



## Pesquisa aplicada em cooperação: universidades e escolas institucionais de Ministério Público

*José Roberto Porto de Andrade Júnior<sup>1</sup>*

*Ministério Público do Estado de São Paulo*

### I. Introdução

O Ministério Público é uma importante instituição do sistema de justiça brasileiro, considerado pela Constituição Federal de 1988 como função essencial à Justiça e com sua missão institucional definida no artigo 127 desse documento: a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis<sup>2</sup>. Subordinadas à missão constitucional encontram-se o que Goulart (2013, p. 168 e ss.) chama de funções institucionais essenciais do Ministério Público, entendidas como “as atividades fundamentais e indispensáveis ao cumprimento da missão institucional”, que “circunscrevem o núcleo básico de atuação institucional do Ministério Público”. São as funções institucionais essenciais do Ministério Público: a) persecução penal; b) ouvidoria popular; c) defesa dos interesses difusos e coletivos; d) defesa da constitucionalidade das leis e dos demais atos normativos; e) representação interventiva; f) defesa dos direitos e interesses das populações indígenas; g) controle externo da atividade policial. Trata-se, portanto, de uma instituição complexa, repleta de importantes atribuições.

As escolas institucionais de Ministério Público são uma espécie do gênero “escola de governo”<sup>3</sup>: estabelecimentos educacionais incluídos na estrutura da instituição, com objetivo primordial de formar e capacitar os agentes públicos do Ministério Público. O passo definitivo em âmbito nacional para consolidação das escolas institucionais de Ministério Público foi dado em 1993, com a promulgação da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei n. 8.625/1993), por meio da qual a instituição passou a contar formalmente com esses órgãos auxiliares em sua estrutura, com a função legalmente definida de “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” (artigo 35 da Lei n. 8.625/1993). As escolas institucionais de Ministério Público foram denominadas Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAFs).

<sup>1</sup> O texto foi construído com a colaboração de Isabel Campos de Arruda, analista de promotoria do Ministério Público do Estado de São Paulo, mestre e bacharel em Serviço Social.

<sup>2</sup> Dispõe o *caput* do art. 127 da Constituição Federal de 1988: “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

<sup>3</sup> Explica o professor Marco Aurélio Nogueira (2011, p. 171-198) que as escolas de governo multiplicaram-se no Brasil no decorrer da última década do século XX, organizadas por iniciativas acadêmicas e não acadêmicas, governamentais e não governamentais, com e sem fins lucrativos. Há portanto, grande heterogeneidade nesse campo. Em relação ao Ministério Público, existem dois tipos bem definidos de escolas de governo: a) as de natureza privada, associativas ou fundacionais; b) as que integram a estrutura do serviço público, enquanto órgãos da instituição. Escolas institucionais do Ministério Público são aquelas que integram a estrutura da instituição (Goulart et al, 2015, p. 17).

Em São Paulo, o Decreto 27.422/1987 criou o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de São Paulo (CEAF/SP)<sup>4</sup>, visando o aprimoramento dos recursos materiais e humanos dos membros da instituição. A Lei Orgânica Estadual do Ministério Público (Lei complementar estadual n. 734/1993 – LOEMPSP), por sua vez, encarregou-se de traçar a regulamentação até hoje vigente do CEAF/SP, conformando-o às diretrizes da Lei Orgânica Nacional e definindo-o como órgão auxiliar do Ministério Público do Estado de São Paulo, que “visa 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” (artigo 53 da Lei complementar estadual n. 734/1993). O CEAF/SP é, portanto, uma escola de governo que possui a função precípua de produzir e difundir conhecimentos de interesse do Ministério Público por meio do desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão (Goulart et al, 2015, p. 26-29).

A importância da realização de pesquisas no âmbito dos CEAFs esteve sempre destacada nos diversos textos normativos que faziam referência a esses órgãos. No caso do CEAF/SP, antes mesmo de sua criação, a expectativa pela realização desse tipo de atividade educacional foi afirmada em ofício encaminhado ao Governador de São Paulo pelo então Procurador Geral de Justiça, que expressava textualmente que a realização de pesquisas seria uma das finalidades primordiais do CEAF/SP, “foro adequado para o desenvolvimento de pesquisas, de discussão de novos projetos de atuação funcional” (cf. Ofício PGJ-MPSP n. 2561, de 22/12/1997, citado por GOULART et al, 2015, p. 148). A despeito disso, até 2014 muito pouco foi feito nesse sentido pelo CEAF/SP, limitando-se às atividades de pesquisa e à elaboração de monografias e trabalhos de conclusão de curso por cursistas das especializações e de outras atividades formativas oferecidas.

Essa realidade foi modificada em 2014, quando tomou posse a atual gestão da diretoria do CEAF/SP (biênio 2014/2015), trazendo como uma de suas principais propostas a aproximação com universidades e centros de pesquisa para trabalho em cooperação, visando desenvolver pesquisas científicas aplicadas nas áreas de atuação do MPSP. O objetivo desse artigo é apresentar, de forma sintética, esse trabalho em desenvolvimento pelo CEAF/SP em cooperação com universidades. Para isso, inicialmente será feita um reflexão sobre o atual momento do Ministério Público brasileiro e a necessidade de atuação institucional com base no conhecimento científico (tópico II). Posteriormente, no tópico III, serão apresentadas as premissas e principais diretrizes do trabalho de pesquisa aplicada em desenvolvimento. No tópico III, apresentaremos as frentes de pesquisa com trabalhos iniciados e as principais ações realizadas no biênio 2014/2015. Por fim, em sede de considerações finais, indicaremos as principais conquistas e obstáculos já identificados nesse trabalho em curso.

## **II. Ministério Público e conhecimento científico**

O Ministério Público adquiriu, com a Constituição Federal de 1988, um novo perfil institucional de índole democratizante, com a missão e as funções essenciais anteriormente descritas inscritas no texto constitucional. Esse novo perfil institucional, contudo, ainda não se encontra consolidado no cotidiano da atuação do Ministério Público, que se caracteriza pela marcada presença de patologias, tais como o conservadorismo e o corporativismo, e por formas de atuação institucional anacrônicas. Tal realidade constitui, para Goulart (2013), uma situação de crise. Partindo de conhecida definição de crise do filósofo italiano Antonio Gramsci – segundo a qual a situação de crise é aquela em que o velho morreu e o novo não pode nascer (Gramsci, 2011) – Goulart entende a crise do Ministério Público também como uma oportunidade para a evolução da instituição, com a consolidação material da proposta constitucional de 1988.

---

<sup>4</sup> A história do CEAF/SP é detalhada em SARRUBO, 2013. Ele explica que em determinado momento de sua evolução histórica, o CEAF/SP passou também a ser chamado de Escola Superior do Ministério Público de São Paulo.

Goulart (2013) diferencia e descreve dois modelos de atuação para o Ministério Público: o demandista e o resolutivo. O primeiro, anacrônico, é incompatível com a complexidade dos problemas atualmente enfrentados pela instituição e com as exigências do mundo contemporâneo. Esse modelo de atuação se caracteriza por uma postura eminentemente passiva do membro do Ministério Público, que atua exclusivamente com base nas provocações e demandas externas. O modelo demandista de atuação privilegia a judicialização irrefletida das questões em que a instituição atua, tomando como base exclusivamente a dogmática jurídica para fundamentar os pleitos. Nesse modelo de atuação, o membro do Ministério Público age como um simples operador processual, sem comprometimento com a busca da solução efetiva dos problemas sociais. Trata-se de um modelo que não se compatibiliza com o atual perfil constitucional do Ministério Público.

O momento atual e as determinações constitucionais de 1988 impõem aos agentes públicos vinculados ao Ministério Público a superação do modelo demandista e a consolidação de um novo modelo de atuação, que Goulart denomina de resolutivo. Esse modelo de atuação é, para Goulart (2013), caracterizado por uma postura:

- *reflexiva* – exigindo conhecimento prévio da problemática sobre a qual a instituição vai atuar;
- *proativa* – referente às intervenções antecipatórias de crise;
- *resolutiva* – relativa à busca de maior efetividade, seja em soluções diretas para os problemas que chegam ao seu conhecimento, seja na melhoria da qualidade do trabalho de intervenção processual, na produção de provas e teses jurídicas.

Uma postura reflexiva, que visa efetivamente resolver os problemas sociais submetidos à atuação do Ministério Público com base no conhecimento detalhado da complexidade desses problemas, característica de um modelo resolutivo de atuação da instituição, implica numa concepção unitária de teoria e prática.

Explica o filósofo espanhol Adolfo Sanches Vázquez (2007, p. 239 e ss.) que não se deve compreender teoria e prática como duas instâncias indistintas e desvinculadas. Embora dotadas de autonomia relativa, teoria e prática vinculam-se e referem-se mutuamente. Por um lado, a atuação prática sem teoria ou com o mínimo dela é expressão do senso comum, de uma ação “praticista” e de baixa resolutividade. A prática conseqüente toma como base o conhecimento da realidade que é objeto de atuação, dos meios de ação, e de toda a prática acumulada naquele campo específico. Por outro lado, a prática é o fundamento, o fim e o critério de verdade da construção teórica, no sentido de que a produção teórica deve estar baseada na análise efetiva da realidade prática do campo investigado (prática como fundamento da teoria), antecipando idealmente os movimentos e possibilidades dessa realidade prática (prática como fim da teoria), e mostrando-se verdadeira conforme sua capacidade de fazê-lo (prática como critério de verdade). O conhecimento, na perspectiva da unidade entre teoria e prática, não é um fim em si mesmo, passando a ser uma atividade vinculada às necessidades práticas, que, por sua vez, tomam o conhecimento como elemento da ação.

Somente com o conhecimento detalhado das múltiplas determinações que compõem uma realidade específica é que o Ministério Público poderá intervir com acerto e de forma conseqüente, uma vez que são múltiplas e diversificadas as esferas da vida humana sujeitas à intervenção da instituição. Educação, saúde, mobilidade urbana, moradia, desenvolvimento humano (da infância à velhice) e segurança pública são apenas alguns dos tantos temas enfrentados. Em face dessas complexas temáticas, o conhecimento jurídico é necessário e fundamental, mas insuficiente para uma atuação efetiva, necessariamente vinculada à apropriação das informações produzidas nos diversos domínios do conhecimento humano. É imprescindível, portanto, para uma atuação reflexiva do Ministério Público, associar o conhecimento jurídico com outras formas de conhecimento, especialmente com o conhecimento científico não-jurídico.

Lungarzo (1992, p. 12-14) explica que o conhecimento científico se diferencia de outras modalidades de conhecimento (como o senso comum) pelo processo de construção, justificação e transmissão das informações. Entre outras características, ele destaca que o conhecimento científico é organizado sistematicamente, é crítico e possui aspirações de generalização. O senso comum, por sua vez, como explica Marques Neto (2001, p. 44), é um tipo de conhecimento assistemático, eminentemente empírico.

O conhecimento científico, de importância indispensável para uma postura reflexiva do Ministério Público, não pode ser idealizado, e deve ser compreendido em suas contradições, fundamentalmente como um campo de disputas. Não há neutralidade plena na produção científica e as disputas entre os diversos grupos que compõem a realidade social também interferem, em variados graus, na elaboração do conhecimento científico.

Explica o professor Michael Löwy (1987, p. 190 e ss.) que o modelo científico-natural de objetividade e neutralidade científica foi construído entre os séculos XVIII e XIX, no momento de emancipação da investigação intelectual em relação aos dogmas feudais. Para ele, esse modelo, “que tem por ideal epistemológico uma ciência livre de ideologias, julgamentos de valor ou pressuposições políticas, isto é, uma ciência axiologicamente neutra”, não corresponde plenamente à realidade. Nas ciências humanas, segundo Löwy, as opções ideológicas interferem diretamente no conteúdo do conhecimento científico produzido. Nas ciências da natureza, Löwy anota a existência de interferência das disputas sociais e das visões sociais de mundo na produção científica, especialmente naquelas zonas de transição entre ciências naturais e humanas, como em domínios da biologia, medicina, ecologia, psicologia, entre outros. Mesmo nas ciências exatas, supostamente “neutralizadas”, Löwy destaca que as interferências existem, se não na esfera da validade do conhecimento produzido, na esfera da seleção do objeto e da aplicação técnica das descobertas.

A ciência é, portanto, um campo de disputas. A aproximação do Ministério Público com a produção científica, indispensável na perspectiva de uma atuação reflexiva e resolutiva, se dá no contexto dessas disputas. Essa aproximação visa qualificar a atuação institucional com o conhecimento detalhado da realidade objeto de atuação, numa construção interdisciplinar. Explica Carneiro (1999, p. 102-103) que a característica básica da interdisciplinaridade é dada pela intensidade das trocas entre especialistas e especialidades, e pelo grau de real integração das disciplinas no interior do trabalho de conhecimento. Trata-se de um esforço de conjugação de diversas áreas do conhecimento, com a participação dessas diversas áreas num campo comum de investigação. Integrar o conhecimento jurídico com o conhecimento científico (extra-jurídico) é realizar essa síntese interdisciplinar, mediante a qual se qualifica a compreensão das múltiplas determinações que compõem uma problemática específica, possibilitando uma atuação reflexiva e a unidade entre teoria e prática.

No âmbito do Ministério Público brasileiro e do MPSP, a necessidade dessa qualificação interdisciplinar da atuação institucional é relativamente consensual, razão pela qual há algumas décadas profissionais de áreas não-jurídicas (engenharia ambiental, biologia, agronomia, fonoaudiologia, engenharia civil, serviço social, psicologia, medicina, etc.) vêm sendo incorporados aos quadros da instituição, movimento que se intensificou nos últimos anos. Esses profissionais atuam, sobretudo, na elaboração de pareceres sobre questões concretas submetidas ao Ministério Público, casos específicos que demandam uma compreensão interdisciplinar para solução. Também para atuação na emissão de pareceres sobre casos específicos, as universidades públicas e outras entidades de pesquisa vêm sendo acionadas pelo Ministério Público há muitos anos, o que é respaldado pela própria Constituição do Estado de São Paulo<sup>5</sup>, de outubro de 1989.

---

<sup>5</sup> Dispõe a Constituição do Estado de São Paulo em seu artigo 115, inciso XXIX: “a administração direta e indireta, as universidades públicas e as entidades de pesquisa técnica e científica oficiais ou subvencionadas pelo Estado prestarão ao Ministério Público o apoio especializado ao desempenho das funções da Curadoria de

### III. Diretrizes do trabalho de pesquisa aplicada no âmbito do CEAF/SP

Partindo dessa convicção sobre a indispensabilidade da apropriação da produção científica não-jurídica como alicerce para a atuação reflexiva e resolutiva do Ministério Público, o CEAF/SP iniciou em 2014 um trabalho de aproximação entre o MPSP e as universidades e centros de pesquisa para desenvolvimento conjunto de atividades de pesquisa científica aplicada. Esse trabalho de pesquisa aplicada iniciado pelo CEAF/SP diferencia-se da aproximação já consolidada para emissão de pareceres técnicos, importante iniciativa de atuação interdisciplinar no âmbito do MP brasileiro referida ao final do tópico anterior. Essa diferença se dá em relação à amplitude da relação interinstitucional, à natureza do produto almejado e à dinâmica da interação efetuada.

Enquanto na emissão de pareceres sobre casos concretos específicos, a relação é de amplitude molecular (relacionada ao caso específico), o trabalho iniciado pelo CEAF/SP busca estabelecer relações interinstitucionais de maior amplitude, voltadas à análise e estruturação da atuação do MPSP em face de temáticas complexas, que demandam a articulação de conhecimentos de matrizes variadas e/ou a produção de novos conhecimentos por meio de equipes interdisciplinares e interinstitucionais. A natureza do produto almejado, estritamente técnica no caso dos pareceres sobre casos específicos, é técnico-científica no caso da proposta do CEAF/SP, havendo o interesse expresso por inovações conceituais e pela expansão do horizonte dos campos disciplinares envolvidos.<sup>6</sup> Por fim, enquanto na emissão de pareceres se tem uma dinâmica de interação simples e de curta duração, vinculada a sua amplitude molecular, a iniciativa do CEAF/SP busca consolidar com as universidades relações interinstitucionais de longa duração e de complexa dinamicidade, de modo a vincular perenemente o trabalho das instituições envolvidas.

Fala-se em pesquisa aplicada, no âmbito dessa iniciativa, dialogando com uma tradicional distinção no campo da metodologia sobre a natureza das pesquisas científicas, entre pesquisa básica e pesquisa aplicada. Segundo essa distinção, a pesquisa básica estaria vinculada ao desenvolvimento dos fundamentos de um campo disciplinar, sem aplicações diretas, enquanto a pesquisa aplicada envolveria a solução de problemas concretos. Ressaltando os nuances relativos dessa distinção (uma vez que os conhecimentos produzidos por pesquisa “básica” fundamentam a realização de pesquisa “aplicada” e são também conhecimento aplicável, ao mesmo passo que a própria pesquisa “aplicada” pode contribuir para o desenvolvimento do campo disciplinar, possuindo consequências “básicas”), adotamos em virtude de sua consolidação retórica, enaltecendo a vinculação da iniciativa do CEAF/SP com a perspectiva da unidade entre teoria e prática na qualificação da atuação do Ministério Público.

Pioneiro no âmbito do CEAF/SP, esse trabalho inspira-se em experiências anteriores ocorridas no âmbito do MPSP. Uma dessas experiências vinculou a Promotoria de Habitação e Urbanismo do município de São Paulo-SP e a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP) na reflexão sobre os problemas de habitação em zonas de mananciais de abastecimento urbano durante a década de 2000, qualificando a atuação do MPSP em face dessa temática<sup>7</sup>. Outra experiência inspiradora ocorreu durante o ano de 2011, versando sobre a temática da reforma do Código Florestal. A aproximação do MPSP com as universidades públicas paulistas, nesse caso, resultou na produção do relatório do subgrupo de defesa do patrimônio florestal e de combate às práticas rurais ambientais que

---

Proteção de Acidentes do Trabalho, da Curadoria de Defesa do Meio Ambiente e de outros interesses coletivos e difusos”.

<sup>6</sup> Marques Neto (2001, p. 55) diferencia ciência e técnica afirmando que ciência “se refere ao conjunto de procedimentos teóricos e metodológicos que visam à criação do saber, ou seja, à produção de teorias científicas”, enquanto o termo técnica seria utilizado para “indicar as aplicações práticas, concretas, dessas teorias, isto é, a ciência realizada”. Trata-se de uma diferenciação conceitual que deve ser compreendida com reservas, mas que subsidia a nossa proposta e sua diferenciação em relação a iniciativas anteriores.

<sup>7</sup> Entre outros produtos, a cooperação resultou na obra “Moradia e mananciais: tensão e diálogo na metrópole” (MARTINS, 2006).

estabeleceu as estratégias e fundamentos da atuação do MPSP em face do “novo Código Florestal” (Goulart et al, 2011).

Além dessas experiências, ocorridas no âmbito do MPSP, a metodologia da pesquisa-ação, relativamente consolidada no ambiente acadêmico, também é um referencial de inspiração para o trabalho em desenvolvimento, compondo expressamente a fundamentação metodológica de algumas iniciativas. Segundo Thiollent (2011, p. 20-24), a pesquisa-ação é “um tipo de pesquisa social com base empírica que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo”, vinculando objetivos de ação e objetivos de pesquisa, com associação entre os pesquisadores e os usuários ou participantes da situação pesquisada.

Partindo desse acúmulo anterior e visando contribuir para a consolidação do modelo reflexivo e resolutivo de atuação institucional do Ministério Público, a iniciativa do CEAF/SP está sendo desenvolvida com o propósito de produzir e/ou organizar o conhecimento científico em diversas áreas, de modo a fornecer subsídios para a atuação do MPSP nesses temas, contribuindo para o aumento da efetividade dessa atuação. Em cada frente de trabalho há a cooperação com ao menos uma universidade, incumbida da coordenação das atividades. Pelo CEAF/SP, participam membros e técnicos do MPSP com notável experiência de atuação na temática pesquisada. Esses membros e técnicos do MPSP garantem a vinculação das atividades de pesquisa com as necessidades da prática institucional, assegurando também a aplicação imediata dos resultados produzidos em seu cotidiano de atuação. Em virtude da ausência de recursos próprios no âmbito do CEAF/SP, tem se buscado financiamento externo para as atividades.

Os objetos de pesquisa inscritos nesse trabalho são definidos conforme as prioridades institucionais indicadas nos Planos e Programas de atuação do MPSP. Conforme dispõe a LOEMPSP em seu artigo 97, toda a atuação do MPSP deve se pautar pelos objetivos e diretrizes institucionais estabelecidos anualmente no Plano Geral de Atuação do MPSP (PGA), que define metas prioritárias para a instituição nas suas diversas áreas de atuação. Os Programas de Atuação (LOEMPSP, artigo 100) especificam as providências judiciais e extrajudiciais necessárias, em cada Promotoria de Justiça, para execução do PGA, articulando os objetivos institucionais com a realidade local. Como instrumentos definidores da pauta prioritária de atuação institucional, os Planos e Programas de Atuação do MPSP norteiam a definição dos objetos de pesquisa escolhidos no âmbito das atividades de pesquisa aplicada do CEAF/SP.

Visa-se, por meio dessa iniciativa, dar origem a quatro tipos diferentes de produtos:

- a) instrumentos técnico-científicos formulados para a atuação do MPSP;
- b) trabalhos acadêmicos;
- c) textos de divulgação;
- d) instrumentos técnico-científicos formulados para entidades públicas ou privadas.

Os instrumentos técnico-científicos direcionados a contribuir com a atuação do MPSP são documentos que sintetizam o conhecimento científico produzido e/ou organizado à luz das normas jurídicas existentes e das atribuições do MPSP, podendo conter diretrizes, orientações, definição de parâmetros, entre outros elementos. Estruturados em linguagem objetiva, a perspectiva é que os instrumentos possuam densidade conceitual e formulações propositivas. Eles são o produto principal esperado do trabalho de pesquisa aplicada em cooperação com universidades.

Os trabalhos acadêmicos são os documentos mais comuns no ambiente universitário, objetivando divulgar no âmbito da comunidade científica e demais interessados as formulações e resultados produzidos, com base em texto estruturado conforme as formalidades e procedimentos do discurso científico (podendo adotar a forma de relatório de pesquisa, artigo científico, capítulo de livro, etc.). Os textos de divulgação, por sua vez, objetivam divulgar os resultados para a sociedade em geral, por meio de linguagem simplificada, trazendo informações sumárias sobre os processos e produtos da pesquisa. Os documentos técnico-científicos voltados a entidades públicas ou privadas que trabalhem com a

efetivação de direitos, por fim, visam promover a síntese do conhecimento científico produzido e/ou organizado com as normas jurídicas vigentes e as atribuições dessas entidades. Tal como os instrumentos voltados ao MPSP, eles podem conter orientações, diretrizes, estabelecimento de parâmetros, etc.

Sintetizando o conjunto das características do trabalho de pesquisa em desenvolvimento no âmbito do CEAF/SP com a cooperação de universidades, é possível afirmar que ele tem como base as seguintes diretrizes:

- unidade entre teoria e prática, na promoção de uma atuação reflexiva e resolutiva;
- interdisciplinaridade como elemento do método;
- realização das pesquisas em cooperação com universidades e centros de pesquisa de excelência, incumbidos da coordenação das atividades;
- participação necessária e efetiva dos agentes públicos do MPSP em todas as etapas da pesquisa;
- definição de temas e objetos de pesquisa com base nas prioridades institucionais definidas nos Planos e Programas de atuação do MPSP;
- veiculação do conhecimento produzido e/ou organizado por meio de instrumentos técnico-científicos, trabalhos acadêmicos e textos de divulgação;
- necessidade de financiamento externo para as atividades de pesquisa aplicada.

#### **IV. Ações e frentes de pesquisa aplicada**

O trabalho do CEAF/SP com pesquisa aplicada foi iniciado antes mesmo da posse da atual gestão do CEAF/SP (biênio 2014/2015), com a apresentação formal da candidatura do promotor de justiça Marcelo Pedroso Goulart à Diretoria do CEAF/SP. Nesse momento, ele formulou os contornos gerais da proposta, documentados no Plano Plurianual apresentado ao Conselho do CEAF/SP antes da eleição. Afirma o documento:

As atividades de pesquisa aplicada, hoje praticamente inexistentes, deverão ser desenvolvidas numa perspectiva interdisciplinar/transdisciplinar. Despidas do cunho academicista, devem atender aos interesses da atuação ministerial, com foco no cumprimento do objetivo estratégico e da missão institucionais e nas prioridades estabelecidas nos Planos e Programas de Atuação. [...] Para o desenvolvimento do tripé ensino/pesquisa/extensão, o CEAF-ESMP não pode prescindir dos instrumentos que propiciem a cooperação técnica com as universidades e centros de pesquisa, abrindo canais permanentes e institucionalizados de interlocução com a comunidade científica. [...] [Propostas:] Criar a Coordenadoria de Pesquisa Aplicada e os Núcleos de Pesquisa Aplicada, vinculados à Direção do CEAF-ESMP, como espaços de desenvolvimento de pesquisas voltadas ao atendimento dos interesses e prioridades institucionais

Iniciando os trabalhos em janeiro de 2014, a estruturação formal inicial foi realizada após algumas semanas de trabalho, com a edição de Portaria no bojo do procedimento n. 74/2014. A coordenação das atividades ficou a cargo do promotor de justiça Paulo Henrique de Oliveira Arantes (mestre e bacharel em Direito). O assistente técnico José Roberto Porto de Andrade Júnior (mestre e bacharel em Direito) foi designado como secretário-executivo da Coordenadoria e a analista de promotoria Isabel Campos de Arruda (mestre e bacharel em Serviço Social) foi a representante do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT-MPSP) no desenvolvimento dos trabalhos.

Durante o ano de 2014, as primeiras aproximações com as universidades foram realizadas e, em especial, as bases formais para o desenvolvimento dos trabalhos com as três universidades públicas estaduais de São Paulo foram garantidas por meio da assinatura de acordos de cooperação entre o CEAF/SP e a USP, a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e a Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP)<sup>8</sup>. A proposta do CEAF/SP contou com grande receptividade nas Reitorias das universidades, permitindo uma ágil tramitação dos procedimentos administrativos.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> O acordo de cooperação com a UNESP foi assinado em 22 de outubro de 2014. Com a USP em 5 de novembro de 2014, e com a UNICAMP em 19 de dezembro de 2014.

<sup>9</sup> Um quarto acordo de cooperação está em vias de ser assinado, pendente aprovação do Conselho do CEAF/SP. Tal acordo será firmado com a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP).

Em março de 2015 foi concluído o Projeto Político Pedagógico do CEAF/SP para os anos 2015/2018 (PPP), construído com base em 28 reuniões realizadas pelo Estado de São Paulo entre fevereiro e novembro de 2014, com a participação de 135 membros do MPSP e 117 servidores da instituição. Dessas reuniões surgiram propostas e reflexões para a atuação com pesquisa aplicada, incorporadas na reformulação da CPA promovida pelo Plano de Desenvolvimento Institucional constante no PPP, que propôs a estruturação da Coordenadoria de Pesquisa Aplicada e Projetos Estratégicos (CoPAPE), ampliando as atribuições do órgão e modificando sua nomenclatura. Segundo o PPP, dois são os objetivos principais da CoPAPE: “produzir instrumentos técnico-científicos nas diversas áreas de atuação do MPSP, para enfrentamento dos problemas elencados como prioritários nos Planos e Programas de Atuação” e “fomentar a produção de projetos estratégicos que visem ampliar a efetividade da atuação do Ministério Público” (Goulart et al, 2015, p. 254-255).

O trabalho de aproximação com as universidades para desenvolvimento de pesquisa aplicada iniciado em 2014 foi intensificado em 2015 e, em seu desenvolvimento, está sendo utilizada uma proposta de itinerário procedimental como orientação geral, seguida com relativo rigor na maioria das frentes de trabalho iniciadas. O primeiro passo desse itinerário procedimental é a definição da temática da pesquisa com base no PGA 2014/2015, conforme indicado anteriormente. A identificação dos agentes públicos do MPSP potencialmente interessados em colaborar com as pesquisas, segundo passo, tem por fundamento o histórico de atuação desses agentes públicos e a reconhecida competência em sua área de atuação. Tanto membros do MPSP, quanto técnicos do MPSP (engenheiros ambientais, assistentes sociais, psicólogos, fonoaudiólogos, etc.), compõem o grupo interno. Uma proposta inicial de pesquisa é formulada pelo grupo interno, com auxílio do CEAF/SP, e apresentada para a universidade e/ou centro de pesquisa escolhida como potencial colaborador nas atividades (terceiro passo). A escolha da universidade e do centro de pesquisa tem como fundamento a reconhecida competência em sua área de atuação. A proposta de pesquisa<sup>10</sup> apresentada tem por propósito subsidiar o contato inicial, dando materialidade aos interesses e anseios do MPSP na aproximação.

Conjuntamente, MPSP (grupo interno e CEAF/SP) e universidade parceira elaboram o projeto de pesquisa, para submissão à entidade de financiamento (quarto passo). Após a aprovação do financiamento, as diversas etapas do desenvolvimento da pesquisa, definidas no projeto, são realizadas conjuntamente por MPSP (grupo interno e CEAF/SP) e universidade/centro de pesquisa (quinto passo). Entre as atividades previstas e realizadas há atividades de formação, capacitação, discussão sobre a pesquisa e análise do material construído (sexto passo). Os produtos da pesquisa (instrumentos técnico-científicos, trabalhos acadêmicos e textos de divulgação) são construídos conjuntamente (sétimo passo) e, após sua finalização, são realizados eventos de formação e capacitação para permitir a incorporação desses instrumentos no cotidiano da atuação do MPSP (oitavo passo). Os instrumentos construídos permitem, ao fim, o aumento da efetividade da atuação institucional, colaborando para a construção de um Ministério Público resolutivo (nono passo).

A proposta pode ser sintetizada no seguinte itinerário procedimental:

- a) definição da temática da pesquisa;
- b) identificação e engajamento de agentes públicos do MPSP (grupo interno);
- c) formulação de proposta de pesquisa à universidade e/ou centro de pesquisa;
- d) elaboração conjunta (MPSP e universidade) de projeto de pesquisa;
- e) realização conjunta das etapas de desenvolvimento da pesquisa;
- f) realização conjunta de atividades de formação, capacitação, discussão e análise;
- g) elaboração conjunta dos produtos da pesquisa e divulgação desses produtos;

---

<sup>10</sup> A organização da proposta de pesquisa, entre outros itens, teve como inspiração a leitura de textos da obra “Teoria e prática da pesquisa aplicada” (PERDIGÃO; HERLINGER; WHITE, 2011).



h) realização conjunta de atividades de formação e capacitação a partir dos produtos;

i) utilização dos produtos da pesquisa na atuação do MPSP.

Foram múltiplas as frentes de trabalho com pesquisa aplicada fomentadas. Entre as frentes com articulações mais desenvolvidas, destacamos as principais a seguir, indicando a temática de pesquisa, a universidade envolvida e os instrumentos técnico-científicos almejados:

<b>Tema(s) da pesquisa</b>	<b>Universidade(s) envolvida(s)</b>	<b>Instrumento(s) técnico-científico(s) almejado(s)</b>
Arborização urbana	USP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parâmetros para análise da arborização urbana para pequenos, médios e grandes municípios</li> <li>• Diretrizes para arborização urbana dos municípios de Campinas, Jundiaí e Paulínia</li> </ul>
Áreas de preservação permanente em topos de morro	USP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumento técnico-científico que auxilie o Ministério Público no enfrentamento da temática “Áreas de preservação permanente em topos de morro”</li> </ul>
Crianças e adolescentes que fazem uso de álcool e outras drogas, serviços de acolhimento institucional de crianças e adolescentes	PUC/SP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsídios e tecnologias para a atuação do MPSP no tocante à ativação e sustentação de redes intersetoriais de proteção integral de crianças e adolescentes com necessidades decorrentes do uso de álcool e outras drogas</li> <li>• Protocolo de orientação para visitas aos serviços de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, juntamente com as redes intersetoriais, em torno da defesa do direito à convivência familiar e comunitária</li> </ul>
Estudo de impacto de vizinhança, participação popular na elaboração de legislação urbanística, zonas especiais de interesse social e planejamento habitacional	USP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parâmetros formais e materiais para verificação da ocorrência de participação popular nos processos legislativos e administrativos vinculados à temática</li> <li>• Instrumento técnico-científico que auxilie o Ministério Público no enfrentamento da temática “regularização fundiária e política habitacional”</li> <li>• Instrumento técnico-científico que auxilie o Ministério Público no enfrentamento da temática “zonas especiais de interesse social”</li> <li>• Instrumento técnico-científico que auxilie o Ministério Público no enfrentamento da temática “estudos de impacto de vizinhança”</li> </ul>
Fonética forense (perícias criminais)	UNICAMP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protocolo metodológico de atuação pericial para o exame de comparação forense de locutores, com caracterização de parâmetros de voz, fala e linguagem significativos</li> </ul>
Gestão democrática da educação	USP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumento técnico-científico que auxilie o Ministério Público na promoção da gestão democrática nas escolas públicas</li> </ul>
Pessoa idosa em situação de violência	USP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protocolo metodológico para implantação da Rede de Proteção à Pessoa Idosa em Situação de Violência</li> </ul>
Instituições de longa permanência para idosos	USP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parâmetros mínimos de atendimento exigidos para as Instituições de Longa Permanência para Idosos públicas e privadas</li> </ul>
Regularização fundiária do Vale do Ribeira	UNESP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumento técnico-científico que auxilie o Ministério Público no enfrentamento da temática “regularização fundiária do Vale do Ribeira”</li> </ul>
Compensação de reserva legal	USP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protocolo metodológico para avaliação de propostas de compensação de reserva legal</li> </ul>

Resíduos sólidos	UNICAMP e UNESP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnóstico georreferenciado sobre a produção, circulação e destinação de resíduos sólidos no território pesquisado</li> <li>• Diagnóstico comparativo georreferenciado sobre as diferentes legislações existentes nos municípios do território pesquisado</li> <li>• Parâmetros metodológicos para avaliação da sustentabilidade na gestão dos resíduos sólidos a nível municipal por meio de indicadores com representação gráfica e discursiva</li> <li>• Diagnóstico analisando a sustentabilidade na gestão dos resíduos sólidos nos municípios do território pesquisado com base nos parâmetros metodológicos construídos</li> </ul>
Segurança alimentar e nutricional	UNICAMP e UNESP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientação contemplando conceitos básicos de segurança alimentar e nutricional e dados relevantes sobre a temática</li> <li>• Diretrizes para atuação do MPSP na efetivação do direito humano à alimentação adequada</li> </ul>

## V. Considerações finais

O trabalho ainda está dando os primeiros passos, mas já é possível fazermos um balanço provisório do percurso trilhado, destacando algumas conquistas que já se evidenciam e indicando algumas das principais dificuldades enfrentadas até o momento. No campo das conquistas, destacamos três: a) formação e capacitação do grupo interno do MPSP; b) inserção das temáticas de interesse do MPSP na agenda acadêmica; c) formação de equipes interdisciplinares vinculadas à universidade para colaboração com o MPSP. Entre as principais dificuldades, indicamos também três: a) ausência de financiamento interno; b) dificuldades de organização interna; c) diferenças entre a temporalidade dos problemas sociais e a temporalidade da reflexão científica.

A formação e capacitação do grupo interno do MPSP é a conquista mais evidente desse processo. Todos os membros e técnicos do MPSP envolvidos com os trabalhos de pesquisa aplicada tiveram acesso a um conjunto de informações que repercutiu diretamente em suas rotinas de trabalho. Técnicas foram atualizadas e novas direções foram tomadas no trabalho diário, conforme os relatos de diversos envolvidos. Em algumas frentes de trabalho, houve um esforço de consolidação bibliográfica que permitiu ao MPSP acesso a relevantes fontes nacionais e internacionais sobre as temáticas abordadas. Em outras, as trocas e reflexões advindas das reuniões de trabalho, dos eventos formativos e da redação conjunta de manuscritos permitiu amadurecimento intelectual e melhor conhecimento da temática enfrentada.

No mesmo sentido, os pesquisadores e acadêmicos também puderam aprender bastante com o grupo interno do MPSP, ganhando um contato mais direto com os conflitos vivenciados na sua esfera de pesquisa. Nesse processo, as temáticas e os interesses do MPSP passaram a compor a agenda da reflexão acadêmica, inserindo o MPSP na universidade. Nesse processo, também, um interessante grupo de trabalho interinstitucional foi forjado, permitindo que a colaboração se estendesse para além da pesquisa em desenvolvimento, englobando a colaboração em outras temáticas de atuação. A associação do MPSP com a universidade para enfrentamento dos problemas tem, entre outros benefícios, o da consolidação de uma importante aliança a respaldar a atuação na efetivação de direitos.

Sobre as dificuldades, a inexistência de financiamento no âmbito do MPSP limitou muito a velocidade do desenvolvimento dos trabalhos, impondo a difícil tarefa de buscar recursos num contexto de dificuldades econômicas do país. Principalmente por essa razão, nenhuma frente de trabalho concluiu

até o momento todo o itinerário procedimental idealizado, estando, a grande maioria dos trabalhos, ainda na fase de demanda por recursos. As dificuldades de organização interna do CEAF/SP foram outro importante obstáculo, uma vez que todos os envolvidos nesse trabalho pelo órgão conciliavam o seu desenvolvimento com uma série de outras atribuições no âmbito do próprio CEAF/SP, em virtude da ausência de recursos humanos em quantidade e qualidade suficientes. Por fim, a temporalidade diversa entre a realidade social e a produção científica é outro obstáculo notado. Enquanto a realidade social apresenta demandas urgentes e imediatas, a elaboração científica possui exigências que somente são cumpridas com o decurso de grande quantidade de tempo, trazendo a necessidade de conciliação das temporalidades.

Trata-se, com virtudes e defeitos, de uma experiência exitosa e enriquecedora a realizada pelo CEAF/SP em colaboração com universidades, havendo a expectativa pela sua continuação e consolidação pela próxima gestão do CEAF/SP<sup>11</sup>. O caminho da aproximação do MPSP com as universidades é percurso obrigatório do processo de atualização institucional para superação da crise do Ministério Público. Uma atuação efetivamente reflexiva, envolta por uma visão unitária de teoria e prática e amparada pelo detalhado conhecimento das determinações da realidade social objeto da atuação do Ministério Público, passa necessariamente por essa rota.

E se a aproximação é indispensável ao Ministério Público, ela também o é para as universidades, que vivenciam os seus próprios dilemas e suas próprias crises contemporâneas. Explica Boaventura de Sousa Santos (2011, p. 40-43) que o conhecimento universitário tem sido tradicionalmente construído de forma desconexa às exigências e demandas sociais, segundo uma lógica autorreferenciada e hermética, na qual, na grande maioria das vezes, os próprios investigadores definem a integralidade das temáticas investigadas, os métodos e o tempo de investigação. Quando isso não ocorre, ainda segundo Santos, o que ocorre é a mercantilização do conhecimento, com a sua produção sendo muitas vezes orientada pelos interesses comerciais do grande poder econômico. Em contraponto a essa lógica, Santos propõe, com base em experiências já existentes, sobretudo na América Latina, o que ele designa como conhecimento pluriversitário, assente numa lógica de abertura à orientação social dos temas pesquisados e segundo metodologias de construção interdisciplinar do conhecimento.

Ao contrapor-se à lógica autorreferenciada e à orientação mercantil da produção do conhecimento, a experiência de trabalho em cooperação entre CEAF/SP e universidades visando à produção de conhecimento científico com propósito de efetivação de direitos colabora também com a elucidação da função social da universidade e da pesquisa universitária, permitindo a ressignificação dessa importante instituição.

## VI. Referências bibliográficas

- CARNEIRO, Sônia Maria Marchiorato. Interdisciplinaridade: um novo paradigma de conhecimento? *Educar*, Curitiba, n. 10, p. 99-109, 1995, Editora da UFPR.
- GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes, 2013.
- GOULART, Marcelo Pedroso et al. *Projeto de Código Florestal: relatório do subgrupo de defesa do patrimônio florestal e de combate às práticas rurais antiambientais*. São Paulo: GAEMA, 2011.
- GOULART, Marcelo Pedroso et al. *Projeto Político-Pedagógico 2015-2018*: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de São Paulo. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2015.
- GRAMSCI, Antonio. *O leitor de Gramsci: escritos escolhidos 1916-1935*. Carlos Nelson Coutinho. (Org.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- LÖWY, Michael. *As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento*. Tradução de Juarez Guimarães, Suzanne Felicie Léwy. São Paulo: Busca Vida, 1987.
- LUNGARZO, Carlos. *O que é ciência*. São Paulo: Círculo do livro, 1992.

---

<sup>11</sup> Em 26 de novembro de 2015 foi eleito o novo diretor do CEAF/SP para o biênio 2016/2017.

MARQUES NETO, Agostinho Ramalho. *A ciência do direito: conceito, objeto, método*. Rio de Janeiro, Renovar, 2001.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. *Moradia e mananciais: tensão e diálogo na metrópole*. São Paulo: FAUUSP/ FAPESP, 2006.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PERDIGÃO, Dulce Mantella; HERLINGER, Maximiliano; WHITE, Oriana Monarca (Org.). *Teoria e prática da pesquisa aplicada*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A universidade do século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. São Paulo: Cortez, 2011.

SARRUBBO, Mário Luiz. O Ministério Público e o aperfeiçoamento funcional de seus membros. In: SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Ministério Público – 25 anos do novo perfil constitucional*. São Paulo, Malheiros, 2013.

VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. *Filosofia da práxis*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

---

## Resumo

O objetivo desse artigo é apresentar, de forma sintética, o trabalho de cooperação em desenvolvimento entre a escola institucional do Ministério Público de São Paulo e as universidades e centros de pesquisa do estado de São Paulo, com o propósito de desenvolver pesquisa científica aplicada nas áreas de atuação do Ministério Público, de modo a fornecer subsídios técnicos-científicos para qualificar a atuação institucional. São apresentadas as premissas, diretrizes e principais ações do trabalho no biênio 2014/2015 e caracterizadas as frentes de pesquisa com avanços mais significativos. Parte-se da constatação de que é necessário ao Ministério Público apropriar-se de conhecimento científico interdisciplinar para atuar de forma reflexiva e resolutiva na efetivação de direitos.

---

## Sobre o autor

José Roberto Porto de Andrade Júnior - Assistente Técnico de Promotoria do Ministério Público do Estado de São Paulo. Professor universitário. Mestre e bacharel em Direito pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP). Endereço eletrônico: joserobertopajr@ hotmail.com.