

A investigação acadêmica aplicada em problemas públicos – a experiência da parceria PUC-Campinas e Ministério Público Federal

Aureo Marcus Makiyama LOPES¹

Caio de Souza FERREIRA²

Fábio de Almeida MUZZETI³

I. INTRODUÇÃO

Se tentássemos definir o sentido da parceria firmada entre a Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas) e o Ministério Público Federal (MPF-Campinas), que completou três anos de funcionamento em 2015, talvez pudéssemos recorrer ao conceito de *Simbiose*. O dicionário a define como: [Do gr. *sympósis*, 'vida em comum com outro(s)'.] *S.f.* **1.** Ecol. Associação de duas plantas, ou de uma planta e um animal, ou de dois animais, na qual ambos os organismos recebem benefícios, ainda que em proporções diversas. **2.** *P. ext.* Associação entre dois seres vivos que vivem em comum. **3.** *Fig.* Associação e entendimento íntimo entre duas pessoas. Empratar tal significado quando se fala da parceria entre as instituições envolvidas, materializa de forma clara o que se observou nesses anos iniciais da experiência.

Existem três áreas de investigação que, por serem independentes, costumam funcionar separadamente: a investigação de problemas jurídicos, por órgãos como, por exemplo, o Ministério Público; a investigação acadêmica de problemas científicos; e a investigação empírica

de problemas públicos concretos. Nada impede, contudo, que se busque a intersecção das três áreas para se produzir uma investigação que trate do diagnóstico dos problemas concretos que desafiam a comunidade local e da elaboração de propostas de intervenção para a solução efetiva; que obedeça a parâmetros, métodos e requisitos científicos; e que receba o enquadramento jurídico que formaliza os resultados, para que sejam aplicados na prática. Eis a pesquisa aplicada em problemas públicos como método interorganizacional e interdisciplinar, capaz de oferecer bons resultados às instituições do Poder Público, às Instituições de Ensino Superior e, diretamente, à sociedade.

O objetivo da parceria firmada entre uma instituição de ensino e uma organização pública é estabelecer um sistema de cooperação técnica e multidisciplinar, integrando as atividades acadêmicas às promotoriais. Com isso, almeja-se uma melhor qualificação teórica dos trabalhos desenvolvidos pelo ministério público e uma melhor formação prática dos alunos em curso de atividades acadêmicas da universidade, respeitados simultaneamente o regime e os objetivos da universidade e do ministério público.

¹ Procurador da República do Ministério Público Federal em Campinas e Região

² Professor e Integrador Acadêmico de Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da PUC-Campinas

³ Professor e Diretor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da PUC-Campinas

A parceria permite ainda que os alunos promovam estudos, pesquisas, projetos e análises relativas às diversas temáticas de atuação pública, como direitos humanos, defesa do consumidor, preservação do patrimônio histórico, saúde pública, meio ambiente, urbanismo, mobilidade, dentre outros. As atividades acadêmicas dos mais variados tipos, tais como Estágio Supervisionado Obrigatório, Atividades Complementares, Monitorias, Trabalhos de Conclusão de Curso e Disciplinas Curriculares, comportam sua integração com a atuação em diagnóstico, prevenção e construção de soluções públicas participativas. Dentre estes, os Trabalhos de Conclusão de Curso, via de regra, são os que suportam as atividades mais teóricas e individuais, aplicando a problemas sociais o conhecimento científico disciplinar (o ideal é que seja multidisciplinar), com relevantes contribuiçõesⁱ como resultado.

Em suma, a pesquisa aplicada a problemas públicos visa: o aprendizado dos alunos; a qualificação científica da atuação dos gestores públicos e dos respectivos órgãos de controle – como o Ministério Público; o diagnóstico multidisciplinar e a apresentação de hipóteses de soluções públicas locais e regionais validadas intersubjetivamente. Nessa perspectiva, a parceria firmada entre a Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas) e o Ministério Público Federal (MPF-Campinas) vem, desde 2012, trazendo bons frutos e maior excelência aos seus cursos de graduação, preparando seus alunos de forma mais eficaz para o mercado de trabalho, ao passo que intensifica a ideia da construção de cidadania na atuação acadêmica.

II. COMO FUNCIONA?

As parcerias são formalizadas em convênios legalmente válidos de colaboração e trabalho, firmados pelas organizações parceiras. Temos aqui a pesquisa aplicada em problemas públicos relevantes e atuais, assegurada em sua inde-

pendência tanto pela autonomia científica das universidades quanto pela autonomia jurídica do Ministério Público.

No modelo de convênios adotado até o momento, os recursos disponibilizados têm sido basicamente o uso da capacidade instalada das organizações parceiras, sem o emprego direto de recursos financeiros. A exceção é o seguro do aluno em estágio curricular obrigatório e o eventual transporte para atividades de campo. À instituição de ensino cabem implantar as medidas de integração de suas atividades acadêmicas às atividades da parceria, mantendo sua autonomia científica ao mesmo tempo em que adapta suas rotinas acadêmicas e gestão para facilitar e desenvolver as atividades de colaboração na social.

Por exemplo, os calendários anuais ou semestrais das atividades precisam se conjugar com os projetos de longo prazo, o que, inclusive, já coloca o ensino em contato com uma realidade da vida profissional: alguns projetos sociais, em razão de sua complexidade, tem longos prazos de maturação e execução.

Todos os cursos podem contribuir na parceria, pois os conhecimentos disciplinares sempre podem ser úteis às soluções de problemas públicos afinal, além de ser um profissional especializado, o aluno sempre será um cidadão ao qual será útil a experiência da cidadania ativa). Podemos citar exemplos como Administração (para a organização da gestão pública necessária ao problema), Direito (para o estudo das normas aplicáveis ao caso), Economia (para a mensuração do impacto econômico do problema), Arquitetura e Urbanismo (para a compreensão das dinâmicas urbanísticas e simulações do espaço habitado), e assim por diante.

O professor buscará articular os conteúdos cursados com os de necessidades do projeto, ajudando o aluno a transpor a barreira teórica e terminológica de sua disciplina, para auxiliar na construção do caráter interdisciplinar do trabalho discente.

ⁱ Estudos e outras contribuições acadêmicas podem ser consultados em: <https://social.mpf.mp.br/index.php5/Conhecimento/disciplinas>

Ao mesmo tempo em que se desenvolvem as atividades da parceria, o conhecimento produzido colaborativamente é disponibilizado na internet, disseminando conhecimento público útil para a sociedade em geral, lembrando que cabe às organizações que criam e que custodiam informações públicas disponibilizá-las automaticamente, como regra, salvo as devidamente classificadas como sigilosas.

A responsabilidade legal numa comunidade de participação social qualquer é conferida não por normas internas ao grupo, mas pelas normas legais que incidem à atividade praticada, seja no tratamento da informação pública, seja em outros aspectos da democracia direta e participativa. Assim, no exercício de suas atividades, o voluntário detém a mesma responsabilidade individual que teria no exercício comum de sua cidadania, ainda que orientado e capacitado pela parceria.

A parceria tem como política de informação os objetivos e regras de transparência pública e acesso à informação que constam das leis e da Constituição, não tratando sua atuação de informações que tenham seu caráter sigiloso legalmente determinado e definido (lembrando, todavia, que a publicidade é a regra e o sigilo deve estar devidamente afirmado e justificado em relação a cada informação pública).

São possíveis, dentre outras, as seguintes funções no desempenho da parceria: a) 'representante de organização parceira', aqueles que oficialmente falam em nome destas, b) 'gestor de projeto', os que coordenam e decidem o andamento do projeto, c) 'cogestores de projetos', como professores que coordenem a participação dos alunos num projeto, d) 'colaborador', função de caráter geral e mais frequente, e) 'participante', função mais ocasional e contribuição com opiniões e comentários, d) 'mediador', que coordena o processo de colaboração entre as organizações públicas envolvidas com um problema concreto.

Enfim, numa aplicação da fórmula do "pensar global e agir local", o objetivo é combinar

a execução de atividades locais em prol do apoio à solução de problemas públicos daquela região com a produção colaborativa de um conhecimento compartilhado.

III. PROJETOS REALIZADOS E RESULTADOS

As atividades concretas normalmente se organizam em projetos, que necessitam definir bem o problema público que constitui seu objeto. A seleção dos problemas que serão estudados nos projetos da parceria deve partir de casos concretos e necessidades públicas como prioritários pelas organizações públicas e, a partir daí, conjugados com linhas de Pesquisa, atividades de Extensão ou outras de caráter prático da Universidade; sem prejuízo de que a instituição de ensino crie formalmente no ambiente acadêmico atividades especialmente desenhadas e conformes à parceria.

3.1) Avaliação da qualidade do atendimento nas agências do INSS

O primeiro projetoⁱⁱ cuidou da qualidade do atendimento das agências do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) na região de Campinas e originou-se da repetitiva ocorrência de reclamações e inquéritos civis sobre falhas no atendimento prestado. O projeto baseou-se em visitas dos alunos voluntários aos órgãos públicos inspecionados e aplicação de questionários e entrevistas para obtenção das informações necessárias.

O projeto incluiu as seguintes etapas: 1) explicação do projeto a professores e gestores dos órgãos públicos envolvidos e estabelecimento de parceria, 2) capacitação prática em uso da *wiki* e teórica sobre: direitos do cidadão, ministério público e atendimentoⁱⁱⁱ no INSS, 3) exposição sobre metodologia e dados desejados e elaboração dos questionários^{iv} e entrevistas com a participação

ⁱⁱ Foi desenvolvido no primeiro semestre de 2012 e teve como seu gestor titular o promotor federal (procurador da República) Paulo Gomes Ferreira Filho, e conduzido na fase final pelo promotor federal Edilson Vitorelli Diniz Lima. O projeto pode ser consultado em: https://social.mpf.gov.br/index.php5/Proj2_qualidade_atendimento_do_INSS_na_RMC

ⁱⁱⁱ Disponível em: https://social.mpf.mp.br/images/1/16/Palestra_Atendimento_INSS.pdf

^{iv} Questionário em: https://social.mpf.gov.br/images/9/97/PUC_Question%C3%A1rio_INSS_-_branco.pdf

dos alunos, 4) organização de equipes e plano de vistorias, 5) realização das vistorias nos locais e preenchimentos dos questionários, 6) consolidação dos dados das equipes e elaboração de relatório, com comparações entre as agências e destaques dos aspectos mais relevantes, 7) apresentação do relatório consolidado, divulgação, análise crítica e avaliação dos participantes.

Diversos materiais foram produzidos durante o projeto e tornaram-se disponíveis para a sociedade por meio da internet, destacando-se os resultados alcançados e relatados^v. Ao longo do projeto, com a exposição dos resultados preliminares alcançados, foi produzida, pelo procurador responsável, a Recomendação à Gerência local do INSS, tendo sido acatada e sanados os problemas inicialmente identificados. No passo seguinte, quando outros problemas foram encontrados pelos alunos envolvidos, o próprio órgão gestor estudado - o INSS - que também participava do projeto, adotou providências por iniciativa própria alcançando a solução dos problemas apontados, sem necessidade de qualquer intervenção do MPF-Campinas.

3.2) Habitação social

Aqui se estuda o modelo de empreendimentos habitacionais de interesse social financiados pelo poder público federal^{vi} (programa Minha Casa, Minha Vida). O projeto teve início em 2012 com uma fase de estudo das referências teóricas sobre o tema, com o objetivo de compreender déficit habitacional e as experiências nacionais e internacionais no enfrentamento da questão. Em paralelo, também objetivava comparar o resultado da simulação dos Projetos de Conclusão de Curso da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo com a produção advinda do Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida.

Na evolução do desenvolvimento deste projeto, em 2013, o trabalho encontrava-se na fase de análise de informações pertinentes e aplicação

concreta do modelo a um empreendimento paradigma, o Residencial Jardim Bassoli, em Campinas, que conta com milhares de unidades habitacionais, e inúmeras reclamações de problemas de variadas ordens e dimensões. Nesse estudo de caso real, foi realizada uma minuciosa análise dos impactos sociais e ambientais decorrentes da implantação do empreendimento em questão, que passou pela elaboração de questionários de obtenção e organização de informações relevantes para aplicação na comunidade pelos colaboradores voluntários e por meio de visita ao empreendimento, conversa com os líderes locais, averiguação de redes urbanas e equipamentos disponíveis.

O objeto do projeto, integrado por alunos de diversos cursos – principalmente Arquitetura e Urbanismo - e de caráter interdisciplinar, é estudar os problemas e soluções relacionadas a empreendimentos habitacionais de responsabilidade do poder público, em suas diversas facetas, construindo um roteiro de análise com metodologia que permita um amplo diagnóstico dos resultados atuais e propostas concretas de melhorias para empreendimentos futuros.

As diversas facetas do projeto repercutem a proposta abrangente e integrada com análise nas dimensões: 1) urbanística do empreendimento, 2) tectônica, ligada à qualidade e custo de seu modelo construtivo, 3) repercussões culturais da alocação conjunta de distintas comunidades, 4) verificação do acesso justo ao benefício habitacional, 5) impacto ambiental e urbano da obra e inserção do empreendimento na cidade, incluindo 5.1) o acesso dos moradores a escolas, 5.2) unidades de saúde e 5.3) outros equipamentos e serviços públicos, como, por exemplo, a facilidade ou o impacto negativo na mobilidade urbana.

O produto final desta etapa do projeto ampliou o entendimento dos efeitos colaterais no território, sobretudo no que tange a lógica e modelo de cidade induzido pelo programa habitacional Minha Casa Minha Vida, constituindo bagagem teórica e referências para a análise de casos análogos frutos da mesma dinâmica.

^v Resultados apresentados pelo grupo em: <https://social.mpf.mp.br/images/d/d7/Apresentacao-20121128.pdf>

^{vi} São gestores do projeto o promotor federal Edilson Vitorelli Diniz Lima e os professores de Arquitetura Caio de Souza Ferreira e Fábio Muzetti.

Nesse sentido, a Ação Civil Pública proposta em face do empreendimento Vila Abaetés pelo 5º Ofício do Ministério Público Federal em Campinas e região também é exemplo de resultado concreto da parceria ligado a esta temática. Nela, as análises resultantes da pesquisa realizada aparecem como base científica para o apontamento dos problemas jurídicos e urbanísticos encontrados no empreendimento, qualificando o debate e o processo judicial.

3.3) Avaliação de planos municipais de gestão de resíduos sólidos na região

Neste projeto aborda-se a gestão de resíduos sólidos¹, numa perspectiva de colaboração institucional também com outras instituições de ensino, este projeto está sendo desenvolvido com a parceria conjunta com a Faculdade de Tecnologia – FATEC – de Jundiaí. Neste projeto estão sendo analisados os planos de gestão de resíduos sólidos atualmente em desenvolvimento pelos municípios da região de Campinas. Com o conhecimento técnico ambiental somado às condicionais jurídicas são avaliados qualitativamente os planos de cada município, divulgadas tais avaliações na página do projeto na internet e utilizadas para orientar a atuação do Ministério Público na defesa do meio ambiente.

A Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da PUC-Campinas - como precursora - e o Curso de Gestão Ambiental da FATEC-Jundiaí são dois colaboradores que, juntamente com o MPF-Campinas, estão no epicentro de uma rede de pesquisa aplicada a problemas públicos que vem se ampliando em todo o Brasil.

3.4) Pesquisas e resultados individuais

Outros produtos desta parceria institucional foram uma monografia na graduação do curso de

Economia sobre a atuação do Ministério Público Federal em defesa da concorrência^{vii} e diversas planilhas e orientações para a realização de obras e avaliação de acessibilidade física em organizações públicas^{viii}.

3.5) Sistema Prisional

Este projeto, em curso desde 2014, objetiva analisar a situação do sistema prisional brasileiro no que diz respeito ao atendimento às legislações e acordos internacionais garantidores dos direitos humanos fundamentais do cidadão apenado. Tal esforço se desdobra em inúmeros subprojetos de diversas áreas do conhecimento, sendo na essência do objeto de investigação, um trabalho plural e multidisciplinar. Participam faculdades como Medicina, Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Odontologia, Fisioterapia, Psicologia, Ciências Sociais, Serviço Social e Geografia.

Inicialmente, o projeto analisou as tipologias arquitetônicas dos equipamentos prisionais dispostas nas legislações e normativas que regulamentam parâmetros espaciais e construtivos para cada tipo de regime de pena. Também foram realizados estudos de alguns casos quanto a inserção urbana e os reflexos urbanísticos no território da presença do equipamento prisional.

Na segunda fase do projeto, foi estabelecido como objeto o estudo de caso real da Penitenciária Feminina de Campinas objetivando elaborar metodologia de verificação do atendimento às legislações pertinentes para a aplicação em outros estabelecimentos prisionais.

IV. DESAFIOS E PROPOSTAS

Dentre outros, se encontram os seguintes desafios a serem enfrentados nas parcerias: a) conjugar no que for necessário as atividades, fluxos de trabalho e rotinas burocráticas das organizações

^{vii} Disponível em: https://social.mpf.mp.br/images/8/82/Monografia_-_Edlen_Ribeiro.pdf

^{viii} Os produtos são fruto do trabalho das arquitetas Chiara Alves de Oliveira e Juliana CairolliFornari https://social.mpf.mp.br/index.php5/Hipossuficiencia/pessoal#Resultado_do_Projeto_4.2F2012_da_Social

¹ Disponível em: https://social.mpf.mp.br/index.php5/Projeto_gestao_de_residuos

envolvidas, b) trabalhar de forma transdisciplinar com as diversas formações acadêmicas, dadas as diferentes linguagens e vieses profissionais sobre um mesmo tema e, c) Implantar meios eficazes e integrados de comunicação, gestão do conhecimento e trabalho colaborativo entre os participantes.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No caso da participação de agentes públicos, as atividades exercidas por estes no modo de colaboração não se confundem com sua atuação oficial e legalista que seja voltada para o recebimento e processamento de reclamações, denúncias, acusações, punições e responsabilização. Para essa função tradicional existem os

canais oficiais já estabelecidos pelas organizações públicas.

Os integrantes de uma comunidade de participação social que adotem a metodologia da parceria devem evitar a autopromoção e a defesa intransigente de interesses individuais, corporativistas ou partidários, dentre outros, pois ideologias de caráter sectário são incompatíveis com os fins da pesquisa aplicada em problemas públicos.

Ademais, para além dos aspectos cientificamente mensuráveis e rigorosamente verificáveis desta experiência pioneira de parceria entre o Ministério Público e a Universidade, observou-se no comportamento dos participantes e colaboradores, o engajamento entusiasmado e convicto da contribuição efetiva na construção da cidadania e da democracia no Brasil a partir do conhecimento.