

O MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SÓCIAIS

Por Luzijones Felipe de Carvalho Façanha * e Solimar Oliveira Lima**

1. Introdução

O Ministério Público está definido na Constituição Federal brasileira como uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Esta instituição abrange o Ministério Público da União e o Ministério Público dos Estados.

O presente trabalho, tomando como base a experiência profissional e referências bibliográficas, analisa a atuação constitucional dos membros do Ministério Público dos Estados, o qual, desde a Lei Maior de 1988, se tornou muito diversificada e complexa. Com efeito, antigamente, o Ministério Público dos Estados tinha como função máxima apenas a promoção da ação penal pública com o fim de punir pessoas que cometem crimes definidos na legislação penal do País. Também funcionava como fiscal da lei nas questões de natureza cível, nas quais se vislumbrasse o interesse público, conforme definido na legislação civil.

Após a Constituição Federal de 1988, aquele 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 dos direitos humanos (especialmente, o combate à discriminação racial e a defesa das populações consideradas minorias), dentre outros. (MAZZILI, 1993; FONTES, 2006)

Por conseguinte, diante desse leque de atribuições, o Ministério Público dos Estados foi obrigado a realizar um acentuado e permanente controle sobre a administração pública, atuando, em decorrência disso, nas questões que envolvem

políticas públicas, quando implementadas e, principalmente, quando omitidas. Neste sentido, tornou-se perceptível que nos municípios, especialmente naqueles possuidores de médio e pequeno nível de desenvolvimento econômico e social, são intensas as demandas por políticas públicas e a busca da sociedade civil pelo representante do Ministério Público Estadual objetivando solucionar o problema. A crença nos “super-poderes” do Promotor de Justiça leva dezenas de pessoas a procurar, diuturnamente, a sua ajuda, sendo ele, em cada cidade, tanto usufrutuário como garantidor das políticas públicas e, encontrando, numa e noutra situação, certas dificuldades de atuação.

2. A relação entre as políticas 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. Decorrentes de um processo político, aparecem 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 (JENKINS, 1978). Nesse contexto, Políticas públicas, a Ciência do Direito e a Teoria Política, possuem 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: formação da agenda (seleção das prioridades); formulação de políticas (apresentação de soluções

ou alternativas); processo de tomada de decisão (escolha das ações); implementação (ou execução das ações) e avaliação. Na realidade, os estágios acima mencionados interligam-se entre si, pois constituem um processo em ciclos. Entretanto, salvo engano, 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. Neste sentido, 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 no momento é: como implementar as políticas públicas legisladas? Implementar significa garantir o gozo de direitos e, neste aspecto, parece pertinente a observação 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). 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 o processo de escolha 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 o 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 Ministério Público é um agente atuante nas políticas públicas. Seus atos devem incidir principalmente, na mediação, no controle e na judicialização das controvérsias.

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

3. 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. O dito documento tem força de título executivo.

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 (Lei Federal nº 8.625/93 e Lei Complementar Estadual nº 12/93).

A instituição ministerial, de fato, está na condição de principal 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 Estado. É, pois, órgão *sui generis*. E nisso consiste a sua especificidade.

Mas, imperioso destacar também que a tarefa do Ministério Público brasileiro não é nada simples. Apesar do esforço dos membros ministeriais, muitas vezes 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. Por isso, são enormes as frustrações, principalmente, dos Promotores de Justiça (membros do Ministério Público Estadual que estão em contato mais direto com o povo) quando não conseguem responder aos inúmeros pedidos de intervenção nas controvérsias envolvendo a implementação de políticas públicas sociais.

Mesmo dispondo do 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 então 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.

Realmente, 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. Apenas seja registrado aqui, agora sobre os sujeitos incumbidos de tomar decisões políticas, este traço que a nossa experiência tem revelado: há, entre eles, forte influência dos interesses pessoais na condução da que é coletivo. Percebe-se, com desalento, que gestores públicos, 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. Octavio Ianni (1986) e José Luis 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.

4. Conclusão

O Constituinte Federal 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.

A atuação dos membros do Ministério Público, 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 e os gastos que estes realizam com o dinheiro público, destacando-se, também, o acompanhamento direto das questões que envolvem políticas públicas, quando implementadas ou até mesmo quando omitidas.

Nesse passo, o Ministério Público dos Estados, utilizando-se dos mecanismos de que dispõe, tem disponibilizado sua ajuda para a sociedade civil e, apesar das freqüentes dificuldades, vem conseguindo ajudar na consolidação da democracia e na conquista da cidadania plena, especificamente pelo enfrentamento à pobreza, às desigualdades e à exclusão social ●

Referências

- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campos, 1992.
- 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.
- 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.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 1993.
- MEKSENAS, Paulo. **Cidadania, Poder e Comunicação**. São Paulo: Cortez Editora, 2002.
- RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Mimeografado. 1998.

***Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/UFPI.**

** **Doutor em História, professor do Departamento de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/UFPI.**