



## O Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (Ceaf) na Sistemática do Ministério Público Brasileiro

*Marcelo Pedroso Goulart*

*Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público de São Paulo*

### I – Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF): definição e posição no sistema público de ensino

Criado pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) é órgão auxiliar do Ministério Público, integrando, dessa maneira a estrutura da Instituição. Trata-se da Escola Institucional do Ministério Público.<sup>1</sup>

Como Escola Institucional, o CEAF integra o sistema público de ensino na modalidade Educação Profissional (LDBEN, art. 39, *caput*) e subordina-se, no âmbito de sua destinação, aos princípios e normas que informam e conformam o ensino público, dos quais, destacam-se:

- a) autonomia pedagógica (didático-científica);
- b) gestão democrática do ensino;
- c) gratuidade do ensino público;
- d) garantia do padrão de qualidade;
- e) pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas.

Por força dos princípios da autonomia e da gestão democrática cabe às escolas, em geral, e às Escolas Institucionais, em especial, a definição dos seus rumos, a elaboração do seu plano de trabalho e o planejamento das suas atividades, no sentido do cumprimento de sua missão institucional. Essa tarefa cria a necessidade-obrigatoriedade de cada estabelecimento elaborar, de forma participativa, o seu Projeto Político-Pedagógico (LDBEN, arts. 12, inc. I, e 14, inc. I).

### II – CEAF: caracterização

#### A) CEAF: dimensão político-institucional

A dimensão político-institucional é aquela que dá a conhecer as características formais e estruturais do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF), principalmente aquelas que definem a sua posição na organização do Ministério Público, a sua autonomia, as suas relações intra e interinstitucionais e as suas atividades primárias.

#### 1. Elementos constituintes do CEAF

Nessa caracterização, encontramos os critérios constituintes do CEAF, que, ora, são elencados.

##### 1º elemento: origem

A origem do CEAF é legal. Foi criado pela LONMP, que assim o define:

<sup>1</sup> Entende-se por Escola Institucional o estabelecimento de ensino, incluído na estrutura das instituições públicas, destinado precipuamente à formação e capacitação de agentes públicos, bem como à elaboração de projetos de organização institucional e de políticas públicas.

**Artigo 35** — O Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional é órgão auxiliar do Ministério Público destinado a realizar cursos, seminários, congressos, simpósios, pesquisas, atividades, estudos e publicações visando ao aprimoramento profissional e cultural dos membros da instituição, de seus auxiliares e funcionários, bem como a melhor execução de seus serviços e racionalização de seus recursos materiais.

As Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos estaduais também incluem nas respectivas estruturas institucionais os CEAFs, como órgãos auxiliares, com a mesma configuração consagrada na Lei Nacional. Hoje, os CEAFs têm fundamento constitucional (CR, art. 32, § 2º, com a redação dada pela EC nº 19).

**2º elemento: posição institucional**

O CEAF integra a estrutura do Ministério Público como órgão auxiliar responsável pela (i) formação e capacitação dos seus agentes públicos e (ii) pela elaboração de pesquisas e projetos de organização institucional e de políticas públicas.

**3º elemento: função**

O CEAF tem como função precípua a produção e a difusão do conhecimento de interesse do Ministério Público mediante o desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Pelo cumprimento dessa função e pelo desenvolvimento dessas atividades, caracteriza-se como *escola pública de natureza institucional*, enquadrando-se no, sistema nacional de ensino, na modalidade Educação Profissional (LDBEN, art.39, *caput*).

**4º elemento: público-alvo**

Como previsto no seu ato de criação, o CEAF tem como público-alvo prioritário os agentes políticos e administrativos dos quadros do Ministério Público brasileiro. Em sua condição de Escola institucional – modalidade de Escola de Governo – o CEAF também pode desenvolver atividades de ensino e extensão voltadas para: (i) agentes políticos e administrativos de outras instituições públicas, (ii) cidadãos interessados nas carreiras de Ministério Público e (iii) cidadãos atuantes nas organizações e movimentos sociais voltados à implementação e ao controle de políticas públicas.

**5º elemento: objetivo**

Decorrente de sua função (produção e difusão do conhecimento), de suas atividades (ensino, pesquisa e extensão) e do público-alvo que busca atingir (prioritariamente os quadros do MP), o CEAF tem como objetivo central a melhoria do desempenho do Ministério Público.

**6º elemento: vinculação estratégica**

No cumprimento de sua função o CEAF vincula-se aos objetivos do Ministério Público como instituição destinada constitucionalmente à promoção dos interesses estratégicos da sociedade brasileira. Por essa razão, suas atividades vinculam-se às políticas institucionais definidas democraticamente nos Planos e Programas de Atuação.

Essa vinculação estratégica coloca o CEAF no arco dos órgãos do Ministério Público responsáveis pela concretização da unidade institucional.

**7º elemento: autonomia**

O CEAF é dotado de autonomia pedagógica (liberdade de ensino e pesquisa). Cabe unicamente às instâncias internas do CEAF a elaboração, apreciação e deliberação sobre os assuntos relacionados às atividades de ensino, pesquisa e extensão, observadas as diretrizes dos sistemas nacional e estadual de ensino e as prioridades institucionais definidas nos Planos e Programas de Atuação.

A autonomia gerencial do CEAF, na maioria dos Estados, é restrita à coordenação das atividades de suporte ao ensino, pesquisa e extensão. A gestão administrativa não se dá de forma desembaraçada visto que as principais ações, nesse campo, ficam, em última instância e como regra, na dependência do ordenador de despesas da Instituição. No entanto, não há óbice a que se promovam reformas legislativas, onde for necessário, que ampliem o rol de competências do CEAF e, conseqüentemente, a autonomia gerencial.

O CEAF não dispõe de autonomia financeira, todavia é preciso criar mecanismos que garantam recursos suficientes para a implementação do projeto político-pedagógico e do plano de desenvolvimento institucional. Independentemente da instituição de fundos, é necessário figurar no orçamento de cada Ministério Público rubrica específica para o custeio do CEAF, tendo como fonte o Tesouro do Estado e como critério de definição de valor o custo-qualidade das atividades pedagógicas (ensino, pesquisa e extensão).

Dependendo do nível dos interesses que permeiam a disputa de poder entre as forças políticas internas da Instituição, a relativa autonomia gerencial e a ausência de autonomia financeira podem fragilizar a autonomia pedagógica, em prejuízo da eficiência e eficácia do CEAF.

#### **8º elemento: cooperação**

A autonomia relativa do CEAF garante-lhe, no campo pedagógico, imunidade às ingerências dos demais órgãos da Instituição. Essa necessária autonomia didático-científica não afasta, porém, a necessidade do trabalho em cooperação com esses outros órgãos para o cumprimento de suas funções e o desenvolvimento de suas atividades.

A cooperação também se estende à atuação conjunta com outras Escolas Institucionais – de Ministério Público ou não –, Universidades e Centros de Estudos e Pesquisas que possam contribuir com a consecução dos seus objetivos.

#### **9º elemento: espacialidade**

Em cada Estado da Federação, o CEAF, como órgão auxiliar integrado à estrutura dos Ministérios Públicos dos Estados, tem sua sede na Capital. Diante de sua função estratégica de produção/difusão do conhecimento e de formação/capacitação dos agentes políticos e administrativos, o CEAF deve capilarizar-se por todo território do Estado. Nesse sentido, mostra-se conveniente a criação de Núcleos Regionais, que funcionem como centros descentralizados de execução das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

#### **10º elemento: publicidade**

O CEAF promove a difusão de informações de interesse público com o objetivo de atingir o seu público-alvo, outros órgãos públicos e a sociedade em geral. Essas informações dizem respeito às suas atividades de ensino e culturais, à produção teórica e aos resultados das pesquisas aplicadas e se materializam em diversificados instrumentos de comunicação, como: página na Internet, redes sociais, boletins informativos, livros, cadernos especiais e revista científica.

## **2. Atividades primárias do CEAF**

Por atividades primárias entendem-se aquelas que são típicas, da essência de uma escola de Ministério Público, ou seja, aquelas pelas quais a escola de Ministério Público cumpre a sua função (a produção e a difusão do conhecimento de interesse do Ministério Público) e o seu objetivo (melhoria do desempenho do Ministério Público).

No ensino, é considerada atividade primária do CEAF a realização de cursos dirigidos à formação e à capacitação dos seus quadros (agentes políticos e agentes administrativos) nas seguintes modalidades:

- a) mestrado profissional (em cooperação com universidades);
- b) especialização;
- c) aperfeiçoamento;
- d) atualização.

Na pesquisa, são consideradas atividades primárias:

- a) a realização de pesquisa aplicada – dirigida à produção do conhecimento necessário ao enfrentamento dos problemas elencados como prioritários pelo Ministério Público em seus Planos e Programas de Atuação;

b) a elaboração de projetos de organização institucional e de políticas públicas – voltados à melhor execução dos serviços do Ministério Público e à racionalização de recursos materiais.

Na extensão, as atividades primárias dizem respeito a eventos formativos destinados ao público externo, que podem tomar variadas formas: cursos, seminários, palestras, conferências, debates, programas culturais etc.

### **3. Estrutura organizacional**

Atualmente os CEAFs não dispõem de uma estrutura compatível com a sua importância. Como regra, o espaço físico a eles destinado é inadequado para o desenvolvimento de suas atividades e o corpo burocrático é composto por insuficiente número de agentes técnicos e administrativos.

É preciso definir uma organização interna e uma estrutura mínima que garanta o seu funcionamento como escola, com a viabilização de suas atividades e o cumprimento de sua finalidade.

Quanto à organização, o CEAF não pode prescindir de um quadro próprio de professores, pesquisadores, assistentes técnicos e agentes administrativos. Também não pode prescindir de congregação e de direção dotadas de autonomia para a definição e desenvolvimento das atividades pedagógicas (ensino, pesquisa e extensão).

Quanto ao espaço físico e recursos materiais, o CEAF precisa ser dotado de salas de aula, de estudo e de reuniões; auditório; dependências condignas para o corpo diretivo, técnico e burocrático; biblioteca; estúdio de transmissão e gravação de aulas à distância; além de equipamentos necessários ao seu funcionamento. Devem ser garantidos, também, espaço físico e equipamentos para o funcionamento dos Núcleos Regionais.

### **4. Síntese**

O CEAF define-se a partir da sua função (a produção e a difusão do conhecimento de interesse do Ministério Público) e do seu objetivo (melhoria do desempenho do Ministério Público). Suas atividades primárias (típicas, essenciais) desenvolvem-se no sentido da concretização dessa função e desse objetivo. Se por um lado, as atividades primárias caracterizam o CEAF como *escola*, ou seja, como centro de ensino, pesquisa e extensão; por outro, a função e o objetivo a que se destina o qualificam como *Escola Institucional*.

Como Escola Institucional, o CEAF diferencia-se das unidades organizacionais comuns de capacitação de pessoal e das universidades. Das primeiras, dada a maior complexidade de suas atividades, pois, além da formação de seus agentes públicos, também desenvolve pesquisa e projetos voltados à melhoria institucional. Das segundas, porque suas atividades têm caráter essencialmente aplicado.

#### **B) CEAF: dimensão estratégica**

A dimensão estratégica é aquela que exprime o aspecto significativo, revela o sentido, define o papel do CEAF como órgão integrante do Ministério Público. A definição do papel do CEAF pressupõe a compreensão da função sociopolítica do Ministério Público nessa quadra da história e da realidade social onde se dá a atuação ministerial. A partir desse conhecimento é possível projetar as mudanças necessárias à atualização institucional e realizá-las por meio de prática reflexiva e criadora.

#### **1. O CEAF e o novo ciclo de atuação do Ministério Público**

A Constituição da República conferiu ao Ministério Público perfil que o coloca no cenário nacional como defensor dos interesses estratégicos da sociedade brasileira, na exata correlação entre os objetivos gerais da República (CR, art. 3º, incs. I a IV) e o cumprimento da missão institucional (CR, art. 127, *caput*). Para isso, adquiriu autonomia, novas funções e novos instrumentos.

Passados vinte e cinco anos da promulgação da Constituição, esgotou-se o primeiro ciclo da atuação de nossa Instituição sob o influxo da nova ordem política e social. Nesse período, a sociedade brasileira tomou consciência dos novos direitos, organizou-se e, de forma crescente, passou a reivindicá-los, inclusive no âmbito do sistema de Administração da Justiça.

O conteúdo conferido ao Ministério Público pela nova ordem constitucional passou a conviver contraditoriamente com antigas formas de estruturação institucional e com a cultura formalista e jurídicista que marca a anacrônica formação dos membros da carreira.

Nos anos imediatamente pós-constituinte essa contradição não se manifestou como problema, já que a atuação do Ministério Público respondeu satisfatoriamente às demandas iniciais de uma sociedade que dava os primeiros passos no processo de construção do regime democrático.

Na segunda década do século XXI, essa contradição emerge como problema a ser superado, visto que as formas estruturais e o modelo formativo acima apontados não garantem ao Ministério Público uma atuação que atenda às expectativas de uma sociedade cada vez mais crítica e exigente.

## **2. O CEAF e a atualização institucional**

Esse cenário crítico exige a superação da contradição acima apontada. Impõe-se a atualização institucional, que passa necessariamente:

- no plano estrutural, pela reorganização espacial e administrativa do Ministério Público, bem como da carreira de seus agentes políticos e administrativos;
- no plano político, pelo aprofundamento da democratização interna, com o alargamento da participação da primeira instância nos processos de deliberação; como também pela criação de mecanismos que possibilitem diálogo e interação permanentes com as organizações e movimentos sociais;
- no plano cultural, pela elaboração da nova teoria de Ministério Público e por inovadores processos de formação e capacitação de seus quadros.

A atualização nos planos político e estrutural só se consolidará e apresentará os resultados socialmente esperados se acompanhada da correspondente atualização cultural.

O CEAF, como órgão responsável pela atualização cultural (formação e capacitação de quadros, elaboração e difusão da teoria do Ministério Público, discussão e definição de novas práticas), apresenta-se, no ambiente ministerial, como *locus* privilegiado de debate e de formulação de ideias e projetos relacionados ao desenvolvimento institucional.

## **3. As atividades primárias do CEAF em um novo paradigma institucional**

Neste momento da história do Ministério Público brasileiro, cabe ao CEAF direcionar as atividades de ensino, pesquisa e extensão para a configuração de um novo paradigma institucional e de uma teoria correspondente, que estimule, na formação e capacitação de seus agentes políticos e administrativos:

- uma postura reflexiva (a exigir o conhecimento prévio da problemática sobre a qual a Instituição deve atuar);
- proativa (referente às intervenções antecipatórias de situações de crise);
- resolutiva (relativa à busca de maior efetividade, seja em soluções diretas para os casos que chegam ao seu conhecimento, seja na melhoria da qualidade do trabalho de intervenção processual – produção de provas e de teses jurídicas).

Nesse sentido, é preciso formar e capacitar os agentes políticos e administrativos para que se postem à altura do cumprimento da missão institucional. Isso implica:

- a) qualificação em termos técnicos e ético políticos (formação profissionalizante e humanista);
- b) desenvolvimento da capacidade crítica, reflexiva e *projetual*.

Essas são as condições colocadas para:

- a) a melhora do desempenho dos agentes políticos e administrativos e dos serviços;
- b) ganhos de efetividade na atividade fim.

Para isso, o CEAF transformou-se em espaço estratégico de produção e difusão do conhecimento, conjugando harmonicamente ensino, pesquisa e extensão.

As atividades de ensino devem possibilitar:

- acesso ao universo potencial de interessados;
- ampliação de conteúdo, que deve ter necessariamente caráter inter e transdisciplinar.

As atividades de pesquisa aplicada devem atender aos interesses da atuação ministerial, focando as prioridades estabelecidas nos Planos e Programas de Atuação. Nessa perspectiva, o desenvolvimento das pesquisas requer preferencialmente uma abordagem inter ou transdisciplinar.

As atividades de extensão devem propiciar a aproximação dos agentes políticos e administrativos com a sociedade, objetivando:

- a) a difusão dos valores democráticos;
- b) a capacitação dos agentes sociais para o exercício dos direitos de cidadania;
- c) a aproximação com a juventude acadêmica, na perspectiva da preparação dos futuros quadros institucionais.

#### **4. Cooperação, comunicação e territorialização**

Para o desenvolvimento do tripé ensino-pesquisa-extensão, o CEAF não pode prescindir dos instrumentos que permitam a cooperação técnica com as universidades e centros de pesquisa, abrindo canais permanentes e institucionalizados de interlocução com a comunidade científica.

Para a divulgação das atividades e dos seus resultados, deverá utilizar todos os meios disponíveis – das tradicionais publicações impressas aos novos suportes de difusão eletrônica.

Nessa linha, a territorialização do CEAF é indispensável. Os Núcleos Regionais devem funcionar como polos de desenvolvimento de todas as atividades típicas.

### **III – Conclusões**

1. Os Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAFs) integram a estrutura dos Ministérios Públicos como órgão auxiliar, cabendo-lhes a formação e capacitação dos seus agentes públicos e a elaboração de pesquisas e projetos de organização institucional e de políticas públicas.

2. Os Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAFs) integram o sistema público de ensino, na modalidade Educação Profissional (LDBEN, art. 39, *caput*), e subordinam-se, no âmbito de sua destinação, aos princípios e normas que informam e conformam o ensino público.

3. O CEAF tem como função precípua a produção e a difusão do conhecimento de interesse do Ministério Público mediante o desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão.

4. Pelo cumprimento dessa função e pelo desenvolvimento dessas atividades, os CEAFs caracterizam-se como *escolas públicas de natureza institucional*, enquadrando-se no sistema nacional de ensino, na modalidade Educação Profissional (LDBEN, art.39, *caput*).

5. Decorrente de sua função (produção e difusão do conhecimento), de suas atividades (ensino, pesquisa e extensão) e do público-alvo que buscam atingir (prioritariamente os quadros do MP), os CEAFs tem como objetivo central a melhoria do desempenho do Ministério Público.

6. No cumprimento de sua função, os CEAFs vinculam-se aos objetivos do Ministério Público como instituição destinada constitucionalmente à promoção dos interesses estratégicos da sociedade brasileira. Por essa razão, suas atividades vinculam-se às políticas institucionais definidas

democraticamente nos Planos e Programas de Atuação. Essa vinculação estratégica coloca o CEAF no arco de órgãos do Ministério Público responsáveis pela concretização da unidade institucional.

7. Os CEAFs, como órgãos responsáveis pela atualização cultural (formação e capacitação de quadros, elaboração e difusão da teoria do Ministério Público, discussão e definição de novas práticas), apresentam-se, no ambiente ministerial, como *locus* privilegiado de debate e de formulação de ideias e projetos relacionados ao desenvolvimento institucional.

8. Por força dos princípios da autonomia e da gestão democrática cabe aos CEAFs a definição dos seus rumos, a elaboração dos seus planos de trabalho e o planejamento das suas atividades, no sentido do cumprimento de sua missão institucional. Essa tarefa cria a necessidade-obrigatoriedade de cada CEAF elaborar, de forma participativa, o seu Projeto Político-Pedagógico (LDBEN, arts. 12, inc. I, e 14, inc. I).

9. Quanto à organização, os CEAFs não podem prescindir de um quadro próprio de professores, pesquisadores, assistentes técnicos e agentes administrativos. Também não podem prescindir de instâncias diretivas, compostas, no mínimo, por conselho e direção dotados de autonomia para a definição e desenvolvimento das atividades pedagógicas (ensino, pesquisa e extensão) e culturais.

10. Por força do princípio da autonomia, os diretores dos CEAFs deverão ser escolhidos pelo seu conselho para o cumprimento de mandato de quatro anos.

11. Por força do princípio a autonomia, os CEAFs deverão ser contemplados com rubrica própria no orçamento ministerial, com provisão de recursos do Tesouro Estadual.

12. Por força do princípio da autonomia, os CEAFs deverão contar em seus quadros diretivos com pessoa responsável pela ordenação de despesas.

13. Quanto ao espaço físico e recursos materiais, os CEAFs precisam ser dotados de salas de aula, de estudo e de reuniões; auditório; dependências condignas para o corpo diretivo, técnico e burocrático; biblioteca; estúdio de transmissão e gravação de aulas à distância; além de equipamentos necessários ao seu funcionamento.

14. As atividades de ensino desenvolvidas pelos CEAFs devem possibilitar acesso ao universo potencial de interessados e a ampliação de conteúdo, que deve ter necessariamente caráter inter e transdisciplinar.

15. As atividades de pesquisa aplicada desenvolvidas pelos CEAFs devem atender aos interesses da atuação ministerial, focando as prioridades estabelecidas nos Planos e Programas de Atuação. Nessa perspectiva, o desenvolvimento das pesquisas requer preferencialmente uma abordagem inter ou transdisciplinar.

16. As atividades de extensão desenvolvidas pelos CEAFs devem propiciar a aproximação dos agentes políticos e administrativos com a sociedade, objetivando a difusão dos valores democráticos, a capacitação dos agentes sociais para o exercício dos direitos de cidadania, a aproximação com a juventude acadêmica na perspectiva da preparação dos futuros quadros institucionais.

---

### **Sobre o autor**

Marcelo Pedroso Goulart Promotor de Justiça no Estado de São Paulo; Diretor do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público de São Paulo