# O MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS: um caminho para o enfrentamento à pobreza, à desigualdade e à exclusão social.

**AUTORES**: Luzijones Felipe de Carvalho Façanha* e Solimar Oliveira Lima**

*Mestranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), Promotora de Justiça/luzijonescarvalho@uol.com.br

** Professor Doutor do Departamento de Ciências Econômicas e do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí/s.olimar@bol.com.br.

## RESUMO

O Ministério Público possui o dever constitucional de promover as medidas, judiciais ou extrajudiciais, que visem à implementação das políticas públicas, pois, constitucionalmente, recebeu tal incumbência. Uma das missões do órgão é ser promovente dos direitos fundamentais, especialmente os sociais. A Instituição atua na condição de aliada da sociedade civil na luta para enfrentar à pobreza, à desigualdade e à exclusão social. Os membros do Ministério Público dos Estados possuem vários instrumentos de atuação e têm revelado significativo interesse e disponibilidade para manejá-los. Contudo, ainda se deparam com muitas dificuldades, notadamente diante da conduta descompromissada da maioria dos atores políticos envolvidos e, muitas vezes, da falta de sensibilidade do Poder Judiciário, quando chamado a decidir as controvérsias judiciais que lhe são apresentadas.

**Palavras-chave:** Ministério Público. Políticas públicas. Direitos sociais. Pobreza. Desigualdade. Exclusão social.

## ABSTRACT

The Public public ministry has a constitutional duty to promote judicial or extrajudicial measures that aimed at public policies implementing, according the Constitutional assignment. The government department has like one of its missions, to promote some of the fundamental rights, especially social ones. The Company associated with civil society operates in the struggle against poverty, inequality and social exclusion. The prosecutors' members have several ways to operate and they have shown significant concern and availability to manage them. However, they still have to face many difficulties, notably towards the uncompromising conduct of most political actors involved, and often about judiciary insensibility, when it is requested to decide legal disputes which are submitted to it.

**Keywords:** Public Ministry. Public policies. Social rights. Poverty. Inequality. Social exclusion.

## ÁREA TEMÁTICA

O Serviço Social e o Desenvolvimento

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho dedica-se a fazer uma reflexão sobre a atuação constitucional dos membros do Ministério Público dos Estados no tocante à implementação das políticas públicas sociais, missão recebida da Constituição Federal brasileira promulgada em 1988. Dentro deste contexto, procura, ainda, compreender como a instituição pode contribuir para enfrentar à pobreza, à desigualdade e à exclusão social.

O Ministério Público é uma instituição pública que exerce, ao lado da sociedade civil, o controle das políticas públicas. Portanto, está inserido dentro do que hoje se denomina de controle social. É o Ministério Público uma 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, conforme definido no art. 127, da Constituição Federal do Brasil. Está incluso dentro da estrutura organizacional dos Poderes de Estado, como sendo uma das funções essências à Justiça, mas não pertence ao Poder Executivo ou ao Judiciário. Alguns vêem o órgão como um quarto Poder, mas, na realidade, o Ministério Público não o é, sendo, todavia, um órgão autônomo, funcional e administrativamente, de muita relevância na organização geral do Estado Brasileiro.

O papel atual do Ministério Público como interlocutor entre o Estado e a sociedade nas questões envolvendo políticas públicas foi desenvolvido dentro de um processo histórico de conquistas, pois antes, tal órgão não detinha aquela atribuição.

Para que hoje o Ministério Público pudesse ser chamado de Ministério Público Social, para que pudesse atuar com mais empenho e independência na defesa da efetivação dos direitos e garantias sociais, muitas conquistas e retrocessos foram vivenciados ao longo dos tempos. Intensas lutas e mudanças se sucederam na sociedade, no Estado, no Direito e, mais especificamente, no próprio Ministério Público.

Hoje, o Ministério Público dos Estados passou a receber, sistematicamente, as demandas por direitos da sociedade civil, que pede a intermediação do órgão para que as políticas públicas sociais correspondentes sejam implementadas. A crença nos “super-poderes” dos membros do Ministério Público tem levado dezenas de pessoas a procurar, diuturnamente, a sua ajuda. Além disso, o órgão também é usufrutuário das políticas públicas sociais. E, como usufrutuário ou como garantidor de tais ações governamentais, tem encontrado acentuadas dificuldades de atuação.

## 1. A RELAÇÃO ENTRE POLITICAS PÚBLICAS E O MINISTÉRIO PÚBLICO

O conceito de políticas públicas, no Brasil, ganhou contornos e formas mais definidas a partir da Constituição Federal promulgada em 1988. Mas, na verdade, a definição do que vem a ser políticas públicas já é mais antiga e passou por muitas modificações ao longo dos anos. Atualmente, podem ser entendidas como o conjunto de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) elaboram e executam para atender o interesse público e oferecer melhores condições de vida à população.

Nos termos de Howlett & Ramesh (1995): "[...] As Políticas Públicas são o resultado das decisões tomadas pelo governo para adotar ou não certas medidas[...]". Já segundo Jenkins (1978):

> [...] Políticas Públicas podem ser definidas como um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator político ou um grupo de atores com autoridade política e que dizem respeito à definição de metas e à adoção dos meios para alcançá-las [...].

Como se percebe facilmente há, entre políticas públicas, a Ciência do Direito e a Teoria Política, relações de confluência obrigatória e, portanto, inarredáveis. Conforme esclarece FRISCHEISEN (2000, p. 80)

> As políticas públicas, nesse sentido, devem ser compreendidas como as ações que **buscam dar executoriedade à lei**, ou seja, "aquelas ações voltadas para a concretização da ordem social, que visam à realização dos objetivos da República, **a partir da existência de leis decorrentes dos ditames constitucionais"** (grifos nossos)

Naturalmente, até serem transformadas em lei, as políticas públicas passam por vários estágios (ciclos ou fases), que assim podem ser resumidos:

- Primeiro estágio– Formação da Agenda (seleção das prioridades);
- Segundo estágio – Formulação de Políticas (apresentação de soluções ou alternativas);
- Terceiro estágio – Processo de Tomada de Decisão (escolha das ações);
- Quarto estágio– Implementação (ou execução das ações);
- Quinto estágio – Avaliação

Na realidade, os estágios acima mencionados interligam-se entre si, pois constituem um processo em ciclos.

Agora, de todas as fases das políticas públicas, a que realmente exige maior concentração de esforço é a da IMPLEMENTAÇÃO, ou seja, quando as idéias escritas saem do papel e são postas em prática.Como adverte Rua (1998):

> A rigor, uma decisão em política pública representa apenas um amontoado de intenções sobre a solução de um problema, expressas na forma de determinações legais: decretos, resoluções, etc, etc ... Nada disso garante que a decisão se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida. **Ou seja, não existe vínculo ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada e a sua implementação.** E também não existe relação ou vínculo direto entre o conteúdo da decisão e o resultado da implementação.(grifamos)

Daí porque a grande questão que se apresenta é como implementar as políticas públicas legisladas. Implementar significa arantir o gozo de direitos e, neste ponto, calha como uma luva a lição tão conhecida de Bobbio (1992, p.25), quando diz que o problema que temos atualmente não é filosófico, mas jurídico (e até político) para garantir o exercício dos direitos humanos e impedir que sejam negligenciados ou violados.

E assim, certamente atento à complexidade na implementação de direitos através das políticas públicas, o Constituinte Federal de 1988 resolveu dotar o Ministério Público, Instituição pertencente à organização jurídica do próprio Estado, com a legitimidade necessária para atuar nesta matéria. Determinou, em suma, que a citada Instituição seria fiscalizadora da concretização daquelas ações governamentais.

Com isso, a Lei Maior vocacionou o Ministério Público como guardião da sociedade, incumbido da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e indisponíveis (art. 127 da Constituição Federal).

A lição de Aguiar (2009, p. 05) explica bem as expressões acima referidas. Vejamos:

> No conceito de **ordem jurídica**, encontram-se situados os direitos fundamentais, verdadeiras cláusulas pétreas protegidas contra a erosão legislativa[....].No que diz respeito à defesa do **Regime Democrático**, a atuação do *parquet* abrange todas as fases do processo eleitoral, velando pelo respeito à vontade popular na escolha dos seus mandatários, o que habilita a Instituição a receber o título de fiadora da democracia. [...].Quanto à **defesa dos interesses sociais**, o Ministério Público tem o poder-dever de atuar nas causas que envolvam **direitos individuais homogêneos, coletivos e difusos**, área na qual são constantes os conflitos que alcançam bens jurídicos de grupos menos favorecidos, discriminados, em condição de hipossuficiência ou ainda em situação de risco (os destaques são nossos).

Acrescendo ao ensinamento a definição da expressão "direitos individuais indisponíveis", igualmente presente na Constituição de 1988, ainda Aguiar (2009, p.06) oferece essa explicação:

> Também prevista a intervenção ministerial nas **causas individuais de natureza indisponível,** o *parquet* desempenha papel fundamental em áreas específicas, como a tutela individual do idoso em situação de risco, investigação de paternidade, infância e juventude. (grifamos)

Portanto, o Ministério Público é um órgão constitucionalmente escolhido para intermediar as relações entre a sociedade civil, o mercado e o Estado. E, nesta tarefa, a instituição ministerial está, indiscutivelmente, na condição de aliada da sociedade civil.

Desta feita, é legalmente incorreto se pensar que as escolhas das políticas públicas a serem implantadas no Estado brasileiro é tarefa de atribuição exclusiva do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Os mandamentos emancipatórios da Constituição Federal de 1988 vinculam todos os Poderes e os órgãos criados ou reformulados com a incumbência de garantir vigência material à citada norma. Mas, destaque especial é concedido ao Ministério Público porque foi um órgão, dentre tantos outros, escolhido pelo legislador para fiscalizar os atos de gestores públicos em defesa dos direitos do povo brasileiro, principalmente os direitos sociais.

Assim, torna-se firmado, sem qualquer controvérsia, que o *parquet*[1] é um agente político atuante nas políticas públicas. Seus atos devem incidir principalmente, na mediação e no controle (incluída a judicialização) das controvérsias que envolvam aquela temática.

Naturalmente, o papel do Ministério Público possui limites. Não é sua tarefa, realmente, disciplinar, em suas nuances, as especificações técnicas nas escolhas de políticas públicas e as preferências concernentes às dotações orçamentárias. Entretanto,

[1] Palavra francesa, que significa assoalho, local onde, durante as audiências, os procuradores do rei tinham assento. Lembrando que os procuradores do rei, algum tempo depois, foram denominados de magistratura de pé, em oposição à magistratura sentada, os juízes. Somente muito mais tarde, quando já não desempenhavam a tarefa de defesa dos interesses do rei, foi abandonada aquela denominação e introduzido o termo Ministério Público.

não é de se manter na condição de quem assiste o Poder Executivo ou o Legislativo usar os recursos públicos como "um cheque em branco" que lhes foi concedido, distanciando-se da eficiência da prestação dos direitos fundamentais.

Como existem níveis e níveis de decisão política, o Ministério Público está autorizado a intervir naquele que reclama respeito com os interesses diretos da sociedade, de modo a protegê-la de abusos e omissões dos Poderes constituídos.

O Ministério Público brasileiro desenvolve, pois, o mister de transformador social porque existe para tentar criar um cenário distinto do vivido até o momento, ou seja, construir um Brasil cujo povo passe longe da pobreza, da desigualdade e da exclusão.

## 2. O MINISTÉRIO PÚBLICO E SEUS VÁRIOS RAMOS

Para ficar bem compreendida toda a extensão e a complexidade das atividades do Ministério Público, necessário ser explicado um pouco da sua estrutura organizacional básica.

Primeiramente, a Constituição Federal dividiu o Ministério Público em dois grandes ramos, o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados (cada Estado brasileiro possui um).

O Ministério Público da União se subdivide em Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Estes Ministérios cuidam, respectivamente, das matérias que envolvem interesse da União, questões trabalhistas, assuntos militares e pautas pertinentes ao Distrito Federal e Territórios brasileiros. Têm suas organizações e atribuições definidas, especificamente, na Lei Complementar Federal nº. 75, de 20 de maio de 1993.

Já os Ministérios Públicos dos Estados se ocupam de todas as demais questões que sejam de interesse ou que ocorram no âmbito dos Estados e dos Municípios brasileiros. Os seus membros são denominados Promotores de Justiça (os que atuam em primeira instância) e Procuradores de Justiça (aqueles que funcionam em segunda instância, ou seja, junto aos tribunais estaduais). Promotores e Procuradores são chefiados por um Procurador-Geral de Justiça**,** escolhido, primeiro, pelo voto dos seus membros e, depois, pelo Chefe do Executivo. A Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, dispõe sobre normas gerais de organização do Ministério Público dos Estados, mas cada Estado também possui sua própria lei orgânica.

É importante frisar, neste momento, que o Ministério Público brasileiro é composto de bacharéis em Direito, os quais, para ingresso, prestam concurso público e que a missão do órgão, como já ficou assinalado, é defender a sociedade de forma coletiva. Ele não existe para defender direitos ou interesses individuais. E, na tarefa de defesa da sociedade, pode agir contra o próprio governo, seja ele federal, estadual ou municipal.

Especificamente sobre o Ministério Público de cada Estado, como dito, é composto, na sua base, por Promotores de Justiça, os quais devem estar presentes em todos os municípios brasileiros, não devendo existir uma única cidade sem contar com a atuação de, pelo menos, um representante do "*Parquet*".

Destaque-se que a atuação dos membros do Ministério Público dos Estados, no exercício de sua missão constitucional, é por demais diversificada.

Tradicionalmente, o Ministério Público tem como função a promoção da ação penal pública com o fim de punir pessoas que cometem os crimes definidos na legislação penal

do País. Também funciona como fiscal da lei, nas questões de natureza cível, nas quais se vislumbre o interesse público, conforme definido na legislação civil.

Mas, após a Constituição Federal de 1988, o Ministério Público passou a desenvolver novas e extensas atribuições, notadamente na área dos interesses difusos e coletivos, tais como: defesa do meio ambiente, do consumidor, do patrimônio público, das populações indígenas, das crianças e adolescentes, das pessoas com deficiência, das pessoas idosas, dos direitos sociais básicos da população (como saúde, educação, habitação, urbanismo, seguridade, previdência social, relações de trabalho etc) e os direitos humanos (especialmente, o combate à discriminação racial e a defesa das populações consideradas minorias), dentre outros (MAZZILI, 1993; FONTES, 2006).

Diante destas possibilidades de atribuições, é que o Ministério Público passou a realizar um acentuado e permanente controle sobre a administração pública, fiscalizando, em decorrência disso, as questões que envolvem políticas públicas, quando implementadas ou até mesmo quando omitidas.

Entende-se, como Comparato (1997), que, para o Ministério Público e para o Poder Judiciário, o controle das políticas públicas, assim como dos atos normativos, ocorre pela aferição de sua constitucionalidade. Neste passo, seria inconstitucional a política pública que se desvie da sua finalidade de atender o bem comum ou que revele escolha inadequada dos meios para a sua concretização.

Nas palavras de Bonavides (2003), se constata que já existe um "controle judicial do sistema democrático-participativo de governo", presente na atual Constituição (através da combinação do parágrafo único do art. 1º e art. 14, CF). Tal sistema defende a necessidade de normatizar e judicializar as políticas públicas para o controle de sua constitucionalidade. A orientação segue, basicamente, a mesma idéia da interpretação dos princípios aplicados para garantir o gozo dos direitos humanos fundamentais, a qual tem, como base, a prevalência da dignidade humana (BARROSO, 2004).

## 3. O MINISTÉRIO PÚBLICO, A DEMOCRACIA E A CIDADANIA NO BRASIL

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 introduziu, normativamente, a vigência de um Estado de Direito do tipo democrático[2] . Compreende o mais importante dispositivo daquela Norma Especial, pois dele advêm todos os fundamentos do Estado Brasileiro. E, por Estado Democrático de Direito, pode se entender como completa esta definição:

> Verifica-se o Estado democrático de Direito não apenas pela proclamação formal da igualdade entre todos os homens, mas pela imposição de metas e deveres quando à construção de uma sociedade livre, justa e solidária; pela garantia do desenvolvimento nacional; pela erradicação da pobreza e da marginalização; pela redução das desigualdades sociais e regionais; pela promoção do bem comum; pelo combate ao preconceito de raça, cor, origem, sexo, idade e quaisquer outras formas de discriminação (CF, art. 3º, I a IV); pelo pluralismo político e liberdade de expressão das idéais; pelo resgate da cidadania, pela afirmação do povo como

[2] Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
I - a soberania;
II - a cidadania;
III - a dignidade da pessoa humana;
IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
V - o pluralismo político.

> fonte única de poder e pelo respeito inarredável da dignidade humana (CAPEZ, 2008 p.06)

Já sobre o conceito de democracia é genuíno aquele elaborado por TORO (1997, p. 20)

> Democracia é como o amor: não se pode comprar, não se pode decretar, não se pode propor. A democracia só se pode viver e construir. Por isso, ninguém pode nos dar a democracia. A democracia é uma decisão, que toma uma sociedade de construir e viver uma ordem social onde os diretos humanos e uma vida digna sejam possíveis para todos. A democracia não é um partido político, não é uma ciência, nem uma religião; a democracia é uma forma de ver o mundo, é uma cosmovisão que parte do suposto de que fazer possíveis e cotidianos os diretos humanos e uma vida digna para todos é o que justifica todas as atividades de uma sociedade(políticas, econômicas, culturais, financeiras, educativas, familiares). Em outras palavras, a democracia é uma ética. A ética é a capacidade de criar e escolher uma forma de viver, que consiste em fazer possível uma vida digna para todos.Por isso, a democracia é uma forma de construir a liberdade e a autonomia de uma sociedade, aceitando como seu fundamento a diversidade e a diferença.

Por outro lado, conforme se observa, já está consolidado, atualmente, o entendimento de que há um entrelaçamento vital entre a noção de democracia e a definição de cidadania. Esclarecendo estes modernos conceitos de democracia e cidadania pode-se utilizar a lição de Mazzili (2009, p.01):

> No sentido constitucional, cidadania é atributo político consistente no conjunto de direitos e deveres de participar do governo e ser ouvido. Entretanto, emprega-se ainda a expressão cidadania, agora em sentido mais amplo, para significar não só os direitos típicos associados ao regime político, em particular aqueles ligados ao exercício da democracia, como também **o conjunto de todos os direitos básicos(e não somente os direitos políticos) e as correspondentes obrigações** de que são titulares todas as pessoas sujeitas às leis do Estado – cidadãos ou não, nacionais ou estrangeiros.(grifamos)

No século XX, a partir da teoria elaborada por Marshall (1967), sintetizada em 1950, a cidadania ainda era entendida como um conjunto de direitos divididos em três blocos ou gerações: civis, políticos e sociais. A teoria em questão foi construída sobre a análise da situação fática vivenciada na Inglaterra, mas os elementos constitutivos da categoria cidadania, ali elaborados, acabaram por percorrer o mundo e assumir feições universais. Depois, ou seja, mais recentemente, como destaca Vieira (2005, p.23):

> A concepção de cidadania de Marshall prestou-se a inúmeras críticas, desde as que excluíram os direitos sociais nela contidos, por não serem direitos naturais e sim históricos (Cranston, 1983), até os que classificaram a cidadania em passiva, a partir "de cima", via Estado e ativa, a partir "de baixo", de instituições locais autônomas. Haveria, assim, uma cidadania conservadora – passiva e privada -, e uma outra revolucionária – ativa e pública (Turner, 1990).

E as críticas, dirigidas tanto às idéias de Marshal como a outras construções teóricas, chamadas clássicas, ensejaram a elaboração de novas definições (ou novos complementos) para a categoria cidadania, as quais passaram focalizar, principalmente, a real participação do sujeito nas escolhas a serem tomadas nas esferas da sua vida pública.

Não obstante, o fato é que agora, não há mesmo como dissociar a democracia de cidadania. Esta pressupõe o exercício daquela. Por isso, também na mesma esteira, explica MANZINI COVRE (2005, p. 37):

> Não pode haver cidadania se não houver um salário condigno para a grande maioria da população. O trabalhador, enquanto mercadoria, deve lutar para obter certa equivalência na troca estabelecida com o capitalismo e o Estado. É preciso que ele tenha acesso aos bens que complementam a vida(habitação, saúde, educação) e que compõem os chamados direitos sociais. **Mas antes é necessário que os trabalhadores tenham direitos políticos e que existam mínimas condições democráticas para reivindicar o seu direito de ser cidadão**. Por outro lado, é preciso que esses trabalhadores **possam ser educados sobre a existência destes direitos,** vendo dessa forma a amplidão do que há para construir em termos de uma sociedade sempre melhor (os grifos não constam no original)

Destarte, porque o Constituinte Nacional idealizou o exercício pleno da democracia e da cidadania de forma interligada, determinou a realização de um pacto formal, entre o Estado e a sociedade, em busca da concretização da liberdade, da igualdade e da solidariedade através da implementação de uma imensa lista de direitos e garantias fundamentais, de várias dimensões ou gerações (BONAVIDES,2001, p. 514; SARLET, 2003, p.50)

Portanto, a Lei Fundamental brasileira é norma dirigente, não se pode negar, entendendo-se, com esta afirmação, que se trata de uma Constituição que, além de leis propriamente ditas, traz programas, motivos, meios e fins, cujo cumprimento a todos obriga (OLIVEIRA, p. 83-112).

E o fato de ser dirigente não pode ser encarado como um "defeito". Pelo contrário. As mudanças preconizadas pela referida Lei Maior, embora não possam ser concretizadas em curto prazo, representam um norte a ser eficazmente perseguido e conquistado no futuro. Aliás, o alento do homem é acreditar que a história caminhe para frente, para evoluções na sua qualidade de vida.

No mais, impossível esquecer que o Brasil viveu até poucos anos atrás num cenário permeado por sentimentos de inferioridade (domínio de Portugal seguido pelo jugo dos senhores feudais nativos impondo a escravidão), aliados ao posterior sufocamento do direito de fala decorrente de regimes totalitários (duas ditaduras). Inconcebível, pois, que todas as mudanças sejam concretizadas, de forma rápida e radical, nestes apenas 20 (vinte) anos de vigência da Constituição cidadã.

Por isso, embora se reconheça a proeminência de enorme gama de promessas políticas não cumpridas na atualidade, é preciso sempre louvar a razoável estabilidade democrática pela qual passa o País. É uma grande primeira conquista, sem dúvida.

Agora, o trabalho de organização da vida da sociedade com qualidade é longo e desgastante, permeado por avanços, retrocessos e contradições, como é e sempre será em todos as partes do mundo que conhecemos e que vivem sob o domínio das idéias do capitalismo.

Sem dúvida, ainda é premente a carência de grande parte da população por moradia, saúde, emprego, educação, segurança, previdência e assistência social etc. Enfim, carência de direitos sociais básicos.

Por conseguinte, a grande batalha agora consiste em fazer o Estado brasileiro enfrentar esta questão social[3] com a adoção de políticas públicas eficazes, o meio legal e

[3] Para Carvalho e Iamamoto, (1983, p.77), "a questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade,

viável do qual se dispõe, na atualidade. E, neste passo, como conseguir que os gestores públicos façam as escolhas das políticas públicas adequadas à população? Eis o impasse. Aliás, neste terreno arenoso, até o termo "adequadas" aparece sujeito a grande permeabilidade.

Não obstante a existência de várias outras formas de enfrentamento da celeuma (concretização de políticas públicas), aqui se destaca a cooperação oferecida pelo Ministério Público. E isso porque a instituição tem revelado disponibilidade e capacidade para ajudar na busca da justiça social, como bem demonstra a pesquisa feita com o povo brasileiro, nos termos do que revela Aguiar(2009, p.02,)[4]

## 4. O MINISTÉRIO PÚBLICO E OS MECANISMOS DE DEFESA DA SOCIEDADE: possibilidades e limites

O Ministério Público, como uma importante instituição defensora da sociedade, responde por elevada quantidade das demandas que tratam de direitos fundamentais, sejam tais demandas de cunho judicial ou extrajudicial.

De início, importante destacar que o Ministério Público dos Estados, no desenvolvimento das suas atribuições, não atua somente perante o Poder Judiciário. Na verdade, também funciona autonomamente, sem depender da estrutura daquele órgão. Quando atua perante o Judiciário, o Ministério Público promove ações judiciais (processos) ou fiscaliza aquelas que foram interpostas por pessoas físicas ou jurídicas. No contexto do controle dos atos do poder público, o instrumento judicial mais manejado pelo órgão é ação civil pública, regulada pela Lei 7.347/85. Apesar de as associações civis serem co-legitimadas a propor a mesma ação, é o Ministério Público que dela faz uso permanentemente, pois aqueles grupos organizados não vêm se utilizando deste instrumento de maneira significativa(FONTES, 2006).

Na atuação extrajudicial, ao dispor do membro do Ministério Público dos Estados, há inúmeros instrumentos de trabalho. Ele pode lançar mão de visitas fiscalizatórias a órgãos públicos; fazer coleta direta de dados e informações; realizar audiências públicas para discutir assuntos variados; proferir palestras e promover cursos de capacitação dirigidos a pessoas físicas ou jurídicas; emitir pareceres e recomendações verbais ou escritas; instaurar medidas de investigação sobre atos públicos (procedimentos simplificados ou inquéritos civis) e colher termo de ajustamento de conduta, que é uma espécie de acordo escrito, onde as pessoas envolvidas, entre eles os representantes de órgãos da Administração Pública, comprometem-se a cumprir determinadas condições. Este último documento tem força de título executivo.

---

exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão". Já Teles (1996, p. 85) defende que, "... a questão social é a aporia das sociedades modernas que põe em foco a disjunção, sempre renovada, entre a lógica do mercado e a dinâmica societária, entre a exigência ética dos direitos e os imperativos de eficácia da economia, entre a ordem legal que promete igualdade e a realidade das desigualdades e exclusões tramada na dinâmica das relações de poder e dominação".

[4] "Segundo pesquisa de opinião realizada pelo Ibope em fevereiro de 2004, com entrevistas realizadas em 145(cento e quarenta e cinco) municípios das 5 (cinco) regiões do pais que alcançaram duas mil pessoas, o Ministério Público foi considerado o quarto colocado no ranking das instituições com maior credibilidade, sendo superado apela pela igreja católica, Forças Armadas e Imprensa, tecnicamente empatados na liderança (Pesquisa sobre o Ministério Público no Brasil – Pesquisa de Opinião realizada pelo Ibope em 02/2004 – CONAMP – Rio de Janeiro – 2004)".

Assim, é possível perceber que o membro do Ministério Público possui muitos instrumentos legais, judiciais e extrajudiciais, para colocar em prática, em busca de efetivar políticas públicas. Além disso, conta com a vantagem de trabalhar em contato muito próximo com os gestores políticos e a sociedade civil. Aliás, o contato direto do membro do Ministério Público, principalmente do Promotor de Justiça, com as pessoas que moram em cada município, é estimulado e facilitado ao máximo. Até porque é assim que está previsto nas leis que organizam o órgão.

A instituição ministerial, de fato, está na condição de uma especial coadjuvante da sociedade civil, de presença indispensável neste momento no qual esta ainda não conseguiu se mobilizar eficazmente para exigir o reconhecimento dos seus direitos (MEKSENAS, 2001). Por causa disso, o dito órgão chamou para si a função de ser uma "pedra no sapato" dos governos, os quais estavam acostumados a tratar as prestações públicas positivas como se tivessem fazendo um favor para a população. O Ministério Público é uma instituição pertencente ao Estado que fiscaliza, questiona e enfrenta o próprio Estado. É, pois, neste sentido, órgão *sui generis*. E nisso consiste a sua especificidade.

Mas, imperioso destacar também que a tarefa do Ministério Público brasileiro, num Estado cujo povo é ainda extremamente carente de direitos básicos e ainda pouco consciente da sua cidadania, não é nada simples e, muitas vezes, apesar do esforço dos membros ministeriais, os resultados alcançados parecem ainda não ser expressivos.

É que o quadro da pobreza, das desigualdades e da exclusão social no cenário brasileiro ainda tem raízes muitas vivas e profundas, difíceis de arrancar .... Por isso, são enormes as frustrações, principalmente, dos Promotores de Justiça(os quais estão em contato mais direito com o povo) quando não conseguem responder aos inúmeros pedidos de intervenção nas controvérsias envolvendo a implementação de políticas públicas sociais.

Mesmo tendo ao seu dispor o enorme instrumental jurídico já citado para buscar implementar as políticas públicas sociais reclamadas, não é sempre que o Ministério Público colhe resultados positivos. Ao contrário, muitas vezes as portas se fecham também para este especial defensor da sociedade.E por que assim acontece?

Na verdade o Ministério Público é órgão que faz a intermediação de controvérsias judiciais ou extrajudiciais, mas não tem o poder final de decisão. Quando a questão ainda está em nível administrativo, o Ministério Público, num primeiro momento age como conciliador, buscando debater com os envolvidos (gestores, técnicos e sociedade civil etc) para encontrar uma melhor solução. Num segundo momento, não conseguindo o acordo, é que deve partir para a propositura de uma ação judicial. E aí bate às portas de um Juiz de Direito com a sua pretensão escrita, explicada e embasada juridicamente. Espera, a partir daí, uma decisão judicial, que pode vir, não vir ou ser proferida bem diferente do que foi solicitado. Em suma: litigar em juízo não é tarefa fácil, especialmente quando a parte adversa é o Estado. Infelizmente, no contexto deste trabalho, não há espaço para se descer a nuances sobre o assunto.

No tocante aos sujeitos incumbidos de tomar decisões políticas (os gestores públicos, principalmente), importante ser registrado este traço que a observação sistemática tem revelado: há, entre eles, forte influência dos interesses pessoais na condução da que é coletivo. Percebe-se, com desalento, que governantes, na sua maioria, não se mostram verdadeiramente interessados em propiciar as melhorias na qualidade de vida dos cidadãos.

É facilmente detectável o interesse pelas vantagens individuais entre grupos privilegiados. Um eterno "fazer de conta" das lideranças políticas, no sentido de

demonstrar interesse pelas demandas apresentadas pela sociedade, marcam o comportamento governamental e o caminho que apresentam é, invariavelmente, empurrar os problemas para frente, rumo a uma "solução no futuro".

Aliás, nesta questão de adiar os problemas políticos e sociais para resolvê-los no futuro, o Brasil se mostra veterano. Ianni(1986) e Fiori (1995), ao fazerem uma análise da situação política brasileira desde o ano de 1930, constataram a ocorrência de uma intensa burocratização dos órgãos públicos, sem resolução significativa de demandas sociais, mas uma constante postura de governantes em adotar "um fuga para frente".

E é, pois, neste cenário, permeado por avanços, retrocessos e contradições que opera o Ministério Público. Parece, contudo, que a Instituição ainda possui a crença de que, a partir do papel que desenvolve, passos serão avançados, controvérsias de interesse da sociedade serão resolvidas, direitos fundamentais serão firmados e se expandirão, com a democracia cada vez mais se consolidando. E aliás, considerando as inúmeras ações que propõem em torno de políticas públicas sociais, os membros do Ministério, ou pelo menos uma boa parte deles, dão mostras de terem muita disposição para desenvolver o mister constitucional recebido e a sociedade civil parece ainda acreditar no potencial da instituição e esperar pela sua permanente cooperação.

Espera-se, pois, que esse relacionamento entre Ministério Público e sociedade civil seja, realmente, promissor.

## 5. CONCLUSÃO

A Constituição Federal Brasileira de 1988 dotou o Ministério Público com legitimidade para atuar em matéria de políticas públicas, principalmente as sociais, com vistas a garantir os direitos humanos fundamentais.

Com isso, a Lei Maior vocacionou o Ministério Público para intermediar as relações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, sendo que aquela Instituição atua na condição de aliada desta última.

Existem divisões e subdivisões na organização administrativa do Ministério Público, mas o ramo que está em contato mais direto com as pessoas é o Ministério Público dos Estados, composto, na sua base, por Promotores de Justiça, os quais devem estar presentes em todos os municípios brasileiros, não devendo existir uma única cidade sem contar com a atuação de, pelo menos, um representante do "*Parquet*".

A atuação dos membros do Ministério Público dos Estados, no exercício de sua missão constitucional, é por demais diversificada e ainda aumentou, significativamente, após a promulgação da Constituição de 1988, pois foi incluída a fiscalização e o controle permanente sobre os atos dos gestores públicos, destacando-se as questões que envolvem políticas públicas, quando implementadas ou até mesmo quando omitidas .

Utilizando os mecanismos de defesa da sociedade e apesar das freqüentes dificuldades que representaram avanços e retrocessos, o Ministério Público têm conseguido resultados vários significativos.

Por tudo isso, não é demais dizer (como têm feito muitos autores especializados) que, desde a Constituição de 1988, o Ministério Público está se transformando em Ministério Público Social. Pode ser que o sonho de Lyra (1952),tenha começado a dá sinais de realidade:

> Idealizo a transformação do Ministério Público em Ministério Social. Um Ministério Social em ação, ação mesmo, com fins e também meios próprios contra não só as ilegalidades mas, principalmente, contra as injustiças. Os privilégios, os pesos e medidas desiguais são inconstitucionais. Assim, o Ministério Público evoluiria para assumir a responsabilidade daquilo que é mais significativo na ordem jurídica - a

> paz social pela justiça social, tarefa máxima na democracia na atual conjuntura da humanidade.O Ministério Público Social procurará dar a cada um o que é seu, mas, sobretudo, acudir a quem nada tem de seu, a quem quer, mas não pode viver honestamente, a quem, apesar de tudo, não prejudica ninguém. O Procurador-Geral será mesmo geral e tornará prática e total a expressão mais profunda de nossa nomenclatura funcional - Promotor de Justiça. Um Ministério Público Social promoverá a justiça social, cuidará dele e não só de uma justiça pública, estatal, oficial. A ordem jurídica seria adaptada aos dramas contemporâneos. A primazia nos benefícios pertenceria aos mais necessitados. A tranqüilidade de consciência do Ministério Público depende do avanço que ele mesmo executará.

Nesse passo, com a feição voltada para a questão social, o Ministério Público tem disponibilizado sua ajuda para a sociedade civil, patrocinando atos em busca de consolidar a democracia e conquistar a cidadania plena, especificamente pelo enfrentamento à pobreza, às desigualdades e à exclusão social.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Claudio Tenório Figueiredo. **O Ministério Público e a Implementação de Políticas Públicas –** Dever Institucional de Proteção do Núcleo Essencial dos Direitos Fundamentais. In: Ministério Público e Políticas Públicas, Patrícia Villela (org.). Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2004.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campos, 1992

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa** – por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Coleção Saraiva de Legislação. São Paulo: Saraiva, 2009.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 4ª Ed.Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal**. Vol I. São Paulo: Saraiva, 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas.** São Paulo: Revista dos Tribunais, mar.1997, vol. 737, ano 86.

_____. **Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade,** In: Revista do Conselho de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, ano I, dezembro de 1997, páginas 92-97.

FIORI, José L. **Em busca do dissenso perdido: ensaios sobre a festejada crise do Estado.** Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FONTES, Paulo Gustavo Guedes. **O controle da administração pelo Ministério Público.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas – A responsabilidade do administrador e o Ministério Público.** São Paulo: Ed. Max Limonad, 2000.

GOULART, Marcelo Pedroso. **O Ministério Público e a Democracia**. Teoria e Práxis. São Paulo Editora de Direito, 1998.

HOWLETT, M. & RAMESH, M. **Studying Public Policy: Policy Cicles and Policy Subsistems.** Oxford, Oxford University, 1995.

IANNI, Octávio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. São Paulo: Civilização brasileira. 1986.

JENKINS, William. Policy Analysis. **A Political and Organizational Perspective**. Londres: Martin Robertson, 1978.

LYRA, Roberto. **O Ministério Público Social**. Disponível em http://www.nplyriana.adv.br/link_geral.php?item=geral9&titulo=Minist%E9rio+P%FAblico+e+Minist%E9rio+Social. Acesso em 01.01.2010.

MANZINI-COVRE. Maria de Lourdes. **O que é cidadania?** 12ª Ed., São Paulo: Editora Brasiliense, 2005

MARSHAL, T.H. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do Promotor de Justiça**. São Paulo: Saraiva, 1991.

_____. **Regime jurídico do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 1993.

_____. **O acesso à Justiça e o Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 1998.

_____.**O Ministério Público e a Cidadania.** Disponível em http://www.justitia.com.br/artigos/32abca.pdf. Acesso em 22.12.09

MEKSENAS, Paulo. **Cidadania, Poder e Comunicação**. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

OLIVEIRA, Fábio Correa de Sousa. A **Constituição Dirigente está morta... Viva a Constituição Dirigente!** In: A reconstrução democrática do Direito Público no Brasil. Org. Luis Roberto Barroso. Editora Renovar, São Paulo, 2007

TORO, José Bernardo A. e WENECK, Nísia Maria Duarte. **Mobilização social: Um modo de construir a democracia e a participação**. Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia legal. Secretaria de Recursos Hídricos. Associação Brasileira de Ensino Agrícola Superior. Brasília: UNICEF, 1997.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Mimeografado. 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Diretos Fundamentais**. Livraria do Advogado, 3ª Ed., Porto Alegre, 2003

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização**. 8ª Ed. Rio de Janeiro. Record, 2005. pp 23 e ss.