



A VIA DO CONTROLE SOCIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Liliane Capilé Charbel Novais¹
Silvana Correa Vianna²

Resumo: Este texto discute *a priori* a possibilidade do controle social pela via do Ministério Público brasileiro. Considerando que o MP e seus instrumentos são sob a égide do Estado Democrático de Direito uma das formas de controle social ainda pouco exploradas no seu potencial de transformação social ao assegurar as condições mínimas de vida ao cidadão. Com o advento dos direitos sociais os poderes cumprem um papel novo de interface na garantia dos direitos de cidadania que necessitam de uma sociedade civil ativa e participativa, assim como de atuações do MP para requerer o cumprimento da lei na garantia destes.

Palavras-chave: Controle social, Ministério Público, cidadania.

Abstract: This text argues *a priori* the possibility of the social control for the way of the Brazilian Public Parquet. Considering that the Parquet and its instruments are under égide of the Democratic State of Right one of the forms of social control still little explored in its potential of social transformation when assuring the minimum conditions of life to the citizen. With the advent of rights to be able the social they fulfill them a new paper of interface in the guarantee of the rights of citizenship that need an active and participativa civil society, as well as of performances of the Parquet requiring the fulfilment of the law in the guarantee of these.

Key words: Social control, parquet, citizenship.

¹ Doutora. Universidade Federal de Mato Grosso. E-mail: lcharbel@terra.com.br

² Especialista. Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso. E-mail: silvana.vianna@mp.mt.gov.br



I- Introdução

O controle social tem sido um tema importante nas produções teóricas dos últimos anos acerca da política social. Enfocando Conferências, Fóruns e Conselhos de direitos e de políticas estes estudos aprofundam análises nos espaços de participação e decisão da população brasileira. Mas pouco tem se aventado sobre os instrumentos de controle social pela via do Ministério Público.

Contudo, o Ministério Público e seus instrumentos são, sob a égide do Estado Democrático de Direito, uma das formas de controle social ainda pouco exploradas no seu potencial como instrumento de transformação social a fim de assegurar as condições mínimas de vida ao cidadão e a comunidade.

Com o advento dos direitos sociais, os poderes cumprem um papel novo de interface na garantia dos chamados direitos de cidadania – direitos positivos – que necessitam de uma sociedade civil ativa e participativa, assim como de atuações do Ministério Público no sentido de requerer o cumprimento da lei para a garantia destes.

A partir da Constituição de 1988, a noção de Estado Democrático de Direito está indissociavelmente ligado à realização dos direitos fundamentais, e a lei passa ser uma forma privilegiada de instrumentalizar a ação do Estado na busca do desiderato apontado pelo texto constitucional, indicando, inclusive, os instrumentos para buscar/resgatar os direitos de segunda e terceira gerações, tais como: ação civil pública, mandado de segurança coletivo e tantas outras formas. (Streck , 2007).

Passa-se, então, a usar estes poderosos instrumentos, em especial a Ação Civil Pública, para se garantir a efetividade aos direitos fundamentais e sociais que por qualquer razão não pudesse ser exercido pelos cidadãos. Inicia-se, assim, a judicialização da política, entendida aqui como o alargamento das atribuições do Poder Judiciário, que passa a exercer funções típicas do Legislativo e Executivo.

Na busca da efetivação dos direitos da cidadania, o Ministério Público usa os mecanismos de controle social das políticas públicas, dispostos no art. 129, III, da CF/88 e na Lei da Ação Civil Pública, a Ação Civil Pública, Inquérito Civil e os Termos de Ajustamento de Condutas (TACs), estes últimos de exclusividade do Ministério Público. Tais mecanismos são fenômenos novos no mundo jurídico e político do país, merecendo atenção especial.

Destarte, tais fenômenos, merecem ser analisados sobre vários prismas, pois assim como tem sido alvo de reconhecimento público da sociedade em geral, também tem sido



alvo de crítica de vários setores públicos e privados, chegando alguns a afirmar que tais ações como travas à gestão empresarial e a governabilidade.

Em particular o Ministério Público, tanto o elogio, por vezes excessivo, da população, que vê as ações propostas como solução das mazelas sociais, como a crítica dos setores públicos e privados que se sentem ameaçados com o novo.

Diante desta realidade complexa, a história imediata do Brasil demanda estudos que aprofundem análises sobre o fenômeno das ACPs, dos Inquéritos Cíveis e os TACs, imbricados em categorias de análise que perpassem Cidadania, Estado e a consolidação destes através da Constituição Federal. Cabe, portanto, indagar se no Estado Democrático de Direito Brasileiro há efetivamente o cumprimento dos direitos fundamentais e sociais, e quando não há, quais os mecanismos hábeis a sua efetivação.

A judicialização dos conflitos tem se mostrado meio adequado, mas insuficiente, para a solução das controvérsias apresentadas, sobretudo na questão do acesso à justiça na jurisdição coletiva. Por outro lado, cabe analisarmos a efetividade das ações propostas e o seu impacto no contexto social.

Existem evidências, que também poderão ser analisadas, que a busca de soluções consensuais no trato com os direitos metaindividuais pode ser uma forma mais efetiva para a garantia dos direitos de cidadania.

Desta forma, analisar a efetividade dos mecanismos de controle social das políticas públicas, através das Ações Cíveis Públicas, Inquéritos Cíveis e Termos de Ajustamento de Condutas, como forma de efetivação dos direitos inerentes à cidadania é de fundamental importância para aquilatarmos o quanto se evoluiu no objetivo constitucional de buscar a igualdade de condições e como possibilidade de efetivação ou não da cidadania da sociedade brasileira.

II - Estado Democrático de Direito e a cidadania no Brasil

Decorridos vinte anos da promulgação da Constituição Federal, ainda é de extrema relevância investigar sobre a efetividade dos mecanismos de controle social mais ousados para a garantia da cidadania, dentro de um Estado democrático de Direito: a promoção de ações cíveis públicas, instaurações de inquéritos cíveis e termos de ajustamento de conduta, em defesa dos direitos sociais pelo Ministério Público.



Em que pese que a busca da efetivação dos mecanismos de controle social das políticas públicas pelo Ministério Público, é um fenômeno novo no mundo jurídico do país, e como tal, merece ser analisado sobre vários prismas: social, político e econômico.

O conceito de Estado, conforme concebemos hoje, foi consolidado para alguns estudiosos no século XVI, com a publicação de “O Príncipe”, de Maquiavel, pra outros, no século XVII, com a publicação da obra de Thomas Hobbes, “O Leviatã”. (Pereira, 2008).

Através do absolutismo, a comunidade política se definiu fundamentalmente em virtude da sujeição a um poder político, que exerce suas funções em um âmbito determinado sobre todos aqueles que nele se situam.

Da oposição histórica entre a liberdade individual e o absolutismo do monarca, nasceu a primeira noção de “Estado de Direito”. Com a pugna da burguesia contra os poderes da monarquia, em 1789 na França, destrói-se o mundo de privilégios da feudalidade decadente, e investe-se no poder o terceiro estado.

O primeiro Estado jurídico, guardião das liberdades individuais, alcançou sua experimentação histórica na Revolução Francesa. A burguesia, classe dominada a princípio, passa logo após à classe dominante, formulando os princípios filosóficos de sua revolta social.

Esta foi a contradição mais profunda na dialética do Estado moderno, conforme Paulo Bonavides, (1980 p.6), a burguesia acordava o povo, que então acordou para a consciência de suas liberdades políticas. A escola do direito natural da burguesia racionalizou o problema delicadíssimo do poder, simplificando a sociedade, fazendo pretensiosamente da doutrina de uma classe a doutrina de todas as classes.

No liberalismo o papel do Estado é negativo, no sentido de proteção dos indivíduos. Suas tarefas são mínimas e previamente reconhecidas, circunscritas à manutenção da ordem e segurança, proteção das liberdades civis, pessoal e econômica. Toda intervenção do Estado que extrapole suas tarefas é má, pois enfraquece a independência e a iniciativa individuais.

Neste contexto histórico, a Constituição e o constitucionalismo, constituem-se em instrumentos de manutenção da ordem estabelecida, numa tentativa da burguesia emergente que tomara o poder de defender-se do Estado e manter as conquistas obtidas com a revolução. Esse absentéismo imposto à figura do Estado, no entanto, aprofundou a desigualdade social advinda do absolutismo, em manifesto contraponto à igualdade formal pregada pelo ideário liberal.



Impõem-se, portanto, uma mudança do Estado Mínimo, no sentido da intervenção do poder público estatal, ao intervencionismo estatal, como respostas às demandas sociais e às próprias fragilidades do projeto político-econômico liberal. Um fator novo passa ser injetada na filosofia política liberal, a justiça social, vista como a necessidade de apoiar os indivíduos quando sua autoconfiança e iniciativa não podiam mais dar-lhes proteção ou quando o mercado não mostrava a flexibilidade ou a sensibilidade que era suposto demonstrar na satisfação de suas necessidades básicas.

Impediu-se o Estado de proteger os menos afortunados, dando-se causa a uma crescente injustiça social, pois ao conceder-se a todos o *direito* de ser livre, não se assegurava a ninguém o *poder* ser livre. Na realidade, sob o pretexto de proteger-se o indivíduo e a liberdade, assegurou-se uma situação de privilégios aos que eram economicamente fortes.

Durante a 1ª Guerra Mundial surge na Rússia o primeiro Estado socialista. Logo após o final da guerra, aprova-se na Alemanha a Constituição de Weimar (1919), dando enfoque às questões sociais, o que foi seguido por outras Constituições de outros países. No entanto, as dificuldades ocorridas na Alemanha propiciam a ascensão do nazismo. Já nos Estados Unidos, após a crise de 1929, a situação da população se agrava com milhares desempregados, famílias desabrigadas e sem alimentação, ocorre então, apesar da resistência de empresários e dos tradicionalistas, a implantação do Estado intervencionista, com o *New Deal*, de Franklin Roosevelt.

Assim, gradativamente, o Estado Liberal converteu-se em um Estado Social, mais intervencionista na vida econômica e social, também denominado Estado do Bem-Estar ou "*Welfare State*". O liberal John Maynard Keynes propõe um Estado Social no regime capitalista, como forma de salvação deste regime. Desta forma alargam-se as funções do Estado, deixando para traz a premissa fundamental do liberalismo – o Estado mínimo.

A partir do início da década de 40, confirma-se esta atitude intervencionista, passando todos os cidadãos a terem o direito de serem protegidos pelo Estado através dos chamados direitos sociais.

Streck (2006), credita o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar a duas razões: de ordem política, através da luta pelos direitos individuais, políticos e sociais; e de natureza econômica, com a transformação da sociedade agrária em industrial.

Para Bobbio (1986), este modelo de Estado garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo cidadão, não como caridade, mas como direito político.



O Estado Social baseia-se na concepção da política da ação estatal, com o fim de equilibrar a balança da justiça e garantir juridicamente aos cidadãos assistência e sustento para as suas necessidades, disciplinando a “mão invisível do mercado”.

No Brasil, o intervencionismo estatal, condição de possibilidade para a realização da função social do Estado, serviu tão-somente para a cumulação de capital e renda em favor de uma pequena parcela da população. Segundo Streck:

O Estado-interventor-desenvolvimentista-regulador, que deveria fazer esta função social, foi – especialmente no Brasil – pródigo (somente) com as elites, enfim, para as camadas médio-superiores da sociedade, que se apropriaram/aproveitaram de tudo desse Estado, privatizando-o, dividindo/loteando com o capital internacional, os monopólios e os oligopólios da economia. (2006, p.83)

Diante da ausência do Estado, o povo exige que o poder retome as funções de árbitro na solução das injustiças, devendo o Estado assumir a sua capacidade de transformação da sociedade, impondo-se a construção de um Estado Social sob a fórmula do Estado Democrático de Direito.

Sob este novo conceito, conjuga-se o ideal democrático ao Estado de Direito, com conteúdo próprio, presentes as conquistas democráticas, as garantias jurídicos-legais e a preocupação social. O Estado Democrático de Direito traz em seu bojo um conteúdo transformador da realidade, ultrapassando o aspecto material de concretização de vida digna, agindo como fomentador da participação pública no processo de construção da sociedade.

O Estado Democrático de Direito tem como princípio fundamental a constitucionalidade, no qual vincula o Estado a uma Constituição como instrumento básico de garantia jurídica. Prima pela organização democrática da sociedade, justiça social, princípio da igualdade, da legalidade, da segurança e certeza jurídica, entre outros.

Tem como característica básica, não só ultrapassar a formulação do Estado Liberal de Direito, como também, a do Estado Social de Direito, impondo à ordem jurídica e à atividade estatal um conteúdo utópico de transformação da realidade. Como assevera Streck: “O Estado Democrático é *plus* normativo em relação às fórmulas anteriores.” (2006, p.99).

A Constituição é colocada no ápice da pirâmide, fundamentando a legislação, que, enquanto tal, é aceita como poder legítimo. Ao assumir este feito democrático, o Estado de Direito tem como objetivo a igualdade, referendando a transformação do *status quo*. A lei aparece como instrumento de transformação da sociedade, não estando mais atrelada a



sanção ou promoção. O fim a que se pretende é a constante reestruturação das relações sociais.

A Constituição Federal de 1988, consolida um grande avanço na implementação do Estado Democrático de Direito, estabelecendo como fundamentos a Soberania, Cidadania, Dignidade da pessoa humana, os Valores do trabalho e da livre iniciativa e o Pluralismo político, logo em seu artigo primeiro. E como objetivos fundamentais se construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, no artigo terceiro.

Inova-se com a incorporação da questão da igualdade aos modelos anteriores como um conteúdo próprio a ser buscado, através de medidas assecuratórias ao cidadão e à comunidade, de condições indispensáveis à vida, com dignidade. Há um propósito solidário, até então inexistente, que inclui solucionar os problemas da vida individual e coletiva.

Inaugura-se uma nova fase de garantias dos direitos fundamentais e sociais no país. No entanto, sabe-se que a transição de regimes autoritários para regimes democráticos não se encerra com a promulgação de nova Constituição. Há um processo de transição para implementação da democracia plena desejada e assegurada no texto Constitucional.

Dentro desta nova concepção, o constituinte atribuiu ao Ministério Público a função de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Passa então a instituição a ter primordial importância como agente indutor do processo de transformação social esperada pelo povo, no exercício de sua cidadania.

Através de mecanismos próprios, o legislador constituinte consagra o Ministério Público como defensor dos interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis, dispondo a ele a promoção de inquérito civil e ação civil pública para proteção e efetivação dos mencionados direitos.

Portanto, pode-se dizer que, ao lado dos Poderes Constituídos no Regime Democrático, o legislador constituinte conferiu “poderes” ao Ministério Público para a concretização do tão ansiado Estado Democrático de Direito, nomeando-o como seu guardião.

III - Conclusão



A Constituição de 1988 elegeu princípios e valores fundamentais para que o Estado Democrático de Direito fosse consolidado no Brasil. Fazia-se necessário, portanto, escolher quem zelasse por esses valores e princípios, sendo escolhido o Ministério Público, que tem sua atuação, neste aspecto, comprometida com a defesa do Estado Democrático de Direito, da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

O Estado Democrático de Direito instaura perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais que ela inscreve e pelos instrumentos que oferece à cidadania para concretizar as exigências de um estado de Justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana.

A observância dos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade é fundamental no processo da emancipação do homem. O princípio da igualdade pressupõe a justiça social. Por sua vez, o princípio da dignidade da pessoa humana deve comprometer, também, o exercício da atividade econômica do Estado, realizando-se políticas públicas voltadas para a promoção da existência digna

Os valores emancipatórios consignados na Constituição devem, portanto, pautar a atuação do Ministério Público na sociedade. É sua função utilizar o direito como instrumento de transformação da realidade social, fazendo com que os fatores que ensejam e mantêm a injustiça social sejam eliminados.

O perfil constitucional do Ministério Público e sua legitimidade perante a sociedade o vinculam primordialmente a sua atuação como órgão agente, através dos poderosos instrumentos previstos na Constituição da República, em que se destacam o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública (art. 129, III).

O papel do Ministério Público, como agente de transformação social está diretamente relacionado, portanto, à implementação dos princípios e valores insertos no texto constitucional, sendo o Parquet o defensor direto dos interesses de relevância social (sejam eles coletivos, difusos ou individuais homogêneos imbuídos de interesse social).

Em face de tal modificação conceitual, instituída pelo novo regime constitucional, determinadas concepções, voltadas ao passado, acerca de suas atribuições não se coadunam com o novo paradigma democrático, devendo-se compreender as funções ministeriais em consonância com as transformações operadas pelo sistema constitucional vigente.

A ação civil pública e o inquérito civil, previstos no art. 129, III da Constituição da República são os mais importantes instrumentos de transformação social que o constituinte



colocou à disposição do Ministério Público para realizar os valores constantes do Pacto Social de 1988, em especial a defesa e promoção dos direitos sociais.

Finalmente, não se pode olvidar da função de “ombudsman” conferida ao Ministério Público. Com efeito, ao remontarmos à história econômica e social do Brasil, percebemos momentos de grandes abalos à Democracia, ao respeito pela coisa pública, à descrença popular em seus próprios governantes, enfim, momentos marcados pela corrupção, injustiça social e imoralidade.

Cabe, portanto, após 20 anos da promulgação da Constituição Cidadã, avaliar os mecanismos dispostos em lei para efetivação dos direitos assegurados. E aprofundar na avaliação da efetividade dos mecanismos de controle social pelo Ministério Público, através das Ações Cíveis Públicas, Inquéritos Cíveis e Termos de Ajustamento de Condutas, para a efetivação dos direitos de cidadania referentes às políticas sociais no Brasil.

IV - Referências

ARANTES, R. B. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré/EDUC, 2002.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Nova edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, P. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. São Paulo: Editora Forense, 1980.

DALLARI, D. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2000.

COUTO, B. **O Direito Social e a Assistência Social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo, Cortez, 2004.

FRISCHEISEN, L. **Políticas Públicas. A Responsabilidade do Administrador e do Ministério Público**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

MANCUSO, R. **Ação Civil Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1996.

MAZZILLI, H. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. São Paulo: Saraiva, 1995.

MILARÉ, E. **Ação Civil Pública**. São Paulo: Ed. Revistas dos Tribunais, 1995.

SARLET, I. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 6ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SOUZA, M. **Ministério Público e o Princípio da Obrigatoriedade. Ação Civil Pública – Ação Penal Pública**. São Paulo: Método, 2007.

PINSK, J. **História da Cidadania**. 3ª edição. São Paulo: Editora Contexto, 2005.

STRECK, L. e Moraes, J. **Ciência Política e Teoria de Estado**. 5ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006.