

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO E
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MINISTÉRIO PÚBLICO E AS POLÍTICAS SOCIAIS

GREYCE SILVA COSTA

CUIABÁ - MT
2012

GREYCE SILVA COSTA

MINISTÉRIO PÚBLICO E AS POLÍTICAS SOCIAIS

Monografia apresentada à banca examinadora da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso, como exigência parcial para obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo e Administração Pública sob orientação do prof. M.Sc. Luiz Alberto Esteves Scaloppe.

CUIABÁ - MT

2012

A Deus o que seria de mim sem a fé que eu tenho nele.

Aos meus pais, ao meu irmão que, com muito carinho e apoio, não mediram esforços para que eu chegasse até esta etapa de minha vida.

Ao professor e orientador prof. M.Sc. Luiz Alberto Esteves Scaloppe, por seu apoio e inspiração no amadurecimento dos meus conhecimentos e conceitos que me levaram a execução e conclusão desta monografia.

À professora Vera Lúcia Marques Leite e ao Prof. José Aparecido Thenquini pelo convívio, pelo apoio, compreensão e pela amizade.

RESUMO

Reflexão sobre a atuação do Ministério Público diante das políticas sociais, mediante as demandas básicas, por exemplo: a inclusão social, a ética nas relações públicas e a melhoria da qualidade de vida, entre outras, ou seja, as políticas públicas correspondem aos instrumentos destinados à concretização dos direitos sociais, sendo que, por meio delas, devem ser analisadas as prioridades de atuação do Estado, avaliando-se a disponibilidade orçamentária em busca de uma adequada estratégia de alocação dos recursos financeiros, e ainda, não desviando o recurso para fins diversos.

Palavras- chave: Ministério Público, política, sociedade.

ABSTRACT

Reflection on the role of prosecutors in the face of social policies through the basic demands, for example, social inclusion, ethics in public relations and improving the quality of life, among others, that is, public policy instruments designed to correspond to realization of social rights, and, through them, should be considered priorities for state action, evaluating the available budget in search of the optimal allocation of financial resources, and yet, not shifting feature for many .

Keywords: prosecutors, politics, society.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	05
I – SOCIEDADE.....	06
1.Sociabilidade do Homem.....	06
2.Origem.....	07
3.Sociedades Políticas.....	09
II – POLÍTICA.....	11
1.Considerações preliminares.....	11
2. Maquiavel e Weber: Realismo político.....	12
III – MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL.....	19
1.Definição Constitucional.....	19
2.Princípios Institucionais.....	20
3. Ingresso na Carreira.....	21
4.Garantias atribuídas aos membros.....	22
IV - MINISTÉRIO PÚBLICO E POLÍTICAS SOCIAIS.....	24
CONCLUSÃO.....	36
BIBLIOGRAFIA.....	38

INTRODUÇÃO

O objeto de estudo é a relevância do papel a ser cumprido pelo Ministério Público no que tange à efetivação das políticas públicas, em especial daquelas voltadas para os direitos fundamentais sociais. Portanto, para ser bem compreendido, faz-se necessário analisar os prismas das ciências jurídicas e das sociais. Afinal, o direito não se resume em codificação, mas acrescenta-se com a história humana.

A organização da pesquisa resulta em três capítulos, são eles: política, sociedade e Ministério Público. Os temas a tratar nesta pesquisa apresentam-se conectados em termos de abordagem no âmbito da filosofia política e da Teoria do Direito.

O presente estudo foi realizado através de uma interpretação dedutiva lógica, totalizadora da realidade fática, de modo que os acontecimentos relacionados ao tema foram necessariamente tomados dentro de um contexto social e político, sob a utilização de padrões de referências legais, históricas e doutrinários, para que assim se possa identificar o Ministério Público diante de suas políticas sociais.

CAPÍTULO I – SOCIEDADE

1. Sociabilidade do Homem

O homem é um animal social, pois desde a época mais primitiva sempre viveu em sociedade. Ele precisa relacionar-se com outros homens para sobreviver, e é na sociedade onde encontra a segurança e proteção necessárias para desenvolver (BASTOS, 2002, p.23).

São muitos os fatores que o homem a viver em sociedade, dentre eles, podemos destacar, a atração entre os sexos, a divisão de tarefas, a proteção de seus direitos e bens e até mesmo o instinto de sobrevivência. “A sociedade se confunde com o próprio evoluir do homem, perdendo-se, portanto, nas origens da própria espécie humana.” (BASTOS, 2002, p. 23).

Em outros dizeres, o homem apresenta uma característica fundamental consistente em depender de outros homens para realização plena de sua natureza. Contudo, é bem ver, não se falar aí da existência de uma autêntica sociedade. Na verdade, podemos considerar como resultante da atuação própria e exclusiva do homem. Só há, pois, sociedades humanas.

Isoladamente o homem não se basta a si próprio. Na procura da felicidade faz um esforço permanente no sentido de satisfazer aos seus interesses e, muitas vezes, o atingimento destes depende de uma atividade coordenada entre diversos homens.

Sociedade vem a ser toda forma de coordenação das atividades humanas objetivando um determinado fim e regulada por um conjunto de normas. Sociedade vem a ser toda forma de coordenação das atividades humanas objetivando um determinado fim e regulada por um conjunto de normas (BASTOS, 2002, p.24).

A normatividade é um elemento importante para caracterizar a sociedade e distingui-la de determinados grupos que, embora consagrem uma forma de convivência humana, não são tidos em geral por sociedades. Estas necessitam de normas explícitas e conscientes. Às vezes, as normas existem, mas só no inconsciente das pessoas. Isto se pode ilustrar com o exemplo de um indivíduo que se envolve numa multidão e, em consequência, passa a receber a sua influência, através de um processo psicológico de poder social.

2. Origem

A doutrina não é pacífica no que diz respeito à origem da vida social. Alguns pensadores defendem a posição de que a sociedade é fruto da própria natureza humana, e outros sustentam que a sociedade nada mais é do que um ato de vontade humana. No entanto, cumpre dizer que a corrente que prevalece é da sociedade natural, sem eliminar, no entanto a participação da vontade humana.

Dentre os que defendem a ideia da sociedade natural, encontramos Aristóteles que afirmava que o homem é um ser eminentemente social, que necessita relacionar-se constantemente com os outros homens para poder se desenvolver. Para Aristóteles um ser dotado de natureza superior buscaria viver isoladamente dos outros seres e isto se constituiria em uma exceção (BASTOS, 2002, p. 26).

Na Idade Média, São Tomás de Aquino compartilhando as mesmas ideias de Aristóteles, afirmava que o homem é um animal eminentemente social e político, e que a sociedade representa para o homem um elemento vital para sua sobrevivência, pois é nela que ele encontra a satisfação de suas necessidades e a proteção de seus direitos e bens (BASTOS, 2002, p. 26).

Em sentido contrário a corrente que defende a sociedade natural, encontramos os contratualistas, que defendem que somente a vontade humana justifica a existência da sociedade.

Na Idade Antiga, Platão em sua obra “A República” faz referência à organização social criada racionalmente pelo homem, e não em razão de um simples impulso natural. Portanto verifica-se em sua formação a presença do elemento vontade. (BASTOS, 2002, p.26).

Já Thomas Hobbes em sua obra “O Leviatã” explica que o homem primeiramente vive em “estado de natureza”, que significa o estado primitivo, a desordem, e a preponderância do instinto sobre a razão (BASTOS, 2002, p.26).

Um aspecto a ser ressaltado na obra de Hobbes é que para ele a sociedade nasce com o Estado, é dizer, não existe primeiro a sociedade e depois o poder. Para ele o governo deve existir para manter a paz, pois sem ele o homem retorna ao “estado de natureza”. Em virtude disso o poder governante não pode sofrer qualquer tipo de limitação. Na concepção de Hobbes um mau governo ainda é melhor que o estado de natureza. Encontra-se aí uma tendência absolutista na obra de Hobbes (BASTOS, 2002, p.28).

Em oposição as ideias de Hobbes, mas ainda favorável a ideia de que o homem precede à sociedade e esta surge em virtude de um pacto celebrado entre os homens, encontra-se o Locke. Este opõe-se veemente a ideia de que o homem em seu “estado de natureza” encontra-se no que Hobbes denominava de “guerra contra todos”. Para Locke assim como para Montesquieu, o homem em seus “estado de natureza” encontra-se temeroso, enfraquecido e portanto não se sente em posição de agredir ao seu semelhante (BASTOS, 2002, p.28).

Nesse caso o ataque e agressividade estariam fora do contexto. O estado de natureza se caracterizaria por ser um estado pré-social e pré-político e regido pela liberdade e pela igualdade. Na concepção de Locke no “estado de natureza” os homens já eram dotados de razão e já usufruíram da propriedade, que significa a vida, a liberdade e os bens como sendo os direitos naturais do ser humano. É dizer, para Locke a propriedade significa a aquisição de bens móveis e imóveis. Aqui encontramos um ponto de discórdia entre Hobbes e Locke, pois para Hobbes a propriedade só passa a existir a partir de formação da sociedade e conseqüentemente do Estado.

A sociedade surge, portanto, da necessidade do homem em proteger-se, em defender-se, ou seja, em garantir seus direitos e seus bens (propriedade), e também pelo desejo de paz e pela atração natural existente entre sexos opostos. A sociedade é formada por um corpo político único, dotado de legislação, de judicatura e da força concentrada da comunidade.

Rousseau em sua obra “O contrato social” também defende a idéia de que o homem em seu estado primitivo encontra-se sobre o domínio da bondade humana, é dizer, a convivência individualista do homem sob um primeiro prisma é pacífica e cordial, não existindo qualquer atrito.

A sociedade surge, portanto da vontade humana, e tem como intuito defender a pessoa e os bens de cada integrante, de qualquer força comum, sem, contudo fazer com que cada um perca a sua liberdade natural. O que deve prevalecer na sociedade é, portanto a vontade geral que não se reduz a uma simples soma de vontades individuais, mas sim síntese de todas elas (BASTOS, 2002, p. 29-30).

Em suma, resta dizer que a sociedade é fruto da natureza do homem aliada a participação da vontade e da inteligência humana. Ela necessita para existir da convivência pacífica de seus membros que só se faz possível mediante a

implementação de normas sociais, que garantam os direitos de cada um. É necessário também que elas estabeleçam limites de atuação de cada cidadão.

3. Sociedades Políticas

Desde os tempos mais remotos, assim que a sociedade atingiu um nível mínimo de diferenciação e especialização das suas funções, surgiu um tipo especial de poder, que não se confundia com aquele existente dentro das diversas sociedades, ao qual passou também a corresponder uma forma societária específica. Aparecia, assim, a sociedade política, que tem por notas caracterizadoras o fato de ser mais abrangente, pela amplitude dos seus fins, que as demais e, também, por encerrar dentro de si mesma essas últimas.

O fato é que tendo atingido um certo nível de complexidade as diversas sociedades existentes estavam a requerer uma organização mais ampla, que disciplinasse o seu mútuo relacionamento, assim como passasse a zelar pelos interesses emergidos do conjunto das diversas sociedades. A tais interesses denominou-se “bem-comum” ou “interesse público”. A defesa contra o inimigo comum, a prestação de serviços indispensáveis à convivência de todos, a manutenção da ordem, tudo isso não podia levantar relegado ao plano do indivíduo ou das suas múltiplas sociedades de fins específicos. Cumpria que alguém provesse acerca deles. Daí o surgimento dos governantes que eram pessoas que em razão da força ou da habilidade pessoal, ou em de um invocado relacionamento especial com Deus, se exalta em detentores de um poder que sobre pairava a todos e cujos iam-moldando às necessidades da época. Era a política que surgia com uma dimensão do próprio homem. (BASTOS, 2002, p.36-37).

Sociedade política é, destarte, aquela que tem em mira a realização dos fins daquelas organizações mais ampla que o homem teve necessidade de criar para enfrentar o desafio da natureza e das outras sociedades rivais.

Vale dizer que as sociedades políticas são antes de mais nada sociedade de fins gerais porque não tem como escopo apenas um único objetivo e também não se limitam a um determinado ramo de atividade humana, pois eles visam a integrar todas as atividades sociais que ocorrem dentro de seu campo de atuação, em virtude de uma finalidade em comum.

Um exemplo típico de sociedade política são as tribos e os clãs. No entanto, a sociedade política de maior relevo, como não poderia deixar de ser, é o Estado.

Cumprir acrescentar que havendo uma sociedade política esta pode se transformar em Estado, mas nem sempre isso acontecerá. A sociedade política é elemento imprescindível para o surgimento do Estado, mas ela independe do surgimento dele para subsistir.

Assim, o Estado é uma forma particular, específica de se organizar o poder político que respondem pela organização de todo o grupo social. Ou, dito de outro modo, Estado é a sociedade que está política e juridicamente organizada.

Nesse aspecto, deve-se considerar que a história do Ministério Público está vinculada à evolução do Estado moderno e à construção do aparelho estatal, notadamente as atividades relacionadas com a prestação da Justiça. Com efeito, sendo o Ministério Público “um mecanismo político de proteção social”.

CAPÍTULO II – POLÍTICA

1. Considerações preliminares

O termo Política deriva da polis, pois indicada as coisas a ela referidas. A obra “Política” de Aristóteles se configura em referencial fundamental para qualquer formulação teórica sobre a Política, consistente na ação discursiva sobre a vida na cidade composta por homens livres e iguais, assim compreendidos aqueles que se despem das coisas meramente úteis e necessárias, com o propósito de viver o ideal da “vida boa” (SCALOPPE, 2011, p.79).

Na sua origem o termo Política assume uma significação mais comum de arte ou ciência do governo, com intenções descritivas ou normativas. No âmbito deste significado, o termo Política é, também, utilizado para designar obras de estudo da esfera de atividade humana que se refere às coisas do Estado.

Sabemos que política é uma referência permanente em todas as dimensões do nosso cotidiano, na medida que este se desenvolve como vida em sociedade. Embora o termo "política" seja muitas vezes utilizado de um modo vago, é possível precisar seu significado a partir dos movimentos que visam interferir na realidade social a partir da existência de conflitos que não podem ser resolvidos de outra forma.

Assim, a política surge junto com a própria história, com o dinamismo de uma realidade em constante transformação que continuamente se revela insuficiente e insatisfatória e que não é fruto do acaso, mas resulta da atividade dos próprios homens vivendo em sociedade.

Apesar do grande número de aspectos particulares aplicados a palavra "política", uma delas são: a referência ao poder político, à esfera da política institucional. Portanto, todas as atividades ligadas de algum modo a essa esfera, e o espaço onde se realizam, também são políticas.

As pessoas, no seu relacionamento cotidiano, desenvolvem políticas para alcançar seus objetivos nas relações de trabalho, de amor ou de lazer; portanto, dizer "Você precisa se politizar mais" é completamente diferente de dizer "Você precisa ser mais político". Pois, dessa forma, estará se fazendo uma distinção entre valor político, que pretende interferir na estrutura do Poder Institucional, e o valor

político não institucional, ligado a qualquer outro movimento fora da esfera da política institucional.

Deste modo, interessa perceber que, na verdade o que existe na sociedade são políticas, ou melhor, propostas políticas, seja elas por anseios e interesses sociais ou pela busca do poder institucional, e que estas se relacionam entre si e com a trama social, a que procuram conferir uma expressão política.

Na atualidade, “política” é o nome dado à atividade de representação ou de gestão do Poder de Estado. O poder político continua concentrado, mas desvestido da impessoalidade e travestido na forma jurídica. É um poder que a todos os pensadores está claro que se relaciona ao poder temporal, praticado pelos homens com e por sobre os homens, embora se possa justificar o exercício deste poder de muitas formas, desde a influência transcendente até pela vontade geral ou popular. A penetração da política na vida cotidiana se torna tão corriqueira que a categoria “política” se vulgariza e passa, analogicamente, a ser usada para designar atitudes de poder paternas ou patronais dentro dos seus “domínios” (SCALOPPE, 2011, p. 82).

Inicialmente o homem grego poderia participar da política desde que: fosse livre da imposição da vida doméstica, o romano se de família nobre ou tivesse experiência em guerra entre outros casos (SCALOPPE, 2011, p.82).

Ressalvo, que em qualquer situação histórica está presente uma divisão social determinada pela divisão do trabalho, o que elimina do idealismo político a esperança na separação real entre o substrato econômico e o poder social (SCALOPPE, 2011, p. 82).

2. Maquiavel e Weber: Realismo político

Os homens inconscientemente estão envolvidos pela política. Esta atividade é pertinente à própria condição humana da convivência em sociedade. Todavia, muitos são os fatores que contribuem para a incompreensão da política enquanto uma atividade imprescindível para resolução de conflitos e um caminho para a realização do homem enquanto ser social. Destacamos entre estes, os questionamentos acerca do universo da política.

Os filósofos o italiano Nicolau Maquiavel e o alemão Max Weber ofereceram as bases para uma moderna concepção de política e tem suscitado ainda hoje algumas polêmicas.

Maquiavel, contrariamente aos teólogos e outros pensadores que se apoiavam na bíblia e em obras clássicas para elaborar suas teorias, construiu suas ideias levando também em conta o cenário político de sua época e a experiência real que teve ao interagir com as questões de seu tempo.

Temos na Itália renascentista uma fase conturbada, em razão disso, Maquiavel considerou indispensável romper com a tradição da ética medieval (cristã) e propôs uma nova conduta capaz de fazer o governante manter o poder de Estado e perseguir seu desejo.

O Estado só garante a sua existência com a submissão dos governados à autoridade de quem exerce o poder. Poder, aliás, que poderá utilizar-se da “legítima” violência. Esta assertiva causará forte impacto na compreensão tradicional acerca da ética-política, provocando intensos debates até os dias atuais.

Para Weber, o Estado é uma relação de homens dominando homens, relação mantida inclusive, por meio da violência legítima. Para que o Estado exista é necessário que os dominados se submetam a quem está no poder. Nesta perspectiva, este pensador alemão analisa que só um poder legítimo está destinado a perdurar no tempo e só um poder duradouro pode constituir um Estado.

O realismo político expressado por Maquiavel e posteriormente pelo pensador alemão Max Weber, vai impactar a noção de uma política idealizada que possa produzir o bem somente pelos caminhos do bem. A abordagem desta relação não oferece respostas fáceis.

A partir do ‘realismo político’, ou seja, a política como a busca de resultados, a ética ganhou nova noção, abrindo para os dois autores em estudo, duas perspectivas: privada e pública.

Para ajudar a compreender como Maquiavel trata esta questão é fundamental a leitura do Capítulo XV de O Príncipe. O florentino analisa a diferença entre o que é idealizado e o real.

Ao colocar o problema do conflito, aborda acerca das qualidades para o exercício do poder. É necessário agir de acordo com a conjuntura, a realidade tal qual se apresenta, levando em consideração a natureza humana e afastando-se de uma política idealizada, num mundo de boa vontade:

Vai tanta diferença entre o como se vive e o modo por que se deveria viver, que quem se preocupar com o que deveria fazer em vez do que se faz, aprende antes a ruína própria do que o modo de se

preservar; e um homem que quiser fazer profissão de bondade é natural que se arruíne entre tantos que são maus [...] se os homens fossem melhores não precisaréis da força, nem da fraude” (MAQUIAVEL, 1999, p. 15).

Esta expressão do realismo político declarada de forma perturbadora aos seus contemporâneos pelo secretário da república florentina o faz concordar com uma famosa frase atribuída a Cosme de Médici: “os regimes não se mantêm com padrenossos” ou “não se governa com o rosário nas mãos.” Diante da tradição que debatia a política como *deveria* ser, o secretário diz tratar da política como ela é.

Nesta perspectiva, a lógica a conduzir as ações políticas ou dos Estados, já não fica submetida a julgamentos morais, ou sobre noções do bem ou do mal. Mais adequado é dizer no realismo que a ação política é julgada pelos resultados que pode produzir.

Maquiavel aponta neste sentido:

Como não há tribunal onde reclamar das ações de todos os homens, e principalmente dos príncipes, o que conta por fim são os resultados. Cuide, pois o príncipe de vencer e manter o Estado: os meios serão julgados honrosos e louvados por todos, porque o vulgo está sempre voltado para as aparências e para o resultado das coisas, e não há no mundo senão o vulgo (MAQUIAVEL, 1999, p. 18).

Ressaltemos, contudo que, conforme TOSI (2007), o realismo não é propriamente uma doutrina política ou um sistema político, uma vez que não há uma unidade de pensamento.

O realismo do “Maquiavel republicano” dos *Discursos* e de Espinosa do *Tratado político* assume uma perspectiva *ex parte populi*, ao contrário do realismo do *Leviatã* hobbesiano, do Maquiavel de *O Príncipe*, posicionados *ex parte principii*; o realismo de Hobbes e Espinosa é jusnaturalista, já o hegeliano é historicista. Mas, apesar dessas diferenças, pode-se falar de realismo político, porque existem elementos em comum.

A evolução do pensamento realista acompanha o desenvolvimento dos Estados Modernos e na teoria da Razão de Estado encontra maior radicalidade em sua formulação. Os realistas atribuem ao Estado soberano um papel central.

E é justamente a defesa incondicional da Razão de Estado que provoca mais polêmica no legado do secretário da chancelaria de Florença e, por conseguinte, na relação entre ética e política. Tal polêmica não é sem justificção tendo em conta o

impacto que suas ideias provocaram: “a pátria deve ser defendida com glória ou infâmia; em qualquer caso será bem defendida.” (MAQUIAVEL, 1999, 41).

Portanto, o realismo político que ganha visibilidade, sobretudo através da Razão de Estado, vai provocar uma ruptura na compreensão tradicional da relação entre ética e política. Este conflito emerge quando os objetivos políticos necessitam, pela via da Razão de Estado, da implementação de medidas que a consciência moral do homem, privado, desaprova por ter como parâmetro de conduta aqueles valores que transcendem a compreensão do poder temporal.

Mas, com efeito, a compreensão maquiaveliana de que a política não é uma filosofia moral corresponde a ideia de que há uma política pura? Ou seja, que não incorpore os valores dos homens que a compõe, ou são mesmo os homens que a tornam impura moralmente?

Para Giovanni Sartori:

Não há política pura porque nenhum homem ingressa na ação política se não for impulsionado por crença e fins. [...] Ninguém pode até hoje instituir com êxito uma política genuinamente pura ou uma política inteiramente ética. Ambas fracassam pelas mesmas razões. O que atualmente surge sob o nome de “poder político” puro pode funcionar somente na medida em que é alimentado por um *ethos* (SARTORI, 1965, p. 49-50).

Todavia, a concepção destes dois autores vai encontrar uma forte oposição de expoentes que marcaram a história da filosofia e apontaram um outro sentido para a relação entre a ética e a política. Citemos Immanuel Kant que propõe uma teoria de um senso moral absoluto, inato, *a priori*:

A moral é já em si mesma uma prática em sentido objetivo, como conjunto de leis incondicionalmente obrigatórias, segundo as quais devemos agir, e é uma incoerência manifesta, após se ter atribuído a autoridade a este conceito de dever, querer ainda dizer que não pode cumprir. Pois então este conceito sai por si mesmo da moral (*ultra posse Nemo obligatur* [‘ninguém está obrigado ao que excede o seu poder’]): logo, não pode existir nenhum conflito entre política, enquanto teoria do direito aplicado, e a moral, como teoria do direito, mas teórica (não pode, pois, haver nenhum conflito entre a prática e a teoria): deveria então entender-se pela última uma *teoria geral da prudência (Klugheitslehre)*, isto é, uma teoria das máximas para escolher os meios mais adequados aos seus propósitos, avaliados segundo a sua vantagem, isto é, negar que existe uma moral geral (KANT, 2004, p. 34).

Contrastando com a teoria kantiana, Maquiavel defende que a percepção das circunstâncias da realidade exige que o governante ajuste-se ao seu tempo

buscando equilíbrio entre a sabedoria e a força. Esta afirmação maquiavaliana encontrará forte oposição do filósofo de Königsberg:

Posso pensar, sem dúvida, um político moral, isto é, um homem que assume os princípios da prudência política de um modo tal que eles possam coexistir com a moral, mas não posso pensar num moralista político, que forja uma moral útil às conveniências do homem de Estado. [...] A verdadeira política não pode, pois, dar um passo sem antes ter rendido preito à moral, e embora a política seja por si mesma uma arte difícil, não constitui, todavia arte alguma a união da mesma com a moral; pois esta corta o nó que aquela não consegue desatar, quando entre ambas surgem discrepâncias (KANT, 2004, p. 36-45).

Outros analistas também se afastam da visão kantiana e colocam a questão sob um diferente olhar. Maquiavel compreende que no território da política não é possível um julgamento ético *a priori*.

Mas, com efeito, esta assertiva não pode justificar o famoso “maquiavelismo”, ou entender o pensamento do diplomata florentino como imoral. De acordo com Luciano Gruppi, Maquiavel entende a política como um composto de ações que conflitam com a moral cristã de seu tempo. Nesta perspectiva, Maquiavel desloca seu pensamento dos valores do Cristianismo, não significando, contudo, que despreze valores morais. A política terá seus próprios valores:

O estado para Maquiavel, não tem mais a função de assegurar a felicidade e a virtude, segundo afirmava Aristóteles. Também não é mais – como para os pensadores da idade média – uma preparação dos homens para o reino de Deus. Para Maquiavel, o Estado passa a ter suas próprias características, segue sua técnica e suas próprias leis (GRUPPI, 1986, p. 11).

Mas, com efeito, este realismo tantas vezes é confundido com imoralismo e foi desta visão que o autor de *O Príncipe* ganhou destaque como aquele que separou a ética da política. Luciano Gruppi concorda que esta afirmação não se justifica a partir de uma análise mais detida da obra do florentino e afirma acerca da polêmica em torno da moral na política maquiaveliana que:

Maquiavel não se ocupa da moral, ele trata da política e estuda as leis específicas da política, começa a fundamentar a ciência política. Na verdade – como observou Hegel e posteriormente, fizeram no Sanctis e Gramsci – Maquiavel funda uma nova moral que é a do cidadão, do homem que constrói o estado: uma moral imanente, mundana, não é mais a moral da alma individual, que deveria

apresentar-se ao julgamento divino ‘formosa’ e limpa (GRUPPI: 1986, p. 11).

Destas análises, não é possível afirmar que Maquiavel separou a moral da política. De fato, Maquiavel expõe a incompatibilidade entre a moral pública e privada, em suma, trata-se de um conflito estabelecido no homem de Estado, com responsabilidades públicas e aquele que em sua esfera privada pode preparar sua alma para a vida eterna, para a salvação que depende da observação dos mandamentos de Deus.

Para o teórico italiano Norberto Bobbio,

[...] o dualismo entre ética e política é um dos aspectos de grande oposição entre Igreja e Estado, um dualismo que não poderia nascer senão da oposição de uma instituição cuja missão é ensinar, pregar, recomendar leis universais da conduta que foram reveladas por Deus, e uma instituição terrena cuja tarefa é assegurar a ordem temporal nas relações dos homens entre si (BOBBIO, 2000, p. 182).

É mesmo nesta direção que Max Weber vai falar de uma *Ética do Sermão da Montanha*: [...] onde se traduz a ética absoluta do Evangelho [...] a ética cósmica do amor nos diz: ‘não resistas ao mal pela força’, o político, ao contrário dirá: ‘deves opor-te ao mal pela força, ou serás responsável pelo triunfo que ele alcance (WEBER, 1993, p. 111-112).

Tal contradição não experimentava o homem greco-romano, forjado por condutas, padrões e valores a partir do que emanava do Estado. Os conceitos de homem e de cidadão fundiam-se. Era da *polis* que brotavam os códigos de comportamentos.

Para Aristóteles, é objetivo da ética conseguir a felicidade para o homem por meio do funcionamento adequado de suas potencialidades. Todavia, ressaltamos que não defende um ideal individualista.

Por auto-suficiente não entendemos aquilo que é suficiente para um homem isolado, para alguém que leva uma vida solitária, mas também para os filhos, a esposa, em geral para os seus amigos e concidadãos, já que o homem é um animal político (ARISTÓTELES, 2002).

Há assim uma estreita ligação, pois, entre o indivíduo e a comunidade, tendo a consequência, para Aristóteles, a conjugação entre ética e política. Para o grande filósofo, este elo é de maneira tão sólido que o leva a enxergar a política como portadora de valores completamente éticos: a finalidade da vida política é o melhor

dos fins, e que o principal empenho dessa ciência é fazer com que os cidadãos sejam bons e capazes de nobres ações (ARISTÓTELES, 2002).

CAPÍTULO 3 – MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL

1. Definição Constitucional

Constitucionalmente o Ministério Público é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, que tem como incumbência a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (NOVELINO, 2011, p.781).

Os interesses sociais, nos quais se incluem os interesses difusos e coletivos, são os que possuem relevância para a sociedade em geral. A atuação, nesse caso, não pressupõe indisponibilidade de cada uma das parcelas que integram o interesse o interesse defendido, razão pela qual é legítima a defesa, pelo Ministério Público, de interesses individuais, ainda que não sejam indisponíveis, desde que seja divisado um interesse social na sua tutela.

Sobre o tema, vale trazer à colação o entendimento:

(...) em nosso atual sistema normativo toda a legitimidade do Ministério Público decorre diretamente da Constituição, inclusive a substituição processual, de modo que nos parece um desvio de perspectiva negar a possibilidade de o Ministério Público ajuizar uma ação para a garantia de um direito indisponível (direito à saúde, por exemplo) sob o argumento de inexistir lei ordinária autorizativa. A partir do momento em que a Constituição confere legitimidade ao MP para a defesa de direitos individuais indisponíveis, é evidente que se trata de hipótese de substituição processual decorrente de norma constitucional de eficácia plena e aplicabilidade imediata. (NOVELINO, 2011, p.782).

Ou seja, o Ministério Público é autorizado pela Constituição para atuar como substituto processual na defesa dos direitos indisponíveis, não havendo necessidade de previsão em lei ordinária.

2. Princípios Institucionais

A Constituição estabelece como princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional (CF, art.127).

Princípio da unidade

Os membros do Parquet não devem ser considerados em sua individualidade, mas como integrantes de uma só instituição, subordinados administrativamente a uma única chefia.

O princípio da unidade torna legítima a atuação do Ministério Público Federal, junto aos Tribunais Superiores, nas ações ajuizadas pelos Ministérios Públicos Estaduais, ou mesmo naquelas em que intervierem no âmbito da Justiça Estadual.

A unidade não impede que os membros do Ministério Público assumam posições divergentes em sua atuação, tendo em vista sua independência funcional.

Princípio da indivisibilidade

A indivisibilidade, como decorrência do princípio da unidade, possibilita a substituição recíproca entre os membros de um mesmo ramo do Ministério Público, desde que observadas as normas legais. Os atos processuais devem ser atribuídos ao Ministério Público enquanto instituição e não ao agente que os praticou.

A função do princípio da indivisibilidade é impedir a cisão do Ministério Público, em outras estruturas organizacionais, ou de seus membros, em compartimentos estanques e dissociados entre si.

Princípio da independência funcional

O princípio da independência funcional deve ser compreendido em dois aspectos. Em relação à instituição, à Lei Maior assegurou uma série de garantias e prerrogativas visando à preservação de sua importância, de modo a evitar pressões e interferências de ordem externa.

No tocante aos seus membros, assegura a liberdade para o exercício de suas funções, impedindo uma subordinação que não seja à Constituição, às leis ou à sua própria consciência.

Em que pese o fato de estarem submetidos a uma chefe única, o que indica uma hierarquia administrativa em relação ao Procurador-Geral, não existe subordinação funcional dos membros do Ministério Público, devendo ser afastada qualquer hipótese de ingerência em sua atividade processual.(NOVELINO, 2011, p.784-785).

Princípio do promotor natural

Ao lado dos princípios institucionais expressamente contemplados no texto constitucional, algumas doutrinas sustentam que a Constituição teria consagrado também o princípio do promotor natural. Nessa concepção, assim como ocorre com os magistrados, a intervenção dos membros do Ministério Público também deveria ser predeterminada, a partir de critérios abstratos estabelecidos por lei, anteriormente à ocorrência do fato.

Argumenta-se que a garantia constitucional de que ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente, deveria ser interpretada no sentido de compreender não apenas a autoridade judicial, mas também os membros do Parquet. Os fundamentos constitucionais nos quais este princípio se apoia seriam as cláusulas da independência funcional e da inamovibilidade. (NOVELINO, 2011, p.785).

3. Ingresso na Carreira

A carreira do membro do Ministério Público é privativa para bacharéis em Direito, cujo ingresso deve ocorrer mediante concurso público de provas e títulos, observada a ordem de classificação para as nomeações e sendo assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização.

Com o advento da EC 45/2004, a Constituição passou a exigir, da mesma forma que o fez em relação aos magistrados, três anos, no mínimo, de atividade jurídica. (NOVELINO, 2011, p. 798).

A regulamentação deste dispositivo, tanto no que se refere ao período da atividade jurídica, quanto à sua definição e comprovação, deve estabelecer um critério único e razoável, com o fim de selecionar pessoas com experiência profissional e suficientemente maduras para o exercício das relevantes funções atribuídas aos membros do Ministério Público.

Todavia, diversamente do que ocorre em relação ao ingresso na carreira da magistratura, para o qual a Constituição exige regulamentação por lei complementar (CF, art. 93, I), no caso do Ministério Público não há exigência formal, podendo esta ser feita por meio de resolução. (NOVELINO, 2011, p.798).

No tocante ao período mínimo de atividade jurídica, o Supremo Tribunal Federal (STF) adotou o entendimento de que o termo inicial deve ser contado a

partir da data da conclusão do curso de direito, e não da colação de grau. O termo final, por sua vez, deve ser a partir da posse. Todavia, nada impede a fixação em um momento anterior, como, por exemplo, na inscrição definitiva, uma vez que a Constituição exige, no mínimo, três anos. Portanto, observado o critério da razoabilidade, poder-se-á estabelecer um período maior.

4. Garantias atribuídas aos membros

As garantias outorgadas aos membros do Ministério Público têm por finalidade assegurar a independência no exercício de suas atribuições.

De acordo com a Constituição, as leis complementares de organização do Ministério Público da União e dos Estados deverão observar as mesmas garantias atribuídas aos magistrados, quais sejam: vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio (NOVELINO, 2011, p. 799).

Vitaliciedade

O membro do Ministério Público se torna vitalício após dois anos de exercício, não podendo mais perder o cargo, senão por sentença judicial transitada em julgado.

A vitaliciedade distingue-se da estabilidade, assegurada aos servidores públicos após três anos de efetivo exercício, pelo fato de que nesta a perda do cargo poderá decorrer não apenas exercício, pelo fato de que nesta a perda do cargo poderá decorrer não apenas de decisão judicial transitada em julgado, mas também de processo administrativo disciplinar ou de avaliação periódica de desempenho, e ainda, para adequação aos limites com a despesa de ativos e inativos estabelecidos em lei complementar (NOVELINO, 2011, p.799-800).

Durante os dois anos, o promotor de justiça ficará em estágio probatório, destinado à aferição da aptidão do agente para o exercício do cargo. A perda do cargo por atos praticados durante esse período será decidida pelo Conselho Superior.

Inamovibilidade

Para evitar pressões e garantir a independência de sua atuação, o membro do Ministério Público não pode ser removido, nem mesmo na hipótese de promoção, contra a sua própria vontade, salvo por interesse público, hipótese em que o órgão colegiado competente da instituição poderá decidir pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada a ampla defesa.

Essa garantia deve ser compreendida no sentido de abranger tanto a vinculação do agente a um determinado órgão (aspecto físico), quanto a preservação das atribuições exercidas pelo titular do órgão (aspecto funcional).

Irredutibilidade de subsídio

A irredutibilidade do subsídio dos membros do Ministério Público além de ser uma modalidade qualificada de direito adquirido, justifica-se como forma de evitar intimidações advindas da possibilidade de perdas financeiras.

IV – MINISTÉRIO PÚBLICO E AS POLÍTICAS SOCIAIS

As atribuições do Ministério Público no âmbito da tutela dos direitos sociais demandam uma atuação pró-ativa de seus representantes, buscando, em princípio, a mobilização social e dos Poderes do Estado na busca da implementação de políticas públicas que priorizem o atendimento das metas explicitadas no texto constitucional, tomando em conta, em um segundo momento, a possibilidade de ser utilizada a via jurisdicional, sobretudo por meio da ação civil pública, na busca da concretização dos direitos sociais negligenciados pelo Estado.

Tal forma de atuação do Ministério Público exige um novo perfil de seus representantes, que devem se mostrar profundamente comprometidos com as causas institucionais, sempre buscando afastar a paralisia do Estado que compromete o respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Assim, ressaltamos o papel do Ministério Público no que diz respeito à busca da concretização dos direitos fundamentais sociais por meio da implementação das políticas públicas.

Há necessidade de que o Ministério Público, por meio do cumprimento irrestrito das prerrogativas institucionais que lhe foram outorgadas pela Constituição Federal de 1988, trilhe pelos caminhos que garantam a todos os indivíduos o direito à plena inclusão social, com amplo acesso aos serviços públicos capazes de garantir o mais completo respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana, afastando dos homens e mulheres o estigma da pobreza e da miséria absoluta que os condena à infelicidade, contrariando o destino natural do ser humano.

Estamos inseridos em uma democracia formal há mais de duas décadas e, ao longo desse período, implementou-se, de forma gradativa, o debate em torno do conceito de "espaço público", bem como a respeito de que atores devem construir esse espaço e como formular e concretizar políticas capazes de estruturar um País efetivamente democrático, diverso e socialmente justo (LANZONI, 2007, p. 31).

Os direitos fundamentais sociais, de índole prestacional, demandam a implementação de políticas públicas, expressão que "designa a atuação do Estado, desde a pressuposição de uma bem marcada separação entre Estado e sociedade" (GRAU, 2008, p. 25)

O fundamento das políticas públicas está no reconhecimento dos direitos sociais, aqueles que se concretizam mediante prestações positivas do Estado. Enquanto os direitos individuais consistem em liberdades, os direitos sociais consistem em prestações (BREUS, 2007, p. 219).

Por serem exigências de superação da inércia estatal, ou formas de se evitar o desvio da ação dos Poderes Públicos em favor das classes sociais ricas e poderosas, os direitos sociais têm por objeto políticas públicas ou programas de ação governamental que devem ser coordenados entre si.

A elevação do nível da qualidade de vida das populações carentes supõe, no mínimo, um programa conjugado de medidas governamentais no campo do trabalho, saúde, da previdência social, da educação e da habitação popular. Tais objetivos sociais são interdependentes, de sorte que a não-realização de um deles compromete a realização de todos os outros. (COMPARATO, 2007, p. 338).

Procurando esmiuçar essa abordagem, temos que:

[...] as políticas públicas são execuções das normas legais ou constitucionais, verdadeiros mecanismos de sua efetivação ou um "law enforcement" (reforço para execução da lei). Não são apenas atos meramente políticos ou de governo, os chamados atos de gestão. As políticas públicas são os meios de planejamento para a execução dos serviços públicos. Em todas as áreas o Estado deve possuir políticas públicas de forma clara e precisa, na busca de melhor desempenho de suas atividades estatais. As principais políticas públicas são: política econômica, política educacional, política habitacional, política ambiental, política previdenciária, política de saúde e política de segurança pública. A fixação das políticas públicas ocorre por meio dos mecanismos estatais de planejamento das ações, estratégias e metas para atingir a finalidade pública de forma eficiente, na prestação de ações e serviços públicos. As políticas públicas correspondem ao planejamento e as obras e serviços públicos caracterizam a execução material da função.

Na sua atuação, o Estado desempenha inúmeras atividades, prestando serviços públicos essenciais e não essenciais, de relevância pública ou não. Para as várias áreas de atuação do Poder Público há necessidade de fixação de uma rota de atuação estatal, seja expressa ou implícita, as chamadas políticas públicas. A Constituição Federal é a base da fixação das políticas públicas, porque ao estabelecer princípios e programas normativos já fornece o caminho da atuação estatal no desenvolvimento das atividades públicas, as estradas a percorrer, obrigando o legislador infraconstitucional e o agente público ao seguimento do caminho previamente traçado ou direcionado (SANTIN, 2004, p. 34-35).

Dentro desta concepção, é preciso ressaltar que as políticas públicas, sobretudo aquelas voltadas para a concretização dos direitos fundamentais sociais, estão diretamente ligadas à concepção de desenvolvimento. Para explicitarmos essa ideia:

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. Apesar de aumentos sem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo à maioria. Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social, como por exemplo a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais. Em outros casos, a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade (SEN, 2000, p. 18).

Na busca de uma sistematização, podemos apontar que as políticas públicas agrupam-se em gêneros diversos:

a) políticas sociais relacionadas à prestação de serviços essenciais (saúde, educação, segurança, justiça, etc.); b) políticas sociais compensatórias (previdência e assistência social, seguro desemprego, etc.); c) políticas de fomento (créditos, incentivos, preços mínimos, desenvolvimento industrial, tecnológico, agrícola, etc.); d) as reformas de base (reforma urbana, agrária, etc.); e) políticas de estabilização monetária; além de outras mais específicas ou genéricas (LOPES, 2005, p. 133).

As políticas públicas constituem temática oriunda da Ciência Política e da Ciência da Administração Pública, sendo que ingressam no foco de interesse do Direito na medida em que o universo jurídico se alarga, abraçando a concepção por meio da qual os direitos sociais deixam de ser meras declarações retóricas e passam a ser direitos positivados em busca de concretização (BUCCI, 2006, p. 241).

Trazer o conceito de políticas públicas para o campo do Direito significa aceitar um grau maior de interpenetração entre as esferas jurídica e política ou, em outras palavras, assumir a comunicação que há entre os dois subsistemas, reconhecendo e tornando públicos os processos dessa comunicação na estrutura burocrática do Poder, Estado e Administração Pública (BUCCI, 2006, p. 241-242).

A interpenetração dos universos jurídico e político, dentro do nosso objeto de estudo, mostra-se ainda mais evidente se lembrarmos que as normas constitucionais definidoras de direitos sociais são caracterizadas, invariavelmente, como normas programáticas, de cunho principiológico, dependentes da atuação posterior das diversas faces do Poder Público, mediante a elaboração de programas voltados para a concretização de tal modalidade de direitos.

A elaboração e cumprimento de tais programas envolvem atividades a serem desenvolvidas tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Poder Legislativo, passando pela contribuição decisiva da própria sociedade civil organizada.

Dentro dessa linha de entendimento, mostra-se necessário destacar que a análise das políticas públicas está diretamente relacionada ao "atual estágio de desenvolvimento da atuação do Estado para a realização dos direitos fundamentais sociais, econômicos e culturais" (BREUS, 2007, p. 211).

Com efeito, o Estado, organização política da sociedade, possui sua existência focada na promoção e proteção dos direitos fundamentais, sendo que o desenvolvimento de um Estado será tanto maior quanto maior for a rede de proteção de tais direitos, por meio de políticas públicas eficazes (AITH, 2006, p. 219).

Vale destacar, aqui, que a Constituição Federal de 1988 caracteriza-se como estatuto marcadamente voltado, tanto do ponto de vista político quanto do jurídico, para a concretização dos direitos fundamentais sociais, apontando para as políticas públicas como instrumentos de ação do Estado contemporâneo brasileiro voltados para tal finalidade.

Dentro do contexto do Estado neoliberal que claramente se busca implantar mundo afora, bem como diante das sucessivas crises financeiras que, em virtude do fenômeno da globalização, afetam quase todos os países, vem à tona o discurso de que é cada vez maior a escassez de recursos públicos necessários para o custeio das políticas voltadas para a implementação dos direitos sociais (BREUS, 2007, p. 232).

O investimento nos direitos sociais custa alto. Entretanto, é preciso lembrar que, apesar das sempre presentes limitações orçamentárias relativas às possibilidades de implementação das políticas públicas pertinentes aos direitos fundamentais sociais, temos como certo que a mera invocação da teoria da reserva do possível não pode ser aceita na busca de uma justificativa para os tão baixos níveis na amplitude de atendimento e na eficiência (qualidade) dos serviços públicos.

De fato, a mera previsão constitucional de um determinado direito não cria, por si só, as condições socioeconômicas para implementá-lo. A aplicabilidade e a interpretação da norma constitucional devem ser regidas pelos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, de modo a que sejam evitadas conclusões inviáveis.

Neste sentido, temos que a Constituição não pode preconizar promessas irrealizáveis do ponto de vista fático e, por isso, a escassez de recursos econômicos não deve ser ignorada pelo operador do direito, sendo que este não pode ter uma atuação dissociada da realidade socioeconômica.

É preciso destacar, por outro lado, que a reserva do possível, por si só, não pode ser utilizada como argumento para se afastar pura e simplesmente qualquer eficácia das normas constitucionais que consubstanciam os direitos sociais, valendo observar que tais normas possuem eficácia para gerar a responsabilidade do Estado pela implementação de políticas públicas que concretizem os direitos fundamentais de segunda dimensão. Ademais, os direitos sociais geram direitos subjetivos públicos positivos, plenamente exigíveis, não podendo as contingências orçamentárias afastar sua eficácia ou inviabilizar a sua exigibilidade jurisdicional (PORT, 2005, p. 105-106).

Assim, inegável que a teoria da reserva do possível reveste-se de um caráter contingente, somente sendo aplicável diante de certas condições: primeira, a de que o mínimo vital esteja satisfeito (acesso à saúde, educação básica, etc.); segunda, a de que o Estado comprove gestões significativas para a realização do direito social reclamado; terceira, a avaliação de razoabilidade da demanda:

O art. 127, caput, da Constituição Federal de 1988 define o Ministério Público como 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. Nestes termos, cabe ao Ministério Público atuar como o "grande braço protetor da sociedade". O Ministério Público nem é governo,

nem oposição. O Ministério Público é constitucional; "é a Constituição em ação, em nome da sociedade, do interesse público, da defesa do regime, da eficácia e salvaguarda das instituições" (BONAVIDES, 2003, p. 383-384).

O Ministério Público é, portanto, "pedaço vivo da Constituição; órgão que o Executivo, mergulhado num oceano de podridão, num mar de lama, num abismo de miséria, desejara morto ou inibido para o desempenho de sua missão ética e saneadora das instituições" (BONAVIDES, 2003, p. 383-384 e 388).

Ao lhe atribuir a missão institucional correspondente à defesa dos interesses sociais indisponíveis, o legislador constituinte, representando a soberania da vontade popular, depositou no Ministério Público a confiança de que se caracterizaria como o guardião dos direitos sociais.

O Ministério Público, desta forma, deve marcar sua atuação na busca da implementação dos direitos consagrados no art. 6º da Carta Magna. Para tanto, seus representantes, em um primeiro momento, deverão atuar como fonte de mobilização dos diversos atores sociais e de fomento das políticas públicas.

"A mobilização da sociedade civil é um processo que deve ser construído pelos Promotores de Justiça e constitui uma das alternativas de efetivação da norma, uma vez que devemos considerar a conexão direito/poder como mecanismo de aprimoramento das relações sociais" (TARIN, 2009, p. 59).

Em sentido amplo, o Ministério Público deve orientar sua atuação para o equacionamento de três demandas básicas: a inclusão social, a ética nas relações públicas e a melhoria da qualidade de vida.

O tema da inclusão social, marcado pela necessidade de que seja garantida a dignidade humana, não pode ser tratado fora da preocupação com a melhoria da qualidade de vida. Desta forma, muito mais do que moradia, educação, saúde e lazer, o que se deve buscar é moradia em condições urbanas adequadas, com equipamentos de educação, saúde e lazer eficientes, integrados a um mesmo projeto urbanístico. Em síntese, temos que as questões pertinentes à inclusão social de determinados segmentos da sociedade não podem estar desatreladas a temas relacionados à qualidade de vida, estes tomados em sua perspectiva global (NUNES JÚNIOR, 2004, p. 24).

No âmbito do movimento social, podemos identificar três importantes personagens que devem atuar, de forma interdependente, no tempo e no espaço, quais sejam: a) o "produtor social", que é a pessoa (ou

instituição) capaz de criar condições econômicas, técnicas e profissionais para que um processo de mobilização ocorra, sendo a responsável por viabilizar o movimento, por conduzir as negociações que vão lhe dar legitimidade política e social; b) o "reeditor social", ou seja, a pessoa que, por seu papel social, ocupação ou trabalho, tem a capacidade de readequar mensagens, segundo circunstâncias e propósitos, com credibilidade e legitimidade, possuindo capacidade de negar, transformar, introduzir e criar sentido frente a seu público, contribuindo para modificar suas formas de pensar, sentir e atuar; c) "editor", sendo este a pessoa (ou instituição) profissional de comunicação responsável por fazer chegar ao reeditor às mensagens voltadas para a mobilização e participação social (TARIN, 2009, p. 60).

Os representantes do Ministério Público podem ser "produtores sociais". Entretanto, para que isto se verifique, alguns obstáculos devem ser transpostos, sobretudo se considerarmos que a formação dos promotores e procuradores não os qualifica para este papel, devendo existir um compromisso institucional no sentido de ser adotada mais esta alternativa de atuação (TARIN, 2009, p. 60).

O Ministério Público pode atuar como incentivador das entidades e organizações que atuam no chamado "Terceiro Setor", auxiliando na criação e influenciando positivamente na atuação de associações civis, entre as quais aquelas votadas para a defesa dos direitos sociais. É evidente que este processo não surgirá de decisões de cunho burocrático ou de processos judiciais a serem instaurados. O que deve acontecer é uma interação do Ministério Público e de seus agentes no meio social (NUNES JÚNIOR, 2004, p. 28-29).

Na condição de "produtores sociais", os representantes do Ministério Público podem atuar de duas maneiras fundamentais. A primeira delas se verifica na busca de tornar transparente o direito que é opaco. Tal maneira de atuação verifica-se por intermédio da tentativa de educar, sensibilizar e conscientizar o cidadão a respeito de seus direitos civis, políticos e sociais.

Para tanto, podem ser utilizados diversos instrumentos como, por exemplo, os meios de comunicação de massa, cartilhas, vídeos, peças de teatro e palestras. Uma outra forma de atuação diz respeito à busca de uma mobilização social voltada para a formulação das políticas públicas e a implementação dos correspondentes direitos (TARIN, 2009, p. 66).

No processo de mobilização social, o Ministério Público, por intermédio de seus representantes, deve estabelecer alianças com a sociedade civil e, desta maneira,

identificar os problemas a serem enfrentados por meio da formulação de políticas públicas. A fim de ser alcançado tal objetivo, cinco etapas devem ser cumpridas:

"1 – decidir que existe um problema; 2 – decidir que se deve tentar resolver o problema; 3 – decidir a melhor estratégia para enfrentar o problema; 4 – atuar na solução do problema; 5 – institucionalizar a solução do problema mediante a formulação de políticas públicas" (TARIN, 2009, p. 67).

Dentro dessa perspectiva, mostra-se necessário que a participação popular seja a mais democrática possível, conclamando-se todas as esferas de representação comunitária por intermédio dos meios de comunicação e, se possível, os representantes do Ministério Público devem se dirigir ao ambiente familiar e social das pessoas para sensibilizá-las a respeito da importância da participação de todos no processo de formulação das políticas públicas, sob pena da participação ser inexpressiva e destituída de valor de transformação (TARIN, 2009, p. 68).

Neste ponto, devemos destacar que, mesmo diante de uma profunda mobilização social na busca da concretização dos direitos fundamentais por intermédio das políticas públicas, os Poderes Públicos podem permanecer inertes.

No Brasil, o Ministério Público, que originariamente atuava como braço do poder estatal na punição de crimes, passou, com a Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), a ter atribuição para defender interesses coletivos e difusos, atuando como verdadeiro advogado da sociedade, ao lado das demais entidades co-legitimadas (como as associações civis ou organizações não governamentais).

No campo das políticas públicas pertinentes aos direitos sociais, a intervenção do Ministério Público está diretamente ligada à concretização de uma outra modalidade de direito fundamental: o acesso à justiça.

Assim, temos que o direito ao acesso à justiça passa, muitas vezes, pela atuação do Ministério Público. Neste sentido, vale lembrar que a Constituição Federal estabelece em seu art. 129 que são funções institucionais do Ministério Público a de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, bem como a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Dentro dessa concepção de Ministério Público, uma pergunta que vem à tona é aquela relacionada ao perfil vocacional que poderá atender a essa nova demanda institucional.

A este respeito, temos que:

Não será, certamente, aquele que se seduz pelo poder enquanto poder, embora com um novo figurino, mas impregnado de similar coronelismo político, com matreira habilidade midiática na exposição desnecessária de pessoas e valores. E sim o de protagonista de uma nova agenda social composta por políticas públicas efetivamente comprometidas com a doutrina dos direitos humanos. Preocupado em alargar o acesso popular ao Judiciário, trazendo para a arena jurídica um novo jeito de operar o Direito, da ótica das questões realmente relevantes para a sociedade, sob o signo da justiça social, por meio do dístico multifário e difuso (GIACÓIA, 2007, p. 283).

Assim, é preciso que os representantes do Ministério Público, conscientes da importância da missão que devem desempenhar na sociedade, redobrem atenção a respeito de suas atribuições, pois:

(...) se é a violência que grassa, tornando o homem presente um refém de seu próprio tempo; se é a fraude que se generaliza, transformando o nosso País no reino da malícia, da esperteza e do enriquecimento ilícito; se é a miséria a se instalar no entorno dos centros urbanos e na distância dos campos com toda sua vasta e nefasta gama de conseqüências; se é, enfim, a despeito da complexidade cada vez maior das relações sociais e do sofisticado avanço tecnológico, uma sociedade cada vez mais contraditória e desigual que se enxerga na janela de nossa realidade; ressaí a extraordinária importância do Ministério Público no enfrentamento dessa realidade adversa (GIACÓIA, 2007, p. 283).

Inegável, portanto, a relevância do papel a ser cumprido pelo Ministério Público no que tange à efetivação das políticas públicas, em especial daquelas voltadas para os direitos fundamentais sociais, razão pela qual os responsáveis pelos rumos da Instituição, em suas diversas esferas, devem conduzir suas gestões na busca da concretização de tal modelo institucional.

Contra essa estratégia, o Ministério Público deve se aliar ao povo, fazendo com que a sociedade perceba a relevância de suas atribuições, reconhecendo, assim, os bons resultados de sua atuação, sendo que a opinião pública afigura-se como uma poderosa aliada contra toda e qualquer tentativa de amesquinamento da Instituição.

À medida que a sociedade democrática evolui, cresce também seu nível de exigência em relação ao MP. Se a instituição deixa de responder eficazmente às contínuas e cada vez mais complexas demandas sociais, corre o risco de, cedo ou tarde, ter sua legitimidade de defensora da sociedade questionada.

O Ministério Público, como sua função não se esgota na mera realização de audiências, no simples atendimento ao público ou no infecundo ajuizamento de ações judiciais, mas centra-se no objetivo maior de atingir elevados valores sociais (liberdade, segurança, pacificação social etc), a eficácia passa a ser a medida de um objetivo intermediário que visa atingir aquele resultado, a rigor, que visa a atingir a própria efetividade. O ajuizamento de ações, por exemplo, fica como apenas um serviço intermediário. Nesse caso, um ato ministerial (ou uma ação ministerial *lato sensu*) somente pode ser considerado eficiente se referir à efetividade, ou seja, se alcançar aqueles valores sociais caros a uma democracia.

Podemos admitir a “fragilidade” do Ministério Público, pois apesar de seu papel eficiente perante a sociedade, há algumas carências notórias que podem ser exemplificadas: a falta de exposição, por meios mais efetivos e menos formais, à sociedade, da atuação e dos resultados colhidos pelo Ministério Público; a ausência de conhecimento interno e interligado de uma tendência de políticas públicas do Ministério Público (isolamento informativo reflexivo de uma excessiva e individualista distorção da independência funcional); a inexistência de dados captados de órgãos oficiais ou da própria atuação do Ministério Público; são fatores que comprometem sua atuação homogênea e uniforme (e, portanto, mais eficiente) e o tornam desconhecido da sociedade. A raiz do problema está na falta de meios ou de estrutura orgânica do Ministério Público para atuar, marcada por uma posição mais reativa da instituição e cujo perigo é sempre a argüição de dúvida sobre a instrumentalização político-partidária do órgão, pois a prática dependência da provocação de algum interessado, com grande “espírito cívico”, só traz à tona graves fatos nas proximidades das disputas eleitorais.

A estrutura jurídica e institucional do Ministério Público foi montada e projetada para uma sociedade muito menos complexa que a de hoje. Os objetivos institucionais não foram cumpridos por conta de obstáculos que não estavam previstos ou que surgiram em decorrência das transformações da sociedade civil.

As atribuições do Ministério Público, previstas na constituição federal, devem ser operadas a partir de uma imperiosa e inafastável necessidade de visualização do contexto social.

No entanto, as atribuições do Ministério Público no âmbito da tutela dos direitos sociais demandam uma atuação pró-ativa de seus representantes, buscando, em princípio, a mobilização social e dos Poderes do Estado na busca da implementação de políticas públicas que priorizem o atendimento das metas explicitadas no texto constitucional, tomando em conta, em um segundo momento, a possibilidade de ser utilizada a via jurisdicional, sobretudo por meio da ação civil pública, na busca da concretização dos direitos sociais negligenciados pelo Estado. Tal forma de atuação do Ministério Público exige um novo perfil de seus representantes, que devem se mostrar profundamente vocacionados e comprometidos com as causas institucionais, sempre buscando afastar a paralisia do Estado que compromete o respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Como se percebe, o caminho a ser percorrido em busca da efetiva implementação das políticas públicas voltadas para a garantia dos direitos fundamentais é longo e repleto de dificuldades. Entretanto, o fim almejado é justo e recompensador, sendo que somente poderá ser alcançado por intermédio da mobilização da sociedade e do comprometimento dos Poderes do Estado, tendo no Ministério Público o ponto de apoio e de fomento.

O Ministério Público, a quem o legislador constitucional conferiu poderes para adequadamente buscar a tutela dos interesses sociais indisponíveis, deve marcar sua atuação, sem perder o foco, na busca da implementação dos direitos consagrados no art. 6º da Carta da República.

Em suma, 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.

CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 trouxe consigo nova esperança de que, enfim, as promessas da modernidade, marcadamente aquela voltada para a implementação do necessário para que a dignidade humana fosse algo real e extensível a todos, seriam alcançadas.

Mais de vinte anos depois da promulgação da "Carta Cidadã", referida esperança mostra-se arranhada em decorrência da incapacidade dos Poderes Públicos em tornar realidade o que, com amplitude ímpar, os legisladores constituintes asseguraram a cada um e a todos os membros de nossa sociedade.

As dificuldades financeiras, sempre alegadas pelos administradores como justificativa para a baixa amplitude e qualidade dos serviços públicos essenciais, não devem ser encaradas como argumento definitivo.

A escassez orçamentária caracteriza-se como algo diferente da inexistência total e completa de recursos, sendo que as dificuldades devem ser enfrentadas por meio de uma consciente escolha de prioridades, com alocação adequada de recursos, priorizando, por óbvio, o que a Constituição Federal já sinaliza como objetivos e metas fundamentais.

A participação do Ministério Público na elaboração das políticas públicas passa, em primeiro plano, pelo conhecimento da realidade de cada um dos Municípios, Estados e da União no que concerne ao atendimento dos direitos sociais, buscando, em conjunto com os Poderes Executivo e Legislativo, Conselhos de Gestão e sociedade civil organizada definir prioridades a fim de que eventuais falhas nesse atendimento sejam devidamente corrigidas, indicando a melhor forma de fazer com que os orçamentos públicos contemplem recursos suficientes para tanto.

Vale observar, entretanto, que o Ministério Público não deve se sujeitar a discussões intermináveis sobre determinada política pública a ser implementada e cumprida.

Para que tais discussões estéreis não se verifiquem, é preciso que o Administrador Público tenha sempre presente a possibilidade de que, caso não cumpra o dever constitucional a que está obrigado, o Poder Judiciário poderá ser acionado a fim de que sejam tutelados os direitos sociais de forma efetiva. Como se percebe, o caminho a ser percorrido em busca da efetiva implementação das

políticas públicas voltadas para a garantia dos direitos fundamentais é longo e repleto de dificuldades.

BIBLIOGRAFIA

AITH, Fernando. **Políticas públicas de Estado e de Governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos.** In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco.** Tradução de Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do estado e ciência política.** São Paulo: 2002.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: A filosofia política e as lições dos clássicos.** Organizado por Michelangelo Bovero. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa.** São Paulo: Malheiros, 2003.

BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no Estado constitucional: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea.** Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos.** São Paulo: Saraiva, 2007.

Disponível: <<http://www.midianews.com.br/?pg=noticias&cat=1&idnot=76874>>. Acesso em: 06 fev. 2012.

GIACÓIA, Gilberto. **Ministério Público vocacional.** Revista Justitia. São Paulo, n. 197, p. 279-286: Ministério Público de São Paulo – Associação Paulista do Ministério Público, 2007.

GRAU, Eros Roberto. **Poder discricionário.** Revista de Direito Público. São Paulo, n. 93, p. 41-46: Revista dos Tribunais, 1990.

KANT, Emanuel. **Fundamentação metafísica dos costumes.** Lisboa: 2004.

LANZONI, Luciana; CRUZ, Célia. **Estratégias da sociedade civil.** In: GHANEM, Elie

(org.). Incluir em políticas públicas e provocar mudanças sociais: experiências a partir da sociedade civil brasileira. São Paulo: Imprensa Oficial, 2007.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do Judiciário no Estado Social de Direito.** In: FARIA, José Eduardo (org.). Direitos humanos, direitos sociais e justiça. São Paulo: Malheiros, 2005.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe e dez cartas.** Tradução de Sérgio Bath, 3. ed. Brasília: Editora, UnB, 1999.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Ministério Público e defesa da cidadania.** In: PINSKY, Jaime (org.). Práticas de cidadania. São Paulo: Contexto, 2004.

PORT, Otávio Henrique Martins. **Os direitos sociais e econômicos e a discricionariedade da Administração Pública.** São Paulo: RCS, 2005.

SABADELL, Ana Lúcia. Manual de sociologia. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SARTORI, Giovanni. **Teoria democrática.** Tradução de Francisco M. Rocha Filho. Lisboa: Editoa Funo de Cultura, 1965.

SCALOPPE, Luiz Alberto Esteves. **Aulas de política para o direito.** Cuiabá: UFMT, 2011.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **TEORIA DO ESTADO.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

TARIN, Denise. **A aliança entre o Ministério Público e a sociedade civil na definição de políticas públicas.** In: VILELLA, Patrícia (coord.). Ministério Público e políticas públicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

