mar. 2025.

BRASIL, *Constituição da República de 1988*. Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL, *Lei nº 4.320/64*. Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL, *Lei nº 12.527/11*. Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL, *Lei Complementar nº 101/2000*. Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. *Manual do Ordenador de Despesa do Conselho Nacional do Ministério Público*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/atuacao/manual-do-ordenador-de-despesas/planejamento-estrategico/integracao-do-planejamento-estrategico-e-as-leis-orcamentarias>. Acesso em: 13 out. 2018.

BRASIL, *Tribunal de Contas da União*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/>. Acesso em 28 mar. 2025.

CARUNCHO, Alexey Choi; BERCLAZ, Márcio Soares. “O planejamento estratégico institucional e a interação democrática com a sociedade”. In:

- ASSOCIAÇÃO CATARINENSE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Anais do XVIII Congresso Nacional do Ministério Público: o Ministério Público como fator de redução de conflitos e construção da paz social*. Florianópolis: ACMP, 2009, p. 509-517.
- CARUNCHO, Alexey Choi; MOREIRA, Ana Paula. “O planejamento institucional do Ministério Público como premissa à eficácia na persecução da corrupção”. *Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná*, v. 9, p. 263-286, 2018.
- CASARA, Rubens. *A construção do idiota: o processo de idiosubjetivação*. Rio de Janeiro: Da Vinci Livros, 2024.
- CONAMP, Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. *Pesquisa sobre o Ministério Público no Brasil*. Brasília: Conamp, 2004.
- FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo (Org.). *Um novo modelo de gestão para o Ministério Público: bases de uma necessária reengenharia institucional*. São Paulo: Edições APMP, 2003.
- GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.
- HAN, Byung-Chul. *Hegel e o poder: um ensaio sobre a amabilidade*. Petrópolis: Vozes, 2022.
- OMATTI, J.E.M. “A teoria jurídica de Ronald Dworkin: o direito como integridade”. *In: CATTONI, M. (org.). Jurisdição e Hermenêutica Constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.
- ROJAS, Rodrigo Cançado Anaya. *Participação popular e Ministério Público no Brasil: defesa do regime democrático e dos interesses metaindividuais no marco de uma teoria crítica de direitos humanos*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.