

Como medir a independência dos Ministérios Públicos.

Leitão de Melo Natália Maria.

Cita:

Leitão de Melo Natália Maria (2010). *Como medir a independência dos Ministérios Públicos. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/197>



V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política – ALACIP
Área Temática “Política Comparada”
Sub-Área Temática “Ingeniería política comparada”

Como medir a independência dos Ministérios Públicos? Um modelo de análise fatorial¹

Autora: Natália Leitão (UFPE)²

Resumo

Como medir a independência de Ministérios Públicos (*prosecution agencies*)? O objetivo deste trabalho é propor uma tentativa de mensuração da independência dessas agências. Metodologicamente, adota-se um modelo de análise fatorial de componentes principais para estimar um indicador de independência. Os resultados apontam que as variáveis que influenciam a independência do Ministério Público podem ser agrupadas em duas dimensões, uma institucional e uma dos seus membros.

1. Introdução

O objetivo deste trabalho é identificar que variáveis do desenho institucional do Ministério Público podem influenciar a sua independência. Serão analisados elementos apontados pela literatura (Moreno *et al*, 2003; McAllister, 2008; Voigt *et al*, 2008; 2010) que fazem parte da dimensão de independência do Ministério Público. Independência aqui é entendida como a possibilidade de tomar decisões sem a

¹ Trabalho apresentado no V Congresso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado pela Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julho de 2010. Este trabalho é uma parte da minha dissertação de mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (PPGCP/UFPE), intitulada “Quem controla os controladores? Independência e accountability no Ministério Público brasileiro”.

² Mestranda em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (PPGCP/UFPE).

interferência de outros atores, por isso o foco no desenho institucional. Ademais, a preocupação é com características institucionais formais³.

Inicialmente, serão replicados os trabalhos de Moreno *et al* (2003) e de Voigt *et al* (2008, 2010). Em seguida, a partir da idéia de McAllister (2008), desenvolvo uma análise fatorial com o intuito de encontrar dimensões latentes da independência dos Ministérios Públicos.

2. Mensurando a independência: o que já foi feito

Moreno *et al* (2003) avaliam a independência a partir de duas dimensões: o processo de indicação e o tempo de mandato do chefe da instituição⁴. Com relação à primeira dimensão, os autores afirmam que o menor nível de independência é encontrado nos casos em que o processo é dominado por legisladores. Indicações mistas, com participação de diferentes órgãos, oferecem um pouco mais de independência. A independência aumenta de forma considerável se o processo de indicação for conduzido por instituições judiciais, não havendo participação de políticos. Por fim, a maior independência é encontrada nos casos em que a sociedade escolhe, um fenômeno raro na América Latina.

A segunda dimensão é o tempo de mandato do chefe da instituição. Eles mediram essa dimensão através de um *term ratio*: uma razão entre o tempo de mandato do chefe da instituição e o tempo de mandato do Poder eleito que é envolvido no processo de indicação:

$$\textit{term ratio} = \frac{\text{tempo de mandato do chefe da instituição}}{\text{tempo de mandato do Poder eleito que é envolvido no processo de indicação}}$$

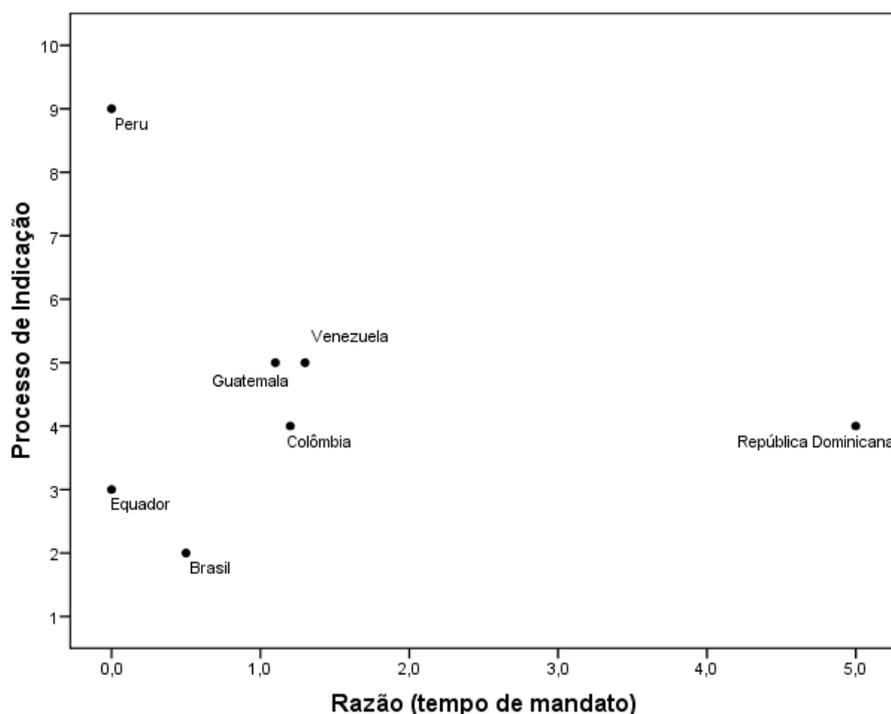
Se existem dois Poderes eleitos envolvidos (ou duas câmaras legislativas), é tomado o tempo daquele que tem o menor mandato. Casos em que o mandato é vitalício são codificados como 20 anos. Já os casos em que conselhos politicamente insulados são os únicos responsáveis pela indicação, a razão foi codificada como 5,00. Por fim, Moreno *et al* (2003) ressaltam que esses cálculos são baseados na existência de um mandato fixo, isto é, que só podem ser interrompidos através de um processo extraordinário de impeachment. Todavia, há casos em que um mandato pode ser facilmente interrompido. Assim, países nos quais o chefe da instituição pode ser demitido por uma maioria legislativa recebem o valor zero para o tempo de mandato.

Os autores afirmam que razões menores ou iguais a 1,00 representam menor independência, pois cada legislatura ou presidente tem ao menos uma oportunidade de mudar o chefe da instituição. Razões de 1,01 a 1,49 garantem um pouco mais de independência. Maiores mandatos aumentam a oportunidade de independência no sentido de que diminuem a probabilidade de punição por parte dos poderes eleitos. O gráfico abaixo replica a análise desses autores:

³ Reconhece-se que as características informais também são importantes na análise. Todavia, devido a limitações de recursos de tempo e logísticos elas não puderam ser inseridas no presente trabalho. Para um estudo de caso sobre o Ministério Público de Pernambuco, Cf. Nóbrega (2007).

⁴ Vale ressaltar que a análise dos autores se estende a várias instituições do sistema de justiça na América Latina, mas só serão expostos aqui os dados referentes aos Ministérios Públicos.

Gráfico 01: Independência dos Ministérios Públicos na América Latina



Escala do processo de indicação
 Dominado pelo legislativo
 0. somente maioria legislativa
 1. legisladores com participação da oposição
 Misto
 2. legisladores e presidente eleito
 3. outra entidade estatal que não a legislatura ou o presidente eleito
 4. juízes e políticos
 5. grupos civis e políticos
 Dominado pelo judiciário
 6. suprema corte ou conselho de juízes com participação de entidade estatal que não a legislatura ou o presidente eleito
 7. suprema corte ou conselho de juízes
 Dominado pela sociedade civil
 8. comissão de advogados, acadêmicos, etc. com participação por entidade que não a legislatura ou o presidente eleito
 9. comissão de advogados, acadêmicos, etc.

Fonte: Moreno *et al* (2003)

Observa-se que o Brasil⁵ é o país com menor independência na dimensão do processo de indicação e o segundo menor valor na dimensão tempo de mandato, ficando na frente apenas do Equador e do Peru⁶, já que ambos apresentam valor zero. A princípio, este resultado pode parecer surpreendente, já que toda a literatura sobre Ministério Público no Brasil ressalta a sua independência. Todavia, os próprios autores afirmam, baseados em Sadek e Cavalcanti (2003), que a independência identificada no Ministério Público não repousa sobre essas variáveis. Fatores como o alto grau de profissionalismo dos membros do Ministério Público e as diferenças regionais são destacadas. De qualquer forma,

o processo de indicação e mandatos excessivamente curtos trabalham contra a independência da instituição, sendo assim, a liberdade relativa do Ministério Público com relação a influências políticas pode variar de acordo com o compromisso de instituições federais específicas com a independência do Ministério Público⁷ (Moreno *et al*, 2003, p. 107, tradução nossa⁸).

⁵ Os autores se referem ao Ministério Público da União.

⁶ Pode haver controvérsias sobre a posição do Brasil nesta dimensão. Isso porque, embora tenha um mandato fixo (2 anos), o Procurador-Geral pode ser destituído pela maioria do Senado, com a iniciativa do presidente, sem a necessidade de um processo extraordinário de impeachment. Ou seja, talvez a codificação do Brasil na dimensão tempo de mandato devesse ser 0,00. Por outro lado, como veremos, a iniciativa de destituir só pode partir do presidente, e o Senado apenas autoriza a destituição.

⁷ “the appointment process and exceedingly short term work against the independence of the institution, and thus the relative freedom of the public prosecution from political influence could vary with the commitment to prosecutorial independence of specific federal administrations”

⁸ Todas as traduções foram feitas pela autora.

Embora se saiba que esses aspectos são relevantes, o foco aqui é sobre variáveis do desenho institucional do Ministério Público. Sem dúvida, as variáveis apontadas por Moreno *et al* (2003) são centrais no estudo da independência de uma instituição. Todavia, acredita-se que existem outras variáveis importantes para explicar a independência do Ministério Público que não são externas a ele, isto é, que fazem parte do seu próprio desenho institucional.

Uma tentativa de ampliar a visão e incluir novas variáveis é o trabalho de Voigt *et al* (2008, 2010). Eles definem o Ministério Público (*procuracy*) como uma instituição que:

(1) tem competência para reunir, ou para ordenar a polícia a reunir, informações sobre o comportamento criminal dos suspeitos; (2) com base nessas informações, tem competência para acusar o suspeito; (3) durante o julgamento, representa os interesses públicos⁹ (Voigt *et al*, 2010, p. 5-6).

Os autores criam dois índices de independência para os Ministérios Públicos, um medindo sua independência formal (*de jure*) e outro medindo sua independência real (*de facto*). Este trabalho só replicará o índice de independência formal, visto que o objetivo é analisar as características institucionais formais do Ministério Público. Este índice é formado por 16 variáveis agrupadas em 5 subindicadores. Cada variável assume valores de 0 a 1. Os autores somam os valores e dividem pelo número de variáveis disponíveis para cada caso. Desta forma, os subindicadores também variam de 0 a 1, onde 1 indica maior independência e 0 menor independência. Os subindicadores são somados e divididos por 5, resultando no índice de independência formal. Um problema desse índice é que os subindicadores acabam tendo o mesmo peso, isto é, a mesma importância para o índice final. O quadro abaixo sistematiza as variáveis utilizadas pelos autores:

⁹ “(1) it has the competence to gather information on the behavior of criminal suspects or to instruct the police to gather more information; (2) on the basis of that information, it has the competence to indict a suspect; (3) during a trial, it represents the interests of the public”

Quadro 01: Variáveis do índice de independência formal

Subindicador	Variáveis
1. Características institucionais gerais	A agência é mencionada na Constituição?
	Existem pré-requisitos formais para que um membro seja nomeado?
	Dificuldade para remoção do membro
	Existem regras para alocação de casos para membros específicos?
2. Independência pessoal dos promotores e procuradores	Duração do mandato
	Possibilidade de renovação
	Órgão que indica o chefe
	Formas de promoção
	Demissão
	Transferência contra vontade
3. Independência formal	Ordens Internas
	Ordens Externas
	Poder para substituir um procurador em um caso específico
4. Monopólio para iniciar processos	A agência tem monopólio para iniciar processos?
	Há revisão judicial de decisões dos procuradores?
5. Grau de Discricionariedade	Se há evidências suficientes para iniciar um processo, o procurador é obrigado a iniciá-lo?

Fonte: Voigt *et al* (2008, 2010).

A tabela abaixo sumariza os resultados para o índice de independência formal.

Tabela 07: Índice de independência formal¹⁰

Rank	País	Valor	Rank	País	Valor
1	Argentina	,861	68	EUA	,316
2	Armênia	,714	69	Austrália	,305
3	Letônia	,699	70	França	,299
4	Itália	,695	71	Trinidad/ Tobago	,281
5	Equador	,692	72	Costa do Marfim	,273
6	Romênia	,689	73	Malásia	,267
7	Espanha	,682	74	Israel	,245
8	Venezuela	,681	75	Cazaquistão	,241
9	Bélgica	,679	76	Dinamarca	,226
10	Estônia	,670	77	Quênia	,157
16	Brasil	,598	78	Botsuana	,116
52	Reino Unido	,418	79	Azerbaijão	,000

Fonte: Banco de dados de Voigt *et al* (2010).

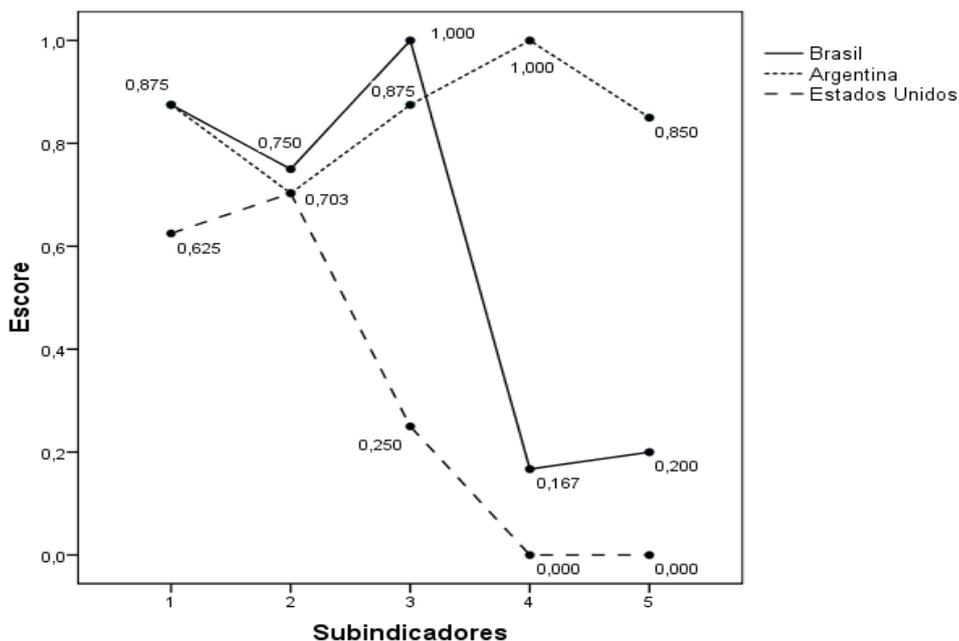
Como podemos ver, a Argentina lidera o ranking, apresentando o maior índice de independência. O Brasil¹¹ não está entre os dez primeiros, mas está longe de ser um dos países com menor independência, ficando na décima sexta posição. Todavia, destaca-se que como o índice é formado por cinco subindicadores, os países podem apresentar desempenho diferentes em cada um deles. No caso da Argentina, a variação é pequena: os valores dos subindicadores variam entre 0,703 (subindicador 2) e 1,000 (subindicador 5). Já os Estados Unidos apresentam uma variação maior: de 0,00

¹⁰ Aqui só serão mostrados alguns países. A lista completa encontra-se no Apêndice A.

¹¹ Os autores utilizaram apenas o Ministério Público da União.

(subindicadores 4 e 5) a 0,703 (subindicador 2). A variação do Brasil também é grande. Seu menor valor é 0,167 (subindicadores 4 e 5) e seu maior valor é 1,000 (subindicador 3). Isto indica, por exemplo, que no subindicador que mede discricionariedade (5), o Brasil apresenta uma baixa independência; enquanto que no subindicador de independência formal, ele assume o maior valor de independência. O gráfico abaixo mostra o desempenho desses países¹².

Gráfico 02: Subindicadores de Independência



Fonte: Banco de dados de Voigt *et al* (2010).

Um elemento que surpreende nesta análise é o fato do Brasil apresentar um baixo desempenho no subindicador referente ao grau de discricionariedade. A literatura nacional sobre o Ministério Público indica que os promotores e procuradores desfrutam de alta discricionariedade. Acredito que essa discrepância se deve ao fato de que a preocupação de Voigt *et al* (2008, 2010) é com a função *penal* da instituição. Sendo que as funções do Ministério Público brasileiro vão além de questões penais, a instituição também tem funções civis, e são nelas que residem o maior grau de discricionariedade dos membros do Ministério Público. No caso da ação penal, os membros do Ministério Público têm baixa discricionariedade devido ao princípio da legalidade, que obriga o promotor ou procurador a levar ao Judiciário todos os casos em que há evidência suficiente de culpa (Kerche, 2003; McAllister, 2008). O membro do Ministério Público não pode propor acordos ou aplicar penas alternativas, isso cabe apenas ao Judiciário. Mas ainda assim, os membros do Ministério Público têm discricionariedade no que se refere ao estabelecimento de que as evidências são suficientes, já que ele pode decidir pelo arquivamento do processo.

¹² Para observar o desempenho de todos os países incluídos na amostra de Voigt *et al* (2010) ver Apêndice B

3. A tentativa de uma nova medida

Para McAllister (2008), a independência do Ministério Público brasileiro pode ser vista a partir de dois componentes:

O primeiro componente é a independência do Ministério Público como instituição. A Constituição brasileira de 1988 garantiu essa independência removendo a instituição do controle dos três Poderes. O segundo componente da independência do Ministério Público é a independência funcional dos seus membros. Essa permite que os promotores e procuradores levem adiante casos do modo que eles julgarem apropriado, bastante livres de influências do chefe da instituição¹³ (McAllister, 2008, p. 108-109).

Tendo isto em mente, busquei analisar se esses dois componentes podem ser encontrados quando se inclui outros países na análise. A partir da base de dados de Voigt *et al* (2008, 2010), realizei uma análise fatorial para saber se as variáveis poderiam ser agrupadas nesses dois componentes. As variáveis que foram inseridas no modelo estão listadas no quadro abaixo¹⁴:

Quadro 02: Variáveis da Análise Fatorial

Variável	Descrição
V_1	Se membros do Executivo tem poder para dar instruções ao Ministério Público (ordens externas)
V_2	Se o chefe do Ministério Público tem poder para dar instruções aos membros (ordens internas)
V_3	Poder para substituir um procurador em um caso específico
V_4	Órgão que indica o chefe do Ministério Público
V_5	Destituição do chefe do Ministério Público
V_6	Transferência dos membros para outro cargo contra a sua vontade
V_7	Transferência dos membros para outra localidade contra a sua vontade

Fonte: Voigt *et al* (2008, 2010).

A tabela abaixo mostra a estatística descritiva das variáveis. O N varia, pois há questões que não foram respondidas para alguns países. A variável com maior média é a V_1 (ordens externas), apresentando o valor de 0,569. Já a menor média é a da variável

¹³ “The first component is the political independence of the Ministério Público as an institution. The Brazilian Constitution of 1988 provides for such independence by largely removing the institution from the control of the three branches of government. The second component of prosecutorial independence is the functional independence of its prosecutors. This allows individual prosecutors to pursue cases in the manner they deem appropriate, largely free of influence by prosecutors that form leadership of the institution”

¹⁴ Poderiam ter sido incluídas outras variáveis da base de dados, mas elas não preencheram os pré-requisitos para isso, isto é, ou apresentaram comunalidades muito baixas ou contribuíam para mais de um fator, violando o pressuposto da estrutura simples, o que por sua vez dificulta a análise substantiva dos fatores extraídos (Hair *et al*, 2005). Para uma aplicação avançada em análise fatorial ver Tabanick e Fidell (2007). Para uma introdução ver Hair *et al* (2006).

V_2 (ordens internas), com o valor de 0,112. O seu desvio-padrão¹⁵ também é o mais baixo (0,266), indicando uma baixa variação desta variável entre os países.

Tabela 08: Estatística descritiva

Variáveis	N	Média	Desvio-Padrão
V_1	72	,569	,454
V_2	76	,112	,266
V_3	72	,514	,503
V_4	78	,340	,341
V_5	67	,474	,426
V_6	74	,351	,481
V_7	66	,258	,441

Fonte: Banco de dados de Voigt *et al* (2008, 2010).

A partir destas variáveis, foi realizada uma análise fatorial. Análise fatorial é um nome geral, dado a um grupo de técnicas estatísticas cuja principal finalidade é definir a estrutura subjacente entre as variáveis de uma análise (Hair *et al*, 2006). Com essa técnica é possível expressar um grande número de variáveis em um número mínimo de fatores ou componentes (Pallant, 2007; Field, 2005).

Um primeiro passo para iniciar a Análise Fatorial é observar se os dados disponíveis são adequados para a sua realização. Segundo Hair *et al* (2006), existem dois critérios básicos: o tamanho da amostra (N) e a força da relação entre as variáveis. Com relação ao número de casos (N), embora a tabela anterior mostre valores em torno de 70, para a Análise Fatorial só restaram 49 países. Isso porque é indicado que os casos *missing* sejam retirados da amostra. Hair *et al* (2006) indicam um valor mínimo de 50 casos para que análise fatorial seja realizada. Mas é importante também observar a razão entre o tamanho da amostra e o número de variáveis incluídas na análise. Não há um consenso sobre um número ótimo. O patamar mínimo sugerido por Hair *et al* (2006) é de 5 casos para uma variável. Neste caso, o tamanho da amostra é compatível com análise fatorial, já que se tem 7 casos para uma variável (49/7).

Já no que se refere à força da relação entre as variáveis, existem alguns testes disponíveis para analisar. Os mais utilizados são o Kaiser-Meyer-Oklin (KMO) e o teste de esfericidade de Bartlett (BTS). Os resultados para esses testes são apresentados na próxima tabela.

Tabela 09: Teste de adequação da amostra

KMO		,663
BTS	Approx. Chi-Square	75,454
	GL	21,000
	Sig.	,000

¹⁵ O desvio-padrão é uma medida que indica a variação dos valores de uma amostra em torno na média. Maiores valores de desvio-padrão indicam maiores quantidades de variação. A variância é o desvio-padrão ao quadrado (Triola, 2005).

Como pode ser observado, o KMO sugere que os dados são adequados para se proceder a análise fatorial (0,663), já que o valor encontrado supera o patamar mínimo necessário sugerido por Hair *et al* (2006) de 0,5. Similarmente, o BTS foi estatisticamente significativo a 1% ($p < 0,000$), quando o necessário é ser significativo a 5% ($p < 0,05$) (Pallant, 2007), reforçando a adequabilidade da amostra. Uma outra forma de analisar a adequabilidade dos dados é observar a matriz de correlação anti-imagem. Ela mostra as correlações parciais entre as variáveis após a análise fatorial e sua diagonal contém as medidas de adequação da amostra (Hair *et al*, 2006).

Tabela 10: Matriz de Correlação Anti-imagem

	V_1	V_2	V_3	V_4	V_5	V_6	V_7
V_1	,684 ^a	-,177	-,036	-,195	-,280	,032	,032
V_2	-,177	,734 ^a	-,085	,207	,021	-,158	-,326
V_3	-,036	-,085	,843 ^a	,034	,078	-,156	-,114
V_4	-,195	,207	,034	,600 ^a	-,212	,018	-,247
V_5	-,280	,021	,078	-,212	,573 ^a	-,444	,200
V_6	,032	-,158	-,156	,018	-,444	,666 ^a	-,508
V_7	,032	-,326	-,114	-,247	,200	-,508	,646 ^a

a. Medidas de adequação da amostra (MSA).

Tanto Schawb (2007) quanto Field (2005) sugerem 0,5 como valor mínimo aceitável na observância das medidas de adequação da amostra (a diagonal está sombreada). Além disso, espera-se que a magnitude dos coeficientes fora da diagonal assumam valores reduzidos. Como pode ser observado, a referida matriz satisfaz esse pressuposto, ratificando o argumento de que os dados são, de fato, adequados a análise fatorial. Depois de verificada a adequabilidade dos dados, o próximo passo é analisar as comunalidades das variáveis observadas. A tabela abaixo sumariza as comunalidades associadas a cada variável observada.

Tabela 11: Comunalidades

Variável	Inicial	Extração
V_1	1,000	,480
V_2	1,000	,583
V_3	1,000	,406
V_4	1,000	,507
V_5	1,000	,624
V_6	1,000	,712
V_7	1,000	,693

Método de extração: Análise de Componentes Principais (ACP)¹⁶.

¹⁶ Existem várias técnicas de extração. As duas mais conhecidas são a Análise de Componentes Principais – ACP (*principal components analysis*) e a Análise de Fatores Comuns – AF (*common factor analysis*). A diferença entre elas é que na ACP toda a variância é utilizada e na AF é utilizada apenas a variância compartilhada.

Define-se comunalidade como “o total de variância que uma variável original compartilha com todas as outras variáveis incluídas na análise”¹⁷ (Hair *et al*, 2006, p. 102). Ou seja, é a quantidade total de variância compartilhada de cada variável observada com as demais variáveis de interesse. Quanto maior o valor da comunalidade, maior é o grau de associação entre as variáveis e o fator extraído. Para Field (2005) a comunalidade “é uma medida da proporção da variância explicada pelos fatores extraídos”¹⁸ (Field, 2005, p. 630). Tecnicamente, deve-se manter apenas as variáveis que apresentam comunalidade acima de 0,5. No caso acima, apenas duas variáveis não satisfazem esse pressuposto, são elas: V_1 (ordens externas) e V_3 (poder para substituir um promotor em um caso específico contra sua vontade). Em uma perspectiva mais conservadora o pesquisador poderia ser levado a excluí-las da análise. No entanto, optei em conservá-las porque ambas as variáveis apresentaram comunalidades acima de 0,4, o que sugere apenas uma ligeira inadequação (Schwab, 2007). Além disso, a V_1 apresentou comunalidade de 0,48, ficando marginalmente abaixo do patamar mínimo de 0,5. E também, como bem lembra Schawb (2007) e Hair *et al* (2006), o pesquisador além de considerar critérios estatísticos, deve ponderar pela contribuição substantiva de cada variável na criação do seu conceito de interesse. No nosso caso, dada a ausência de literatura específica sobre o tema, não existem razões teóricas mais robustas para descartar essas variáveis sem correr o risco de assumir uma posição claramente arbitrária.

O próximo passo é determinar o número de fatores que serão extraídos. A tabela abaixo sintetiza esses dados.

Tabela 12: Total da variância explicada

Componente	Eigenvalues iniciais			Extraction Sums of Squared Loadings		
	Total	% da variância	% cumulativo	Total	% da variância	% cumulativo
1	2,640	37,720	37,720	2,640	37,720	37,720
2	1,365	19,504	57,224	1,365	19,504	57,224
3	,824	11,765	68,989			
4	,774	11,056	80,045			
5	,694	9,911	89,956			
6	,435	6,218	96,174			
7	,268	3,826	100,000			

Método de extração: ACP.

Seguindo o critério de Kaiser, também conhecido como a regra do *eigenvalue*, somente devem ser extraídos os componentes com carga superior a um. Dessa forma, observa-se que devem ser extraídos dois fatores. O primeiro carrega 37,72% da variância total e o segundo 19,504%. Adicionalmente, o pesquisador pode analisar o percentual de variância acumulada que é carregada pelos fatores. Hair *et al* (2006) sugere o patamar mínimo de 60%. No caso acima, atingiu-se o valor de 57,244% o que é bastante próximo. Em síntese, pode-se afirmar que: 1) apenas dois fatores devem ser extraídos, sugerindo a existência de duas dimensões latentes; 2) o primeiro fator carrega

¹⁷ “the total amount of variance an original variable shares with all others variables included in the analysis”

¹⁸ “is a measure of the proportion of variance explained by the extracted factors”

quase o dobro da variância do segundo fator; 3) o percentual acumulado da variância carrega cerca de 58% da variância total observada, valor este muito próximo ao patamar sugerido.

Por fim, deve-se analisar a matriz rotacionada com o objetivo de identificar que variáveis estão associadas aos fatores extraídos. A tabela abaixo sumariza essas informações¹⁹.

Tabela 13: Matriz Rotacionada^a

	Componente	
	1	2
V_4	,003	,712
V_5	,136	,778
V_1	,092	,687
V_6	,741	,403
V_7	,810	,194
V_2	,763	,035
V_3	,631	-,082

Método de extração: ACP

Método de rotação: Varimax com Normalização de Kaiser²⁰

a. Rotação convergiu em 3 iterações

Os valores da tabela indicam as cargas fatoriais, isto é, a correlação entre as variáveis originais e o componente (Hair *et al*, 2006). Quanto maior o valor absoluto da carga fatorial, mais importância ela tem para aquele componente. Cada variável só deve contribuir para um componente (matriz de estrutura simples). Segundo Hair *et al* (2006), cargas entre 0,3 e 0,4 são o valor mínimo para considerar que uma variável contribui para o componente. Cargas maiores do que 0,4 são importantes e apenas cargas maiores do que 0,5 são consideradas com significância prática. Observa-se que apenas a variável V_6 contribuiria para os dois componentes, todavia, a sua carga fatorial no componente 2 (0,403) está apenas um pouco acima do mínimo permitido (0,4), considerado-se que ela contribui apenas para o componente 1.

Observava-se que as variáveis V_6, V_7, V_2 e V_3 estão associadas ao componente 1. Já as variáveis V_4, V_5 e V_1 estão associadas ao componente 2. Nota-se que as variáveis do componente 1 estão associadas à independência dos membros do Ministério Público enquanto que as variáveis do componente 2 estão associadas à independência do Ministério Público como instituição, como sugeriu McAllister (2008). Todavia, seria ingênuo afirmar que não há nenhum tipo de relação entre eles e que eles possam ser separados desta forma. Esta foi uma estratégia metodológica. Esses dois componentes de misturam e se reforçam mutuamente.

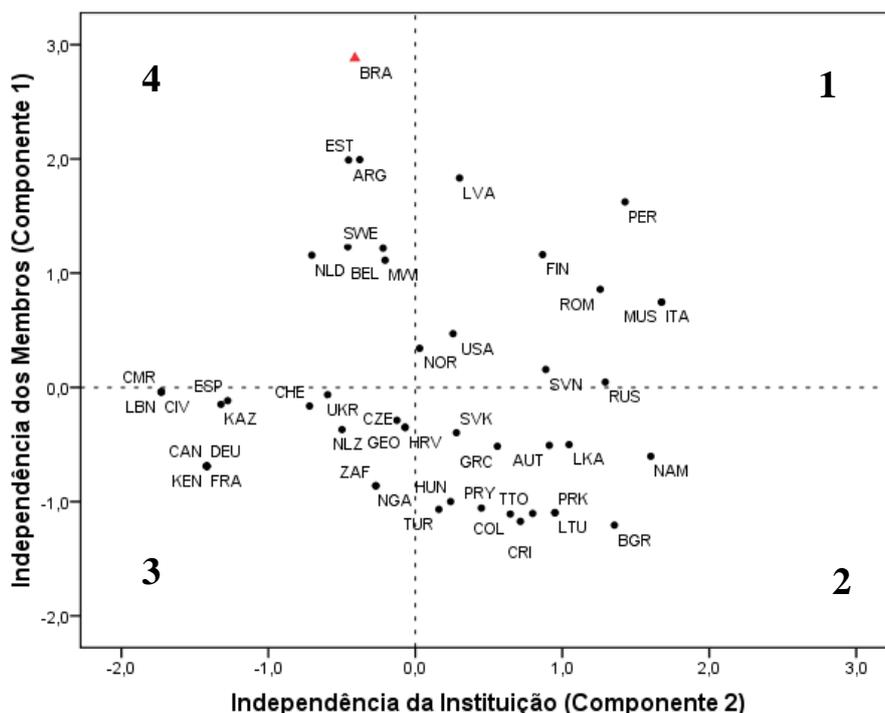
¹⁹ O pacote estatístico reporta duas matrizes fatoriais, uma não-rotacionada e outra rotacionada. Foi reportada aqui apenas a matriz rotacionada, pois ela apresenta soluções fatoriais mais simples e mais fácil de serem interpretadas (Field, 2005).

²⁰ O tipo de rotação utilizado aqui foi um método ortogonal, que pressupõe que os componentes resultantes não estejam correlacionados. Sabe-se que este é um pressuposto difícil de ser atingido teoricamente. Então, rodou-se o modelo com um o tipo de rotação oblíqua, que permite que os fatores estejam correlacionados. Todavia, a correlação entre os fatores foi muito baixa (0,203), optando-se, por indicação de Tabachnick e Fidell (2007), pela rotação ortogonal, já que esta é mais facilmente interpretável.

Um procedimento importante é avaliar a confiabilidade desses componentes: “confiabilidade significa que uma escala reflete consistentemente o constructo que ela está medindo”²¹ (Field, 2005, p. 666). Uma das medidas mais utilizadas de confiabilidade é o Alfa de Cronbach (α). Os valores entre 0,6 e 0,7 são os limites mínimos aceitáveis (Hair *et al*, 2006). O primeiro componente (independência dos membros) tem 4 itens e o α teve o valor de 0,675. Já o segundo componente (independência da instituição) tem 3 itens e o α foi 0,465. Embora esteja abaixo do patamar mínimo, vale ressaltar que esta medida é positivamente afetada pelo número de itens incluídos, isto é, quanto maior o número de itens, maior o α (Hair *et al*, 2006; Field, 2005). Como a escala só tem 3 itens e teoricamente faz sentido eles estarem juntos, optou-se por aceitar este valor.

Por fim, foram gerados escores²² para esses componentes com o intuito de identificar como os países se comportam nessas duas dimensões. O gráfico abaixo ilustra a dispersão dos países a partir da interação entre os referidos componentes.

Gráfico 03: Independência dos Membros e Independência da Instituição²³



Podemos separar os países em 4 grupos: 1) no canto superior direito, países que estão acima da média tanto na independência institucional como na dos membros (Peru, Itália, Estados Unidos, etc.); 2) no canto inferior direito, países que estão abaixo da média na dimensão de independência dos membros e acima da média na dimensão de independência da instituição (Bulgária, Colômbia, Áustria, etc.); 3) no canto inferior esquerdo, países que estão abaixo da média tanto na independência institucional como na dos membros (França, Alemanha, Canadá, etc.) e 4) no canto superior esquerdo,

²¹ “reliability just means that a scale should consistently reflect the construct it is measuring”

²² A média dos escores assume valor zero e o desvio-padrão assume valor 1.

²³ A lista com os países e suas respectivas siglas encontra-se no Anexo A.

países acima da média na independência dos membros e abaixo na dos membros (Argentina, Bélgica, Países Baixos, etc.). O Brasil (em vermelho) está no quarto grupo, e é o país que apresenta a maior independência dos membros.

4. Conclusão

O objetivo deste trabalho foi propor uma tentativa de mensuração da independência dos Ministérios Públicos em alguns países. Os resultados apontaram que a independência pode ser vista a partir de duas dimensões, uma dos membros e outra da instituição. Além disso, podemos observar que existem várias combinações possíveis entre essas duas dimensões.

Uma análise quantitativa é sem dúvida muito esclarecedora sobre a independência de Ministérios Públicos e o esforço de mensuração que se empenhou em fazer é sem dúvida um avanço para pesquisas sobre o tema. Todavia, é evidente que ela não pode responder todos os aspectos importantes sobre a independência do Ministério Público. E esta é, sem dúvida, uma limitação deste trabalho.

Além disso, sabe-se que qualquer tentativa de mensuração é inerentemente problemática, já que o processo de transformação de conceitos abstratos em indicadores empíricos é um dos principais desafios dos cientistas sociais: “eu acredito que os problemas mais sérios e mais importantes que requerem nossa atenção imediata e concentrada são aqueles de conceitualização e mensuração”²⁴ (Blalock, 1979, p. 882).

5. Referências

- ARANTES, Rogério Bastos (2002). *Ministério público e política no Brasil*. São Paulo: Educ/Sumaré.
- FIELD, A. (2005). *Discovering Statistics Using SPSS*. London: Sage.
- HAIR, Jr., BLACK, W. C., BABIN, B. J., ANDERSON, R. E., TATHAM, R. L. (2006). *Multivariate Data Analysis*. 6ª edição. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.
- KERCHE, Fábio (2003). *O Ministério Público no Brasil: Autonomia, Organização e Atribuições*. Tese de Doutorado, Dept. Ciência Política, USP.
- LAFAVE, Wayne R. (1970). “The prosecutor’s discretion in the United States. *American Journal of Comparative Law*, 18: 532-48.
- LYNCH, Gerard E. (1997). “Our administrative system of criminal justice”. *Fordham Law Review*, 66: 2117-50.
- MAINWARING, Scott (2003). “Introduction: Democratic accountability in Latin America”. In: S. Mainwaring e C. Welna (orgs.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press.

²⁴ “I believe that the most serious and important problems that require our immediate and concerted attention are those of conceptualization and measurement”

- MAZZILLI, Hugo Nigro. (2007), *Regime Jurídico do Ministério Público*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva.
- McALLISTER, Lesley K. (2008). *Making Law Matter: environmental protection and legal institutions in Brazil*, Stanford, Stanford University Press.
- MORENO, Erika; CRISP, Brian F.; SHUGART, Matthew S. (2003). “The accountability deficit in Latin America”. In: S. Mainwaring e C. Welna (orgs.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press.
- NÓBREGA, Flavianne (2007). *Entre o Brasil formal e o Brasil real: Ministério Público no Brasil, instituição para o fortalecimento do Estado de Direito?* Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UFPE.
- PALLANT, J. (2007). *SPSS Survival Manual*. Open University Press.
- SADEK, Maria Tereza e CAVALCANTI, Rosângela Batista (2003). “The new brazilian public prosecution: na agent of accountability”. In: S. Mainwaring e C. Welna (orgs.), *Democratic accountability in Latin America*, Oxford e New York, Oxford University Press.
- SCHAWB, A. J. (2007). *Eletronic Classroom*. [http://www.utexas.edu/ssw/eclassroom/schwab.html] Acesso em 18 de janeiro de 2010.
- SCHEDLER, Andreas (1999). “Conceptualizing accountability”. In: A. Schedler, L. Diamond e M.F. Plattner (orgs.), *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*, Lynne Rienner Publishers.
- TABACHNICK, B.; FIDELL, L. (2007). *Using multivariate analysis*. Needham Heights: Allyn & Bacon.
- TAYLOR, Matthew (2007). “O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil”. *Dados*, 50: 229-258.
- TAYLOR, Matthew M. (2008). *Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- TAYLOR, Matthew M. e Buranelli, Vinícius C. (2007). “Ending up in Pizza: accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil”. *Latin American Politics and Society*.
- VOIGT, Stefan; AAKEN, Anne van; FELD, Lars P. (2008). Power over Prosecutors Corrupts Politicians: Cross Country Evidence Using a New Indicator. Forthcoming in the American Law and Economics Review.
- VOIGT, Stefan; AAKEN, Anne van; FELD, Lars P. (2010). “Do independent prosecutors deter political corruption? An empirical Evaluation across Seventy-eight countries”. *American Law an Economics Review*, March 1, 2010.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Índice de Independência formal (*de jure*)

Rank	País	Valor	Rank	País	Valor	Rank	País	Valor
1	Argentina	,861	27	Nova Zelândia	,517	53	China	,412
2	Armênia	,714	28	Geórgia	,516	54	Malawi	,403
3	Letônia	,699	29	República Tcheca	,503	55	Benin	,399
4	Itália	,695	30	Bolívia	,500	56	Sri Lanka	,386
5	Equador	,692	31	Croácia	,495	57	Países Baixos	,377
6	Romênia	,689	32	Namíbia	,477	58	Canadá	,374
7	Espanha	,682	33	Camboja	,475	59	Jamaica	,367
8	Venezuela	,681	34	Bangladesh	,465	60	África do Sul	,364
9	Bélgica	,679	35	Finlândia	,462	61	Suíça	,357
10	Estônia	,670	36	Ilhas Maurícias	,461	62	Japão	,357
11	República do Quirguistão	,629	37	Honduras	,458	63	Zâmbia	,350
12	Colômbia	,627	38	Peru	,457	64	Alemanha	,345
13	Guatemala	,623	39	Egito	,455	65	Eslováquia	,342
14	Ucrânia	,609	40	Nicarágua	,453	66	Vietnã	,328
15	Paraguai	,608	41	Rússia	,453	67	Camarões	,317
16	Brasil	,598	42	Costa Rica	,452	68	Estados Unidos	,316
17	Polônia	,596	43	Lituânia	,447	69	Austrália	,305
18	Áustria	,584	44	México	,442	70	França	,299
19	Índia	,581	45	Turquia	,438	71	Trinidad e Tobago	,281
20	Bulgária	,555	46	Coréia do Norte	,435	72	Costa do Marfim	,273
21	Marrocos	,548	47	Hungria	,434	73	Malásia	,267
22	Grécia	,547	48	Noruega	,433	74	Israel	,245
23	Filipinas	,544	49	Nigéria	,427	75	Cazaquistão	,241
24	El Salvador	,542	50	Suécia	,426	76	Dinamarca	,226
25	Panamá	,540	51	Líbano	,418	77	Quênia	,157
26	Eslovênia	,526	52	Reino Unido	,418	78	Botsuana	,116

APÊNDICE B – Subindicadores do Índice de Independência formal (*de jure*)

Subindicador 1 – Características Institucionais Gerais

País	Valor	País	Valor	País	Valor
Argentina	,875	Venezuela	,750	Alemanha	,375
Armênia	,875	Áustria	,625	Austrália	,375
Brasil	,875	Bangladesh	,625	Benin	,375
Equador	,875	Bulgária	,625	Canadá	,375
Espanha	,875	Camboja	,625	Costa do Marfim	,375
Filipinas	,875	China	,625	Eslováquia	,375
Grécia	,875	Estados Unidos	,625	França	,375
Paraguai	,875	Estônia	,625	Ilhas Maurícias	,375
República do Quirguistão	,875	Finlândia	,625	Nicaragua	,375
República Tcheca	,875	Guatemala	,625	Países Baixos	,375
Turquia	,875	Itália	,625	Suíça	,375
Egito	,833	Japão	,625	Botsuana	,250
África do Sul	,750	Letônia	,625	Cazaquistão	,250
Bélgica	,750	Nova Zelândia	,625	Lituania	,250
Bolívia	,750	Peru	,625	Malawi	,250
Colômbia	,750	Vietnã	,625	Quênia	,250
Coreia do Norte	,750	Camarões	,500	Reino Unido	,250
Croácia	,750	Dinamarca	,500	Rússia	,250
El Salvador	,750	Geórgia	,500	Sri Lanka	,250
Hungria	,750	Honduras	,500	Trinidad e Tobago	,250
Líbano	,750	Nigéria	,500	Zâmbia	,250
Marrocos	,750	Panamá	,500	Costa Rica	,125
Noruega	,750	Suécia	,500	Índia	,125
Polônia	,750	Ucrânia	,500	Israel	,125

Subindicador 2 – Independência pessoal

País	Valor	País	Valor	País	Valor
Itália	1,000	Israel	,667	El Salvador	,416
Finlândia	,962	Malawi	,666	Guatemala	,416
Romênia	,962	Nova Zelândia	,625	Dinamarca	,407
Reino Unido	,875	Egito	,610	Polônia	,400
Namíbia	,851	Trinidad e Tobago	,603	Benin	,389
Áustria	,843	Coreia do Norte	,592	Costa do Marfim	,389
Bélgica	,833	Nicaragua	,592	França	,389
Marrocos	,833	Lituania	,592	Bangladesh	,375
Rússia	,833	Turquia	,583	Panamá	,374
Índia	,830	República Tcheca	,573	Nigéria	,351
Armênia	,813	Cazaquistão	,537	Camarões	,333
Sri Lanka	,796	Japão	,536	México	,309
Grécia	,778	Camboja	,523	Ucrânia	,296
Suécia	,778	África do Sul	,518	República do Quirguistão	,291
Ilhas Maurícias	,778	Hungria	,518	Equador	,261
Estônia	,760	Austrália	,518	Jamaica	,250
Brasil	,750	Eslováquia	,517	Paraguai	,240
Venezuela	,722	Colômbia	,508	Suíça	,219
Letônia	,713	Filipinas	,500	Canadá	,194
Países Baixos	,712	Honduras	,500	Vietnã	,188
Argentina	,703	Alemanha	,500	Quênia	,167
Estados Unidos	,703	Costa Rica	,500	Geórgia	,129
Noruega	,688	Bolívia	,481	China	,073
Bulgária	,684	Eslovênia	,481	Líbano	,056
Zâmbia	,684	Croácia	,458	Botsuana	,000
Peru	,667	Espanha	,444	Malásia	,000

Subindicador 3 – Independência formal

País	Valor	País	Valor	País	Valor
Brasil	1,000	Rússia	,500	Malásia	,333
Letônia	,875	Grécia	,500	Áustria	,250
Argentina	,875	Suécia	,500	Sri Lanka	,250
Armênia	,833	Malawi	,500	Países Baixos	,250
Venezuela	,833	Nova Zelândia	,500	Estados Unidos	,250
Ilhas Maurícias	,750	Egito	,500	Bulgária	,250
Estônia	,750	Coréia do Norte	,500	Trinidad e Tobago	,250
República Tcheca	,750	África do Sul	,500	Turquia	,250
Eslovênia	,750	Hungria	,500	Cazaquistão	,250
Croácia	,750	Eslováquia	,500	Costa Rica	,250
República do Quirgui	,750	Filipinas	,500	Costa do Marfim	,250
Geórgia	,750	Honduras	,500	Camarões	,250
Índia	,667	El Salvador	,500	México	,250
Bolívia	,667	Polônia	,500	Canadá	,250
Noruega	,625	Nigéria	,500	China	,250
Peru	,625	Ucrânia	,500	Austrália	,167
Colômbia	,625	Jamaica	,500	Japão	,125
Espanha	,625	Vietnã	,500	Camboja	,125
Guatemala	,625	Líbano	,500	Dinamarca	,125
Equador	,625	Finlândia	,375	Suíça	,125
Paraguai	,625	Marrocos	,375	Zâmbia	,000
Itália	,500	Lituania	,375	Nicaragua	,000
Romênia	,500	Bangladesh	,375	Alemanha	,000
Reino Unido	,500	Panamá	,375	França	,000
Namíbia	,500	Israel	,333	Quênia	,000
Bélgica	,500	Benin	,333	Botsuana	,000

Subindicador 4 – Monopólio para iniciar processos

País	Valor	País	Valor	País	Valor
Argentina	1,000	Letônia	,583	Egito	,333
Ucrânia	1,000	Espanha	,567	Coréia do Norte	,333
Áustria	1,000	Eslovênia	,533	Honduras	,333
Canadá	1,000	Rússia	,533	Turquia	,333
Nova Zelândia	,833	Venezuela	,500	Botsuana	,330
Costa Rica	,833	Colômbia	,500	Filipinas	,300
Equador	,800	Itália	,500	Trinidad e Tobago	,300
Romênia	,800	El Salvador	,500	Camarões	,300
Polônia	,733	Benin	,500	Jamaica	,250
França	,733	Países Baixos	,500	Suécia	,200
Guatemala	,700	Japão	,500	Hungria	,200
Paraguai	,700	Camboja	,500	Finlândia	,200
Panamá	,700	Lituânia	,467	Costa do Marfim	,200
China	,700	Austrália	,467	Brasil	,167
Nicaragua	,700	Zâmbia	,467	República Tcheca	,167
Alemanha	,700	Reino Unido	,465	Peru	,167
Estônia	,667	Índia	,433	Eslováquia	,167
Bélgica	,633	Grécia	,433	Cazaquistão	,167
Líbano	,633	Nigéria	,433	Noruega	,100
Marrocos	,633	Ilhas Maurícias	,400	Israel	,100
Sri Lanka	,633	Croácia	,367	Dinamarca	,100
México	,633	Namíbia	,367	Bolívia	,000
República do Quirguistão	,600	Bulgária	,367	África do Sul	,000
Geórgia	,600	Suíça	,367	Vietnã	,000
Malawi	,600	Quênia	,367	Malásia	,000
Bangladesh	,600	Armênia	,333	Estados Unidos	,000

Subindicador 5 – Grau de discricionarieidade

País	Valor	País	Valor	País	Valor
Equador	,900	Bangladesh	,350	África do Sul	,050
Espanha	,900	Nigéria	,350	Nova Zelândia	,000
Argentina	,850	Áustria	,200	França	,000
Romênia	,850	Eslovênia	,200	Sri Lanka	,000
Itália	,850	Camarões	,200	Malawi	,000
Índia	,850	Hungria	,200	Japão	,000
Bulgária	,850	Brasil	,200	Austrália	,000
Ucrânia	,750	Peru	,200	Reino Unido	,000
Guatemala	,750	Alemanha	,150	Ilhas Maurícias	,000
Panamá	,750	Líbano	,150	Namíbia	,000
Colômbia	,750	Marrocos	,150	Quênia	,000
Suíça	,700	Rússia	,150	Egito	,000
Paraguai	,600	Grécia	,150	Coréia do Norte	,000
Nicarágua	,600	Croácia	,150	Botsuana	,000
Geórgia	,600	Turquia	,150	Trinidad e Tobago	,000
Venezuela	,600	Suécia	,150	Jamaica	,000
Camboja	,600	Finlândia	,150	Cazaquistão	,000
Bolívia	,600	Costa do Marfim	,150	Noruega	,000
Costa Rica	,550	República Tcheca	,150	Israel	,000
Estônia	,550	Eslováquia	,150	Dinamarca	,000
Lituania	,550	Canadá	,050	Malásia	,000
México	,350	Países Baixos	,050	Estados Unidos	,000

ANEXO

ANEXO A – Abreviações dos países

País	Abreviação	País	Abreviação	País	Abreviação
África do Sul	ZAF	Eslovênia	SVN	Nigéria	NGA
Alemanha	DEU	Espanha	ESP	Noruega	NOR
Argentina	ARG	Estados Unidos	USA	Nova Zelândia	NLZ
Áustria	AUT	Estônia	EST	Países Baixos	NLD
Bélgica	BEL	Finlândia	FIN	Paraguai	PRY
Brasil	BRA	França	FRA	Peru	PER
Bulgária	BGR	Geórgia	GEO	Quênia	KEN
Camarões	CMR	Grécia	GRC	República Tcheca	CZE
Canadá	CAN	Hungria	HUN	Romênia	ROM
Cazaquistão	KAZ	Ilhas Maurícias	MUS	Rússia	RUS
Colômbia	COL	Itália	ITA	Sri Lanka	LKA
Coreia do Norte	PRK	Letônia	LVA	Suécia	SWE
Costa do Marfim	CIV	Líbano	LBN	Suíça	CHE
Costa Rica	CRI	Lituânia	LTU	Trinidad e Tobago	TTO
Croácia	HRV	Malawi	MWI	Turquia	TUR
Dinamarca	DNK	Namíbia	NAM	Ucrânia	UKR
Eslováquia	SVK				