

O MINISTÉRIO PÚBLICO ENQUANTO PODER EXECUTIVO

Ivan Antônio Pinheiro¹

R. Washington Luiz, 855 – Sala 444
CEP: 90010-460 Porto Alegre/RS Brasil
E-mail: iapinheiro@ea.ufrgs.br

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS
Escola de administração – PPGA
CEP: 90010-460 Porto Alegre/RS Brasil

Resumo:

A atuação do Poder Executivo em resposta às demandas do Ministério Público acolhidas pelo Poder Judiciário é o tema central deste trabalho, cujo foco é dirigido à prestação dos serviços públicos mais relevantes, por isso também considerados direitos sociais dos cidadãos, a exemplo da saúde, educação, assistência judiciária, entre outros. A questão que o orienta e em torno da qual o tema é desenvolvido é: estaria o Ministério Público atuando em área de competência do Poder Executivo e, neste caso, por quê? Seria omissão ou falta de eficácia e efetividade das ações do Poder Executivo? Escrito na forma de um ensaio apoiado em sete casos e notícias veiculadas na grande mídia, o autor busca na Constituição Federal de 88 e na forma como se deu a inserção do país na economia globalizada, aderindo às recomendações do Consenso de Washington, a explicação para o que identifica. Todavia, se assim responde a questão inicial, levanta outras para as quais ainda tem a resposta e convida os leitores à reflexão, a exemplo da seguinte proposição: não seria o caso de quando frente às crises econômicas os entes federados compartilhassem os esforços e encargos hoje sobremodo concentrados no Executivo da União mas que, se bem sucedidos, beneficiariam tanto os estados membros quanto os municípios?

Palavras-chave: Ministério público, políticas públicas, poder executivo.

O MINISTÉRIO PÚBLICO ENQUANTO PODER EXECUTIVO

INTRODUÇÃO

A atuação do Poder Executivo em resposta às demandas do Ministério Público acolhidas pelo Poder Judiciário é o tema central deste trabalho, cujo foco é dirigido à prestação dos serviços públicos mais relevantes, por isso também considerados direitos sociais dos cidadãos, a exemplo da saúde, educação, assistência judiciária, entre outros. O estudo se justifica em razão da elevada frequência com que notícias sobre o tema têm sido veiculadas em todas as formas de mídia

Escrito na forma de um ensaio apoiado em sete casos, o estudo, a partir da lógica que constrói, vinculando os acontecimentos contemporâneos à trajetória histórica do país e às imposições da economia globalizada, se propõe a trazer uma explicação que ultrapasse a simples constatação de que o Poder Executivo, de todos os níveis de governo, tem sido demandado por omissão ou ineficácia das políticas públicas que implementa.

Na seqüência do texto, a primeira seção tem o propósito de esclarecer sobre o que, afinal, se entende por Administração e, por extensão, o que se espera de um Administrador, enquanto que a segunda encaminha a questão para o tema central deste trabalho: o Administrador Público e, o que são e quem são os responsáveis pelas políticas públicas, em última instância, por curioso que possa ser, quem é o Governo? Segue-se, na terceira seção, uma breve apresentação do Ministério Público, com destaque para as suas competências constitucionais. O foco central do trabalho, e que ampara o título, foi desenvolvido a partir de casos extraídos de *sites* especializados, parcialmente transcritos na quarta seção, bem como identificados com o referencial apresentado nas seções anteriores. A quinta seção reúne os elementos que estruturam a lógica que explica os fatos descritos, isto é, porque têm crescido as demandas do Ministério Público ao Poder Executivo e se, de fato, tem havido omissão deste Poder. Uma visão prospectiva acerca das opções do Poder Executivo e das ações do Ministério Público é apresentada na sexta seção. A título de considerações finais, ao invés de trazer uma resposta, o ensaio levanta, entre outros, o seguinte questionamento: frente às crises externas, não seria o caso de os governos estaduais, e por que não os municipais (pelo menos alguns) compartilhar os esforços, diminuindo os encargos e ônus hoje sobremodo concentrados (será mesmo?) no Executivo da União?

1 ADMINISTRAÇÃO

O engenheiro Fayol (1990), se não foi o primeiro, foi quem com mais clareza e concisão soube identificar, caracterizando as suas especificidades, o que veio a ser difundido como processo administrativo, ou, dito em outros termos, o que se entende por Administração. Em reconhecimento, a ele é atribuída a condição de “fundador” da Administração (CHIAVENATO, 1993), bem como à sua principal obra, *Administração Industrial e Geral*, grande difusão foi conferida; embora não se possa deixar de reconhecer também a importância do aporte de outro engenheiro: F. W. Taylor (1987) que, segundo alguns, ombreia com o primeiro.

Lodi (1993), entre outros (STONER e FREEMAN, 1985; CHIAVENATO, 1993; MONTANA e CHARNOV, 1998;) destacam ainda que são inúmeros os autores que, a seu tempo, reinterpretaram, procurando atualizar, o conceito de Administração; todavia, como salienta Aktouf (1996, p. 14), “a grande maioria do que se publica na área de administração não é, geralmente, mais do que reafirmações e reutilizações de ‘conceitos algumas vezes, como precisam os autores, com mais de 20 anos’”, para adiante concluir afirmando que: “após Fayol, em 1916, não encontramos nada melhor que o famoso ‘PODC’, que resume as coordenadas do trabalho do dirigente – planejar, organizar, dirigir e controlar” (AKTOUF, 1996, p. 26), razão pela qual, neste trabalho, por Administração será entendido o processo que se desdobra ainda em cinco elementos, também denominados de subprocessos: **Previsão, Organização, Comando, Coordenação e Controle** (FAYOL, 1990), também conhecidos pela sigla PO3C. É certo que, conforme postulam os respectivos autores, Planejamento não é o mesmo que Previsão, assim como a expressão Comando não traduz exatamente o mesmo que Direção; contudo, ao invés de diferenças acentuadas, o que se observa são nuances, portanto à margem da questão central ora analisada. Por fim, por razões didáticas, os subprocessos são apresentados e estudados em separado, assim como ordenados cronologicamente; todavia, são evidentes os relacionamentos e a interdependência que mantêm; assim, por exemplo, são controlados os processos, os objetivos e as metas identificadas na etapa do planejamento.

Ademais, o processo administrativo comporta que seja pensado e referido em diferentes cortes analíticos; assim, há desde o plano individual, o organizacional, o que envolve uma rede de organizações (a exemplo de um setor industrial, de uma economia regional, de uma cadeia de suprimentos, de valores, etc.) e, até mesmo um país, ou a comunidade das nações podem se

constituir em unidades de análise do processo administrativo. A título de exemplo, o subprocesso Planejamento, quando visto no plano individual, abrange questões relativas aos princípios e valores mais caros às pessoas, os seus projetos de vida, objetivos, metas, bem como às estratégias pessoais; enquanto que o subprocesso Organização focaliza a mobilização dos recursos (a colaboração de amigos, o tempo, e o dinheiro, por exemplo) necessários e colocados à disposição para que os respectivos objetivos e metas seja atingidos. À propósito, Fayol (1990, p. 118) já destacava a importância intrínseca dos princípios e das técnicas de Administração, razão pela qual deveriam ser ensinadas desde os níveis de ensino básico e médio:

Creio que seria bom introduzir no ensino primário algumas noções de “administração”. Duas páginas de texto e alguns gráficos bastariam para instilar no espírito das crianças o germe de conhecimentos que se desenvolveriam naturalmente no decorrer da vida [...] Até aqui a administração não fez parte dos programas de ensino das escolas técnicas secundárias; é uma lacuna lamentável. Os alunos dessas escolas, destinados a postos de chefia, devem ter noções bem amplas sobre a arte de prever, organizar, comandar, coordenar e controlar.

Ainda no plano individual, o processo administrativo pode ser pensado a partir das iniciativas relacionadas a cada um dos subprocessos que têm por objetivo a consecução das tarefas do quotidiano, profissionais, ou não.

Analogamente, uma empresa também pode ser caracterizada a partir do que expressa o seu subprocesso de Planejamento, sendo evidenciada a sua Visão, a Missão, os seus Objetivos e estratégias em razão dos quais deve mobilizar os recursos – humanos (equipe própria, terceiros contratados, associações, etc.), financeiros (capital próprio, de terceiros, novas subscrições), entre outros.

Paralelo semelhante pode ser estabelecido entre o Estado – visto como uma grande organização, e o Governo – identificado como o administrador do Estado. Embora a sua opinião possa suscitar controvérsias, é também em Fayol (1990, p. 120) que podem ser encontradas as primeiras manifestações que relacionam o Estado ao processo administrativo:

O Estado pode contribuir para a formação administrativa dos cidadãos, com suas escolas e pelo exemplo [...] quanto aos exemplos do Estado, eles são, como os da família e da oficina, de valores bem diferentes e variáveis. Nos grandes serviços nacionais, a previsão, a organização, o comando, a coordenação e o controle só estão ao alcance de inteligências de elite, imbuídas da experiência dos negócios.

Por fim, Bandeira de Mello (*apud* DI PIETRO, 2000, p. 53) aponta duas versões para a origem do vocábulo Administração: “para uns, vem de **ad** (preposição) mais **ministro, as, are** (verbo), que significa servir, executar; para outros, vem de *ad manus trahere*, que envolve idéia de direção ou gestão” (grifos no original); portanto, a análise etimológica reproduz o sentido especificado nos subprocessos de Fayol.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS

É de se observar que o que Fayol denomina de “grandes serviços nacionais” se insere no que Kon (1999, p. 179) define como políticas públicas, eis que para a autora, essas se constituem em “[...] uma série de ações ligadas à formulação de decisões tomadas pelas autoridades governamentais, envolvendo os fins e aspirações de uma sociedade moderna, através da utilização de meios disponíveis para alcançá-los.”. Por outro lado, importa registrar que nem todas as ações que configuram as políticas públicas transitam pelo sistema de planejamento e orçamento público, uma vez que outras iniciativas, a exemplo das políticas monetária e cambial, bem como as regulatórias, embora também reconhecidas enquanto políticas públicas, não “transitam” pelo referido sistema.

Conforme visto, é no subprocesso Planejamento que são afirmadas a Visão e a Missão das organizações, as quais, a partir de então, nortearão as suas ações. No caso do Estado brasileiro, os fundamentos, bem como os princípios orientadores da ação estatal podem ser identificados logo no Art. 1º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), como aliás não poderia deixar de sê-lo, eis que são os princípios. Estes, todavia, não se limitam apenas aos referidos no artigo, havendo vários outros dispersos tanto nos demais artigos constitucionais, a exemplo do Art. 37 que enumera os também chamados princípios fundamentais (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), quanto na legislação infraconstitucional, a exemplo da Lei nº 9.784/99

(BRASIL, 1999), que explicita, entre outros, os princípios da finalidade e da moralidade. Já os objetivos de uma organização, também formulados na etapa do Planejamento, no caso do Estado, podem, melhor dizendo, devem (em razão do princípio da legalidade), ser explicitados na sua Constituição Federal, assim:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988, Art. 3º).

Garantir os direitos individuais e coletivos, bem como exigir o cumprimento dos deveres, todos expressos no Art. 5º da Constituição Federal, embora não formulados como tal, são também objetivos permanentes do Estado, devendo as ações que para eles concorram ser partes integrantes de qualquer Programa de Governo, independentemente do posicionamento ideológico. No mesmo plano se situam os Direitos Sociais (educação, saúde, segurança, entre outros também denominados de Direitos de Segunda Geração) de que trata o Capítulo II da Constituição Federal.

Para atingir os objetivos a que se propõe, o Estado brasileiro, federado desde que proclamada a república, se organiza, também, em Poderes – o Legislativo, o Executivo, e o Judiciário -, os quais, seguindo a tradição Montesquiana e conforme afirma o Art. 2º, “são independentes e harmônicos entre si”. Dos Poderes, o Legislativo e o Executivo são ditos políticos, uma vez que a legitimidade que lhes assegura o exercício do Poder emana do povo regularmente consultado através do processo eleitoral, momento em que são reavaliadas as prioridades da sociedade, bem como escolhidos os seus representantes – os parlamentares.

Ao Legislativo, expressão do aspecto democrático do Estado brasileiro, cabe, em um primeiro momento, quando escreve a Constituição, dar forma de norma jurídica às aspirações maiores da sociedade que representa (se da União, dos estados-membros ou dos municípios), os direitos, bem como os deveres, tanto dos cidadãos quanto do próprio Estado. Em um segundo

momento, quando escreve a Lei Ordinária, trata o Legislativo de dotar o Estado das estruturas (a administração direta - constituída pelos órgãos, e a administração indireta, pelas suas entidades – autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista) bem como dos recursos necessários à consecução das tarefas que lhe foram confiadas pela sociedade. Por fim, completando o seu processo de gestão, cabe ainda ao Legislativo fiscalizar, exercendo com o auxílio dos Tribunais de Contas, o chamado Controle Externo, averiguando se o Estado, através dos seus agentes, políticos ou não, está efetivamente realizando o que, e somente o que, lhe foi determinado pela legislação, eis que, conforme salienta Seabra Fagundes, citado por Sundfeld (1997, p. 44), “administrar é aplicar a lei de ofício”, apontando no mesmo sentido destacado por Meirelles, também em citação de Sundfeld: “a eficácia de toda a ação administrativa está condicionada ao atendimento da lei. Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal.”.

Já o Executivo, no caso brasileiro, em razão do sistema presidencialista, se destaca como sendo o efetivo Administrador do Estado, o Poder encarregado de transformar as grandes aspirações da sociedade em Programas e Projetos, as vias que convertem os sonhos em realidade, inclusive, e na maioria das vezes, com o propósito mesmo de transformar esta última. Na hipótese de não haver o amparo legal, de regra, é ao Executivo que cabe mobilizar a sua base de sustentação política a fim de que a Casa Legislativa correspondente lhe confira o necessário respaldo legal para que as novas aspirações da sociedade (identificadas através da manifestação do eleitorado) tenham a possibilidade de vir a ser convertidas em realidade. Ainda que dispersas em numerosas normas (Leis, Decretos, entre outras), as diretrizes, os eixos norteadores, assim como as principais iniciativas do Executivo se encontram reunidas no Plano Plurianual, detalhado a cada exercício na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual. Destarte, o Executivo, senso comum, é identificado com a própria figura do Governo sendo, inclusive, até certo ponto indevidamente, o único responsabilizado pela formulação e implementação das políticas públicas, estas sendo, conforme dito, a ponte que liga as aspirações a um projeto de realidade. Assim, para identificar as aspirações bem como as demandas da sociedade (objetivos a serem atingidos pelos governantes), o Executivo, neste caso particularizando o nível Federal, deve:

- 1) primeiro, e antes de tudo, observar o que dispõe a Constituição e a legislação infra-constitucional, pois aí estão, conforme visto, os objetivos maiores do Estado que devem

ser perseguidos pelo seu Administrador. Assim, se a legislação determina a aplicação de recursos em Programas e Projetos vinculados às áreas da saúde, educação, habitação e saneamento, deve o Governo nelas aplicar os recursos sob pena de responder por crime de responsabilidade;

- 2) se valer das informações apuradas pelos seus institutos de estudos e pesquisas (FIBGE, IPEA, BNDES, apenas para se restringir aos que atuam predominantemente no plano econômico) para identificar as demandas e necessidades emergentes a partir das modificações no perfil da população, a exemplo do seu envelhecimento, fluxos migratórios, escolaridade, novas tecnologias, ocupação e formas de organização do processo de trabalho, etc.;
- 3) atender as “promessas de campanha”, visto que, se foram promessas é porque ou representam expectativas da sociedade ou integram a Visão de mundo (o projeto de sociedade) e os princípios do Partido/Coligação levada ao Poder. É o caso, por exemplo, da ideologia e das estratégias que distinguem os Partidos, se de esquerda ou de direita. O não cumprimento dessas promessas expõe o Governo às cobranças tanto da sociedade quanto da sua oposição política e; por fim,
- 4) estar preparado para atender as “demandas de emergência”, de difícil quando não impossível previsibilidade, a exemplo das catástrofes climáticas e epidemias, entre outros.

Identificados pois com o Governo propriamente dito, os Executivos (de todos os níveis) dispõem da maior estrutura, do maior número de servidores e, por conseguinte, da maior parcela do orçamento, circunstância reconhecida, entre outras, na Lei de Responsabilidade Fiscal. Compete, sobretudo ao Poder Executivo, prospectar, definir prioridades, identificar os recursos necessários, implementar, acompanhar e controlar as políticas públicas que atendam aos anseios da população, tanto os de ontem, quanto os de hoje, assim como as futuras demandas. Ademais, por ser o Administrador, espera-se do Poder Executivo uma ação coordenadora, articulando os mais diversos agentes, públicos e privados, legítimos porta vozes de interesses regionais, setoriais, entre outros segmentos da sociedade.

Terceiro Poder apresentado na Constituição da República Federativa do Brasil, cabe ao Judiciário, quando provocado, prestar o serviço jurisdicional do Estado, dirimindo os conflitos entre os litigantes. Estruturado em Tribunais Especializados, bem como em instâncias, a

prestação do serviço jurisdicional observa ainda a organização federativa que caracteriza o país, eis que, ressalvadas as reservas de direito conferidas à União, as matérias de competência local são solucionadas no âmbito dos Tribunais Regionais e em conformidade com a legislação emanada do Legislativo correspondente. Em parte porque inscrito no mesmo Título da Constituição Federal que apresenta os outros Três Poderes da República (Da Organização dos Poderes), porém em Capítulo exclusivo (Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça) há, desde a promulgação da última Carta, uma polêmica em torno do Ministério Público: para Frischeisen (1999, p. 140) “[...] as atividades do Ministério Público [...] longe de pretender ser um quarto poder, como alguns insistem em afirmar, é, ao contrário, órgão de fiscalização dos três poderes [...]”; já Macedo Jr. (1999a, p. 248) mostra que “[...] vem se tornando comum a utilização da expressão *Quarto Poder* [grifo no original] para designar o Ministério Público [...] justifica-se em vista do alto grau de autonomia desta instituição perante os demais poderes e independência [...]”. Embora seja uma questão ainda em aberto entre os doutrinadores do Direito (AZEVEDO, 2003), para o que interessa a este trabalho importa reconhecer que o Ministério Público (por vezes também denominado de *Parquet*) adquiriu pós-88, efetivamente, um Poder que até então não possuía. É nesse sentido que aponta Macedo Jr. (1999b, p. 109) quando afirma que “[...] o Ministério Público assumia definitivamente uma atuação marcadamente política em relação a suas tradicionais atribuições”, bem como Paccagnella (1999, p. 190), que identifica no *Parquet* “mais um elo no sistema de freios e contrapesos aos arbítrios e omissões estatais”. Todavia, em razão do lugar central que o Ministério Público ocupa frente ao tema que ora se desenvolve, a ele será, na sequência, destinada uma seção exclusiva.

Por fim, duas questões concluem esta segunda seção:

- 1) em primeiro lugar, as atribuições de cada Poder devem, antes e ao invés de serem vistas como exclusivas, tidas como precípua - áreas de especialização. Assim, por exemplo, o Executivo ao editar uma Medida Provisória está, de fato, legislando, assim como o Judiciário quando se pronuncia sobre matéria constitucional. Da mesma forma, o Legislativo, assim como o Judiciário, formulam e implementam políticas públicas, tarefas típicas do Executivo, porém no âmbito das suas competências, tanto no que diz respeito à sua organização interna, quanto às que se referem àquelas atividades que envolvem mais diretamente os respectivos públicos externos;

- 2) assim, não é sem razão que Harada (1999, p. 40) define a Administração Pública como sendo “o conjunto de órgãos destinados a cumprir as finalidades do Estado que, em última análise, resumem-se na realização do bem comum”. Já Di Pietro (2000, p. 54-62), assinala que o entendimento do que seja a Administração Pública não é único, ora prevalecendo o seu sentido objetivo (função administrativa – Executivo), ora o subjetivo (as pessoas jurídicas e os agentes públicos), ora o estrito, ora o amplo, destacando todavia que “[...] a administração pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos”, mas também sendo, “o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado” (um olhar mais atento percebe que os sentidos atribuídos à expressão derivam das duas versões já citadas e atribuídas a Bandeira de Mello). Portanto, embora mais proximamente identificado com o Poder Executivo, as aspirações não se transformam em realidade na ausência de uma ação articulada entre os Poderes, que juntos mas independentes, constituem o Governo.

3 O MINISTÉRIO PÚBLICO PÓS 1988

Salles (1999) e Marum (1999), que a exemplo de outros se dedicaram ao estudo da origem histórica das instituições, localizaram nas civilizações grega, romana, bem como na egípcia, os primeiros elementos constitutivos do que veio a se consolidar, ao longo do processo de formação do Estado Moderno, no que hoje se conhece como Ministério Público. Ademais, no que tange ao sistema jurisdicional brasileiro, são marcantes as influências portuguesa e francesa, como aliás não poderia deixar de sê-lo. É também uma constatação histórica que a institucionalização e a importância do papel do Ministério Público mantém relação direta com o grau de democratização do regime político vigente no Estado em que opera, havendo, nesse sentido, registros de avanços e recuos, no mundo e no Brasil. Assim, se antes o Ministério Público era identificado tão somente como sendo os “olhos e os ouvidos do Rei”, posteriormente tendo assumido a função de *custos legis* (fiscal da lei), hoje também lhe cabe a defesa do regime democrático.

Afirma o Art. 127 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), assim como o Art. 1º da Lei Complementar nº 75 (BRASIL, 1993), que “O Ministério Público é 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.” O Art. 5º da mesma Lei Complementar esclarece que

São funções institucionais do Ministério Público da União:

.....

II – zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos:

.....

c) à atividade econômica, à política urbana, agrícola, fundiária e de reforma agrária e ao sistema financeira nacional;

d) à seguridade social, à educação, à cultura e ao desporto, à ciência e à tecnologia, à comunicação social e ao meio ambiente;

e) à segurança pública

.....

V – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União e dos serviços de relevância pública quanto:

a) aos direitos assegurados na Constituição Federal relativos às ações e aos serviços de saúde e à educação;

.....

Cabe observar que os trechos destacados focalizam, sobretudo, a atuação do Ministério Público em áreas que reúnem os chamados serviços públicos cuja oferta, é sabido, se localiza na esfera de competência do Poder Executivo. É de se refletir se o legislador constituinte, sabendo que o julgamento da gestão, assim como das contas dos titulares do Poder Executivo são fortemente permeáveis e influenciados pelas condições políticas do momento, tenha desejado, além do já então existente Controle Externo, instituir mais um nível de controle sobre a prestação dos serviços públicos (parte de um conjunto maior – o das políticas públicas): o do controle jurisdicional. Alternativamente, mas sem prejuízo do entendimento de ser uma perspectiva que complementa a primeira, é a de que o constituinte, resistindo ao ideário liberal mais ortodoxo, tenha incorporado a tese de que é dever do Estado atuar pró-ativamente no processo de transformação da realidade conformada no espaço da sua soberania. Neste caso, a Lei, o Direito e as instituições (Ministério Público), seriam os instrumentos de ações afirmativas e

transformadoras da sociedade (STRECK e MORAIS, 2000). Ademais, é de se crer ainda que o legislador tivesse tão somente a expectativa de que a ação do Ministério Público fosse esporádica, pontual e por exceção, não se constituindo a regra.

Como atua o Ministério Público em defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis? Na maioria das vezes através da promoção de ações civis públicas (BRASIL, 1988, Art. 129, III; BRASIL, 1993, Art. 6º, VII). Estas, conforme esclarece Harada (1999, p. 28), “são disciplinadas pela Lei nº 7.347, de 24-7-85 [...] para promover a responsabilização por danos morais e patrimoniais [...] a qualquer outro interesse difuso ou coletivo [...] tem por objeto a condenação em dinheiro ou cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer” (grifo do autor). Em outras palavras, se um dos Poderes do Estado, no caso o Executivo, não atende a norma jurídica, deixando de prestar à comunidade o serviço público que lhe foi atribuída competência, cabe ao Ministério Público exigir o cumprimento da obrigação.

Ademais, Alvim, citado por Prudente (2003), destaca que

a grande vantagem da ação civil pública é evitar as inúmeras demandas judiciais (economia processual), vulgarmente denominadas de ‘ações múltiplas’, e evitar decisões incongruentes sobre idênticas questões jurídicas, com o que cumpre a sua função de proporcionar o máximo de resultado (jurisdicional) com o mínimo de esforço (processual).

4 A INTERFERÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA ESFERA DE DOMÍNIO DO PODER EXECUTIVO

Efetivamente, após a redefinição das suas competências, tem se verificado um aumento na frequência de casos em que o Executivo tem sido, pelo Judiciário, via Ministério Público, chamado a cumprir o que determina, sobretudo, mas não exclusivamente, a norma constitucional. Os casos abaixo, mantidos todos os destaques do original (negritos, maiúsculas, etc.), foram extraídos ou do *site Jus Navigandi* (www.jus.com.br) - especializado em matérias de Direito (assinalados com a letra A), ou do *site* do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2003), neste caso assinalados com a letra B. Trata-se, decerto, de tão

somente uma pequena amostra sobre o que se referiu, todavia o suficiente para as análises subseqüentes:

1. MPF obtém na Justiça benefício para carentes da região de Piracicaba. A Procuradoria da República no município de Piracicaba obteve na 3ª Vara Federal de Piracicaba tutela antecipada de mérito que determina ao INSS o pagamento de um salário mínimo (R\$ 240), a título de benefício continuado, a todas as pessoas portadoras de deficiência, idosos a partir de 65 anos e aos portadores de HIV que residem nos 20 municípios atendidos pela 9ª Subsecção Judiciária (...) Na argumentação da Ação Civil Pública proposta pelo MPF, a renda familiar de ¼ do salário mínimo, como condição de miséria, é considerada infame, e afronta a própria dignidade do ser humano. Na inicial da ação, os procuradores afirmam que deveria ser considerada uma renda familiar de, pelo menos, um salário mínimo como situação de miséria.
- A
2. NOS REGIMES DEMOCRÁTICOS NÃO EXISTE GOVERNANTE IRRESPONSÁVEL", JOSÉ AFONSO DA SILVA, in Curso de Direito Constitucional Positivo, RT, 6ª ed., pg. 472. O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE, através do Promotor de Justiça titular da Comarca de Campo do Brito, com fundamento nos art. 129, III, e 217, da Constituição Federal; 118, III, e 230 da Constituição do Estado de Sergipe, 5º e 12 da Lei n.º 7.347/85, e artigo 25, inciso IV, da Lei Federal, da Lei n. 8.625/93; vem, respeitosamente, propor a presente *AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA DETERMINAÇÃO DO CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER consistente na elaboração e implementação ou efetivação de Plano de Política Social de Segurança Pública no Município de Campo do Brito*, observado o procedimento legal, em face do ESTADO DE SERGIPE, pessoa jurídica de Direito Público interno, representado pelo Procurador-Geral do Estado, com endereço à Pça Olympio Campos, n. 14, centro Aracaju, Sergipe, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas. - A
3. O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL por seu Representante neste Juízo, no exercício de suas atribuições legais e na condição de Promotor dos Direitos Constitucionais do Cidadão desta Comarca, com base nos artigos 127, *caput*, e 129, incisos III e IX, primeira parte, ambos da Constituição da República, e 26, inciso V, alínea *a*, da Lei Complementar Estadual n.º 013/91, vem propor a presente *AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM OBRIGAÇÃO DE*

FAZER, contra o ESTADO DO MARANHÃO, Pessoa Jurídica de Direito Público, representada, nos termos do artigo 103, *caput*, primeira parte, da Constituição Estadual, pela Senhora Procuradora-Geral do Estado, pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir deduzidos (...) Inicialmente, requer o Ministério Público a citação do Réu para, em assim desejando, no prazo legal, contestar a presente ação e se ver processar, sob pena de, não o fazendo, serem presumidos como verdadeiros os fatos descritos, pleiteando-se, ao final, que seja julgada PROCEDENTE a AÇÃO CIVIL PÚBLICA em questão, a fim de que o mesmo, sob pena de execução específica ou de cominação de multa diária no valor da causa, devidamente atualizada na data do trânsito em julgado da sentença de mérito (Lei nº 7.347/85, art. 11) — multa esta a ser recolhida em conta judicial, somente podendo a Administração Pública liberar os valores mediante Alvará Judicial, com comprovação dos gastos efetivamente efetuados com o cumprimento do pedido —, seja condenado a OBRIGAÇÃO DE FAZER consistente, *alternativamente* (CPC, art. 288, *caput*): a) na instalação e manutenção adequadas de serviço de assistência jurídica aos necessitados nesta Comarca de Pedreiras, mediante órgão da Defensoria Pública do Estado do Maranhão, ocupado por profissional (ou profissionais) eventualmente já integrante(s) dos quadros da Instituição, na forma da Lei Complementar Estadual nº 19/94; ou b) na realização de concurso público na forma do artigo 26 da Lei Complementar Estadual nº 19/94, com a conseqüente instalação e manutenção adequadas de serviço de assistência jurídica aos necessitados nesta Comarca de Pedreiras, mediante órgão da Defensoria Pública do Estado do Maranhão. - A

4. O ÓRGÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO em exercício nesta Comarca, no cumprimento de sua missão constitucional prevista no art. 129, III, da Carta Maior e art. 120, III, da Carta Estadual, com fundamento nos arts. 144 e 46 dos referidos diplomas, respectivamente, e, outrossim, na Lei 7437, de 24 de julho de 1985, nos artigos 1º, IV e 12, da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 e art. 2º, IV, letras *a* e IV, da Lei Complementar Estadual nº 85, de 27.12.99, vem promover **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**, com requerimento de medida liminar, contra o **Estado do Paraná**, pessoas jurídica de direito público interno, passando a expor as razões de fato e de direito adiante assinaladas (...) Diante do exposto, vem o Ministério Público **requerer PRELIMINARMENTE:** (...) 1.c) Ainda, determine-se a **Obrigação de Fazer**, destinando o necessário para a reforma da Cadeia Pública local, segundo normas de segurança e compatíveis com os artigos 88 e 120, da Lei de Execução Penal, no prazo de 30

(trinta dias), informado a destinação de verba, valor da obra, início e conclusão, sob pena de determinar-se a retenção de valores depositado para o pagamento de Imposto de Circulação de Mercadorias (ICMS) na Agência local do Estado do Paraná, antes do envio destes à Central de Arrecadação em Londrina-Pr; 1.d) Que sejam designados para o exercício de suas funções no Município de Sabáudia, Delegados de Polícia, escrivães, e agentes devidamente concursados junto à Administração Pública Estadual, sendo que todos as prisões em flagrante delito e inquéritos policiais sem assumida a presidência do Delegados Regional e Adjunto de Arapongas, por força do que preceitua as Constituições Federal e Estadual; 1.e) Que sejam designados, para o exercício de suas funções na Delegacia de Polícia de Arapongas, Delegados de Polícia, escrivães, agentes, investigadores, carcereiros, devidamente concursados junto à Administração Pública Estadual para o exercício de suas funções nos Municípios citados, o número previsto e necessário ao seu bom funcionamento; 1.f) Que sejam lotado na 3ª Cia. de Polícia Militar do 15º BPMI, número compatível para uma companhia na realidade do número de munícipes da Comarca (...). - A

5. A Doutora Andrea Uequet, da Promotoria de Justiça de Canoas, ajuizou Ação Civil Pública com pedido de liminar em face do Estado e do Município, tendo por objeto o fornecimento de medicamento à criança portadora de leucemia linfóide aguda (...) A Promotoria de Justiça de Arroio Grande, por sua Agente, Doutora Cláudia Ferraz Rodrigues Pegoraro, ajuizou Ação Civil Pública de internação para tratamento psiquiátrico compulsório, com pedido de liminar, em favor de adolescente com distúrbios mentais (...) A Dra. Cláudia Ferraz Rodrigues Pegoraro, da Promotoria de Justiça de Arroio Grande, propôs ação civil pública contra o Município para compeli-lo a prestar a criança consultas médicas especializadas, através do SUS, na cidade de Pelotas, definida como centro de referência para a região. (...) A Promotoria de Justiça de Ijuí, por sua Agente, Doutora Rosélia Vasconcellos Brusamarelo, instaurou 2 Inquéritos Cíveis, almejando apurar a omissão do Poder Público no fornecimento de prótese ocular e "tiras reagentes advantage para glicemia - diabetes tipo I, a crianças em situação de risco no Município (...) O Dr. Rafael Russomanno Gonçalves, da Promotoria de Justiça de Campo Bom, ajuizou ação civil pública contra o Estado do Rio Grande do Sul, buscando a internação urgente de adolescente em Unidade de Tratamento Intensivo, devendo o Estado arcar com os custos de vaga em internação particular, tendo em vista a inexistência de vagas via SUS (...) A Promotoria de Justiça de Santa Maria, por intermédio de sua Agente,

Doutora Rosimari Meller Antonello, instaurou Ação Civil Pública em face do Estado do Rio Grande do Sul, tendo por objeto o fornecimento de prótese auditiva a adolescente portador de perda auditiva neurossensorial bilateral de grau moderado (...) A Promotoria de Pedro Osório instaurou expediente de peças de informação para apurar descumprimento, pelo Município de Pedro Osório, do dever de atendimento prioritário à saúde de criança (...) A Promotoria de Justiça de Passo Fundo, representada pela Doutora Ana Cristina Ferrareze Cirne, instaurou 8 Inquéritos Cíveis, visando apurar a responsabilidade no fornecimento de leite e fraldas a crianças portadoras de fenilcetonúrio, bem como averiguar a responsabilidade para a realização de cirurgia e fornecimento de medicamentos a crianças no Município. Instaurou, ainda, 2 Procedimentos de Investigação Prévia, a fim de acompanhar tratamento para drogadição a ser promovido em favor de adolescente, e verificar a negativa de realização do teste do pezinho (...). - B

6. AÇÃO CIVIL PÚBLICA INTENTADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL, OBJETIVANDO O CUMPRIMENTO PELO MUNICÍPIO DAS DISPOSIÇÕES CONSTANTES NO ART. 208 DO ECA - PRETENSÃO AMPARADA PELA LEI 8.069/90 - PRETENSÃO ACOLHIDA LIMINARMENTE E DEVIDAMENTE CUMPRIDA PELA MUNICIPALIDADE - ALEGAÇÕES DO ENTE PÚBLICO DEMANDADO COMPROVADOS DE QUE INDISPÕE DE MEIOS MATERIAIS NECESSÁRIOS PARA DAR CUMPRIMENTO A TAIS DISPOSIÇÕES - REMESSA OFICIAL DESPROVIDA. Estando a pretensão escudada nas disposições da Lei 8.069/90, que assegura a criança e ao adolescente direito ao ensino inclusive aos excepcionais e deficientes físicos, creches, programas suplementares de oferta de material didático etc, deve o Município cumprir tais disposições não podendo escusar-se ante a alegativa, ademais improvada, de ausência de meios materiais, uma vez que vem ofertando tais benefício, à comunidade por força do cumprimento de medida liminar concedida. (Apelação Cível n.º 50.966, de Porto União, TJSC, Relator: Des. Anselmo Cerello - Revista Igualdade n.º 14, MP-PR). - B
7. EMENTA: TRANSPORTE ESCOLAR GRATUITO. NAO PODE A MUNICIPALIDADE CONDICIONAR O FORNECIMENTO DE TRANSPORTE ESCOLAR GRATUITO A MATRICULA DO MENOR EM ESCOLA MUNICIPAL, VISANDO TAO-SO A UM MAIOR REPASSE DE RECURSOS PELA UNIAO, MORMENTE QUANDO O VEICULO A TAL DESTINADO PERMANECE PASSANDO PELA LOCALIDADE EM QUE

RESIDE A CRIANÇA E PELA ESCOLA ESTADUAL EM QUE ESTUDA. APELO IMPROVIDO, MANTIDA A SENTENÇA EM REEXAME NECESSÁRIO. (APELAÇÃO CÍVEL Nº 598373868, SÉTIMA CÂMARA CÍVEL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: DES. MARIA BERENICE DIAS, JULGADO EM 28/10/98). - B

Um breve esforço de síntese permite consolidar, destacando, as áreas de atuação em que o Poder Executivo tem se mostrado falho enquanto principal gestor da prestação dos serviços públicos, levando a que, inclusive, o Ministério Público avance em recomendações que escapam à sua competência, como é o caso 1A, onde, a partir da determinação do pagamento de um benefício, levanta questionamentos sobre o que é, e como medir, efetivamente, a miséria. O caso 2A, envolvendo questões de segurança pública, beira ao paroxismo, eis que ao Executivo é instado a formular e implementar políticas públicas!? Se, afirma a Constituição, deve o Estado assegurar assistência jurídica aos necessitados, cabe então aos Governos criar as estruturas mínimas para tal, isto é, as instalações físicas, os móveis e utensílios, bem como dotar o órgão correspondente de um quadro de servidores; sendo esta a demanda relatada em 3A. Situação análoga é a apresentada em 4A, na qual o Ministério Público determina não só a elaboração de um projeto de obras, como avança em detalhes que incluem o próprio efetivo necessário para que o Executivo desempenhe as suas funções. Na mesma ação, ao levantar a possibilidade de bloquear o repasse do ICMS, o Ministério Público se assemelha ao Legislativo - Poder que define a vinculação dos recursos orçamentários. O caso 5B reúne temas relacionados à saúde: fornecimento de medicamentos, atendimento especializado, procedimento cirúrgico, vagas (leitos), atendimento a pacientes com prioridades, entre outros. Os casos 6 e 7B ratam de questões relacionadas à educação: o primeiro reclama o direito das crianças e adolescentes ao ensino, inclusive o especial, enquanto o segundo exige do Estado a prestação do serviço de transporte escolar, questionando, também aí, a exigência do Executivo em vinculá-lo, condicionando-o à matrícula no setor público.

A exemplo desses, muitos, muitos outros casos podem ser encontrados nos *sites* mencionados. Um dos motivos é porque tem aumentado no ordenamento jurídico nacional a obrigatoriedade de pronunciamento do Ministério (vide o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Código de Defesa do Consumidor, a Lei Contra os Atos de Improbidade Administrativas, entre outras); o outro, é o crescente descumprimento da Lei por parte do Executivo.

As citações a seguir complementam as informações que encaminham para a análise crítica:

Justiça determina reajuste de aposentadoria e pensões - Uma liminar concedida pela Justiça Federal determina ao INSS reajuste, em todo o Estado, de pensões e aposentadorias concedidas entre março de 1994 e de fevereiro de 1997. O juiz Luiz Fernando Crespo, da 2ª Vara Previdenciária de Porto Alegre, ordenou o pagamento na quinta-feira atendendo à ação civil pública movida pelo procurador do Ministério Público Federal Luiz Carlos Weber. (ZERO HORA, 2003, Cad. 1, p. 11.)

Ao lerem ZH de sábado, os moradores e veranistas de Torres receberam a alvissareira notícia de que a Corsan acaba de lá inaugurar sua nova estação de tratamento de esgotos, que irá certamente melhorar as condições ambientais do rio Mampituba, o saneamento da zona urbana e principalmente a balneabilidade das praias locais. Souberam também que a empresa pública está igualmente ampliando o sistema de esgoto sanitário em Tramandaí e outros balneários. O que provavelmente não sabem os torrenses e demais freqüentadores de nosso litoral é que tais obras tiveram sua origem em ações civis públicas propostas pelo Ministério Público Federal [...] AURVALLE, 2003, p. 19).

As ações ora demandam ao Executivo Federal, ao Estadual, mas também ao Municipal. Elementos comuns, porque identificados em todos os casos, são as falhas gerenciais do Executivo, sinalizando, sobretudo, mas não exclusivamente, a ausência de um planejamento, etapa em que, conforme visto, são determinados os objetivos e as prioridades dos governos que, em todos os casos, já estavam inscritos na lei. Por fim, a ausência de um planejamento resulta também no comprometimento dos demais subprocessos de gestão, sobretudo a coordenação e o controle – fiscalização.

A questão que ora se levanta é: por que o Poder Executivo tem sido tão demandado pelo Ministério Público? Ainda: quais as conseqüências que daí advêm?

5 O PROBLEMA NA PERSPECTIVA DO PODER EXECUTIVO

Não resta dúvida de que em todos os casos mencionados, ainda que na origem o fato gerador da iniciativa do Ministério Público tenha sido a afronta a um direito individual, o resultado final impacta, repercute e beneficia toda a sociedade, daí serem chamados de direitos transindividuais, justificando assim, a natureza da ação – a civil pública. Portanto, torna-se difícil, senão impossível, deixar de reconhecer o mérito e louvar a atuação do Ministério Público fazendo cumprir o que determina a lei, eis que, além de exercer a função de *custos legis*, é o responsável pela tutela dos interesses sociais e difusos, sendo, na expressão de Macedo Jr. (1999b, p. 107) “uma espécie de *ombudsman* não eleito da sociedade brasileira”. Todavia, não se pode perder de vista que as ações do Ministério Público se caracterizam por ser pontuais, não integrando um Programa desdobrado em projetos coordenados e orientados à luz das prioridades escolhidas, direta ou indiretamente, também, pela própria sociedade.

Dada a limitação do Controle Externo (Legislativo) para fazer cumprir a legislação, em particular a que determina a prestação de serviços públicos (pelo Executivo), o encaminhamento através do Judiciário (Ministério Público), por exclusão, a única via que resta situa o problema em outros termos, pois em um Estado democrático e de direito, se não cabem mais recursos à decisão judicial, publique-se, intime-se e cumpra-se.

Mas por que o Executivo não estaria cumprindo os seus deveres? A primeira e mais freqüente alegação é a de que faltam recursos, seguida da afirmativa de que existe uma outra pauta de prioridades, cujo atendimento também é dever do Estado, e portanto, obrigação dos Governos. O Executivo também salienta que as demandas superam em muito os recursos sempre escassos, razão pela qual, com freqüência atrita com o Ministério Público que, ao adentrar na sua área de domínio, prejudica a condução dos Programas e Projetos identificados como prioritários pelo Executivo.

Como conciliar o diálogo entre os dois Poderes? A resposta requer, antes de tudo, o resgate de alguns eventos para, na seqüência, apreciá-los em perspectiva histórica. Sem dúvida que são diversos os fatores que concorrem para o quadro traçado, muitos apresentando inter-relacionamentos que potencializam os efeitos cruzados; todavia, sobre apenas três será possível, aqui, tecer breves considerações:

1. em primeiro lugar, a chamada “questão social” – síntese de inúmeros problemas surgidos, não resolvidos, e por isso acumulados ao longo da formação histórica do país. O traço mais evidente dessa realidade é a enorme disparidade entre salários, renda e propriedade hoje existente no país. Tal fato é determinante para que, independentemente do nível de arrecadação fiscal, as demandas sociais (por saúde, educação, saneamento, habitação, segurança, entre outras) sejam e, pelo visto por um longo tempo ainda serão significativamente superiores às condições de oferta do setor público. Por oportuno, cabe observar que após várias iniciativas bem sucedidas com o propósito de aumentar as receitas e reduzir as despesas no setor público (a Reforma Administrativa, a Lei de Responsabilidade Fiscal, mini-reformas tributárias – prorrogação e elevação da alíquota da CPMF, COFINS, CIDE, a obtenção da Desvinculação das Receitas da União, a chamada DRU e, nem bem concluída a segunda Reforma da Previdência já se comente abertamente a necessidade de uma terceira), até hoje ainda não se tenha à vista o pleno equacionamento da questão fiscal no país. Tem-se, pois, um quadro paradoxal: embora a carga tributária/PIB seja cada vez maior, superando, sucessivamente os seus próprios recordes, caem os índices de qualidade da prestação dos serviços públicos;
2. em segundo lugar, a emergência, nos anos 80, do que se denomina de Crise Fiscal do Estado brasileiro, ampliada pela Carta de 88 que, se, por um lado, deve ser louvada por ter criado e universalizado novos direitos, por outro, ao não identificar as fontes adicionais de recursos e, simultaneamente, promover alteração na matriz das transferências tributárias, beneficiando os estados e municípios em detrimento da União, contribuiu para ampliar ainda mais o déficit orçamentário do governo federal; e,
3. por último, o mecanismo de equacionamento da já mencionada Crise Fiscal: a adoção pelos governos pós-Constituição 88 das práticas identificadas com o chamado Consenso de Washington – abertura econômica, câmbio livre (flexível), privatização, marcos regulatórios orientados para o mercado, estímulo à concorrência, entre outras medidas, dentre as quais se incluem também as mencionadas no item anterior (1), por vezes referidas como “políticas fiscais responsáveis”. Em que pese as controvérsias que dividem os estudiosos, o conjunto de iniciativas do Consenso de Washintgon tem sido também denominado de políticas neoliberais.

A questão que ora se coloca é: de que maneira os itens (1), (2) e (3) se articulam para explicar a realidade contemporânea e que relacionamento mantêm com o problema central deste estudo – o do Ministério Público avançando em áreas de competência do Poder Executivo? E, dado o panorama assim configurado, que implicações e inferências podem ser feitas?

Em países com estrutura social e econômica semelhantes à do Brasil, também identificados como economias (mercados) emergentes, a exemplo do México, Rússia, Índia e Argentina, entre outros, o acolhimento das recomendações do Consenso de Washington se proporcionou benefícios (WILLIAMSON e KUCZYNSKI, 2004), também se fez acompanhar de efeitos perversos (STIGLITZ, 2002), acentuando as desigualdades sociais, sobretudo através do aumento do desemprego e do sub-emprego. A abertura econômica, promovida de forma súbita, colocou o parque produtivo nacional frente-a-frente aos concorrentes (externos) que já dominavam modernas técnicas de gestão (qualidade total, automação, logística, uso disseminado de novas tecnologias de comunicação e de informação, etc.), possuíam o necessário apoio estatal ancorado em instituições sólidas e amadurecidas, bem como acesso mais facilitado ao crédito, também mais barato – juros menores. Porque em melhores condições de competir, foi mais fácil para as empresas estrangeiras entrarem no mercado brasileiro (algumas contando com o apoio governamental, como foi o caso do setor automotivo) e, pelo motivo inverso, mais árduo o esforço das empresas nacionais para conquistar espaços no mercado internacional. Instaura-se pois um círculo vicioso: menor competitividade do setor produtivo nacional, maior dificuldade de penetração nos mercados externos, maior concorrência interna, perda de mercado, menor nível de atividade econômica, desemprego, queda na renda, menor consumo interno, crescimento das atividades informais, redução da base de arrecadação, maior demanda sobre os serviços públicos (saúde, educação, etc.), precarização nas condições de oferta e na qualidade dos serviços prestados pelo Estado, necessidade de maior arrecadação do setor público, maior custo para o setor produtivo, menor competitividade, ... A circularidade apresentada não é a única, havendo autores que enfatizam, como parte do processo, a sobrevalorização da moeda nacional quando do início do Plano Real, enquanto outros, a rigidez da política de metas de inflação. Contudo, enquanto não for minimamente equacionada a “questão social”, concomitante à elevação da produtividade e da competitividade da economia nacional, torna-se difícil romper esse círculo vicioso. Entretanto, para ser mais produtiva e competitiva, a economia nacional requer investimentos: na infra-estrutura, em máquinas, equipamentos, educação e em tecnologias de

gestão, para citar apenas algumas áreas. E, por fim, para atrair os recursos de investimentos, faz-se necessário que o governo crie as condições macroeconômicas consideradas atraentes para os investidores.

Destarte, paralelamente, em razão de uma suposta fragilidade institucional representada pelo risco político, isto é, a perspectiva dos investidores quanto à possibilidade de mudança abrupta no modelo político e econômico, do não cumprimento dos contratos, da imposição de restrições ao livre fluxo de capitais, entre outras iniciativas que ponderam o chamado “risco Brasil”, o Governo da União é cada vez mais chamado a intervir no mercado, sobretudo atuando nos chamados preços básicos da economia: juros e câmbio. Em economias mais fechadas, a intervenção governamental visa, basicamente, regular o nível da atividade econômica ou atender as necessidades de financiamento do próprio governo; já em economias mais abertas, as intervenções por vezes se dão em resposta às crises que têm origem fora do país, mas que, por mecanismos diversos, acabam por afetá-lo – são características intrínsecas à economia globalizada e que atinge de forma mais aguda as economias emergentes e com dificuldades estruturais. Este foi o caso brasileiro, cujo governo federal se viu obrigado a intervir no mercado quando eclodiram as crises do México, a Asiática, a da Rússia e a da Argentina, para citar as mais conhecidas. Ao fazê-lo, o governo consome grandes volumes de recursos do Tesouro Nacional, por vezes comprometendo e colocando em risco o seu nível de reservas – o mínimo necessário para atender as demandas por moeda forte, tanto do setor público quanto do setor privado. A contratação de empréstimos junto aos organismos financeiros internacionais - uma das soluções ao problema da queda no nível de reservas e freqüentemente adotada em razão dos resultados mais imediatos que apresenta, tem dupla face: a exemplo de qualquer credor, as instituições impõem suas condições para a concessão do crédito, no caso, traduzidas na exigência da manutenção da austeridade fiscal (as “políticas fiscais responsáveis”), isto é, orçamentos equilibrados e geração de superávits fiscais (saldos de caixa) para o pagamento do serviço e da amortização do estoque da dívida. Todavia, se, por um lado, a curto prazo, o nível de reservas e a equação orçamentária ficam equilibrados, por outro, aumenta o passivo a ser resgatado no longo prazo, assim como o seu custo, alimentando um permanente esforço fiscal para a realização de ajustes externos. Digno também de nota é o fato de que o monitoramento e o aval da gestão pública, por parte de determinados agentes financiadores, têm como efeito o aumento no grau de confiança dos credores e investidores – fator que contribui para atrair os capitais de risco.

Tem-se pois, o vínculo que concilia os diálogos: para não perder a confiança dos credores e investidores (internos e externos), bem como para atraí-los e retê-los, o governo federal, na figura do Executivo, se obriga à austeridade fiscal obtida pelo efeito combinado entre o crescimento das receitas (arrecadação) e a redução nos investimentos e nas despesas, comprometendo, por conseguinte, as condições de oferta e a qualidade dos serviços públicos, o que faz com que, posteriormente, venha a ser demandado pelo Ministério Público, não obstante venha atuando no sentido de criar as condições macroeconômicas capazes de romper o já mencionado círculo vicioso.

Por fim, cumpre notar que, se, de um lado ofertando os serviços públicos ou criando as condições macroeconômicas o Governo (o Poder Executivo) está cumprindo com as suas competências constitucionais e demonstrando domínio dos subprocessos de gestão (PODC), por outro fica em aberto o seguinte questionamento: por que então inscrever (na Constituição) como direitos individuais ou coletivos a prestação de determinados serviços públicos? Vozes mais exaltadas chegam a fazer referência à transgressão continuada dos direitos humanos fundamentais. Cabe observar que independentemente da prioridade da via escolhida, a da prestação dos serviços públicos ou da manutenção das condições macroeconômicas, o Executivo sempre terá o apoio político do Legislativo, tanto na etapa do processo legislativo, quando as iniciativas do governo devem ser convertidas em lei, quanto na etapa do julgamento, após a apreciação do Tribunal de Contas, das suas contas. Os interesses políticos e econômicos mobilizados por ambas as vias são incomensuráveis, daí o apoio. Como solucionar essa inequação? A resposta não é explicitada, mas pode ser inferida a partir de diversas iniciativas que configuram a estratégia de todos os governos pós-88: suprimir ou reduzir o alcance dos direitos individuais ou coletivos mediante modificações na legislação.

6 AS CONSEQÜÊNCIAS DAS OPÇÕES DO PODER EXECUTIVO E DAS AÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Se a polêmica e a divergência integram a gênese do problema ora abordado, que dizer então das suas repercussões, algumas ainda no plano das conjecturas? As conseqüências já percebidas ou projetadas também são muitas, destacando-se, na seqüência, apenas algumas:

1. o primeiro aspecto, já observado, é o crescente desgaste da imagem das instituições públicas, notadamente a credibilidade junto à sociedade, sobretudo a das instituições políticas. Os prejuízos para o sistema democrático e o amadurecimento das instituições, a juízo do autor, são evidentes;
2. o número crescente de demandas do Ministério Público sobre o Executivo sobrecarrega o “outro lado” do Poder Judiciário, tornando-o mais lento, bem como aumenta os custos de transações entre os agentes da economia (inclusive do próprio Governo, agora no sentido amplo), eis que a dúvida e o questionamento, ao invés de exceção, constituem a regra. As decisões, em primeira instância concedidas na forma de liminares, aliadas às divergências entre o corpo de magistrados quanto ao mérito das matérias, variando a sentença conforme a Vara de ingresso, contribuem para o aumento do grau de incerteza jurídica e de desconfiança nas instituições nacionais;
3. se as opções do Executivo conduzem, e efetivamente têm conduzido, à redução do risco-país, a médio e longo prazos, pelo comprometimento das áreas citadas, tendem a se refletir negativamente em outros indicadores também importantes e considerados nas decisões de investimento, a exemplo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Importa ressaltar que enquanto os índices que medem o risco-país, a exemplo do *Emerging Market Bonds Index Plus*, mais conhecido pela sigla Embi+ e calculado pelo JP Morgan, sinalizam as expectativas dos fluxos dos capitais voláteis circulantes no mercado financeiro, o IDH explicita outras condições que também atraem capitais externos de investimento, estas, entretanto, com o propósito de permanência, eis que convertidos em investimentos diretos nas atividades produtivas; e, por fim,
4. ao contrário do que se anuncia, as inúmeras alterações promovidas na Carta constitucional (mais de 40 Emendas Constitucionais já aprovadas) mostram o quanto é fácil mudá-la, bastando constituir o apoio no Legislativo. Ora, tal quadro acentua ainda mais a incerteza: os que têm obrigações, seja no setor público ou privado, trabalham e têm expectativas de, senão eliminá-las, reduzi-las; os que têm direitos antecipam decisões para não perdê-los, a exemplo do que se verificou no caso da Previdência e na chamada Guerra Fiscal entre os Estados. As conseqüências para o funcionamento eficiente, eficaz e efetivo da Administração Pública nas áreas citadas (educação, saúde, previdência, benefícios e segurança) são também conhecidas e dispensam, por redundância, análise complementar. Frente a esse cenário, o foco das ações é

deslocado do longo para o curto prazo, da cooperação para a competição predatória, da confiança para a desconfiança, do lucro razoável e continuado para o maximização do benefício imediato.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema tratado neste ensaio, o do avanço do Poder Judiciário (Ministério Público) em áreas de competência do Poder Executivo, além de abrangente, comporta múltiplas leituras, algumas amparadas em dados sobre os quais poucos questionamentos podem ser levantados, enquanto que o mesmo não se pode afirmar sobre outras, porque impregnadas de valores ideológicos.

Mais do que uma resposta definitiva ao problema apresentado, o que se pretende é chamar a atenção da oportunidade (necessidade?) de se colocar em discussão o atual modelo do pacto federativo. O Brasil, paralelamente à sua inserção na economia globalizada, promoveu a sua volta ao Estado de Direito, movimento que trouxe, a reboque, a descentralização (da União para os estados membros e também para os municípios) de muitas atividades, dentre as quais a prestação de alguns serviços públicos, movimento este acompanhado pelo aumento das transferências constitucionais. Prevalecia o princípio de que, com menor nível de obrigações, a União teria menor necessidade de recursos. Conforme hoje se verifica, tal princípio se revelou falho pois, sem prejuízo das “velhas necessidades e demandas”, oriundas da questão social, o Executivo, em particular o federal, deve também atender as “novas necessidades e demandas” decorrentes da globalização econômica, de forma ágil e por vezes colocando em risco um volume de recursos muito além do que lhe foi consignado, superior mesmo ao necessário para o atendimento das outras demandas.

Há indícios de que o modelo institucional vigente enfrenta suas próprias limitações e, ao fazê-lo, nutre a gênese da autodestruição. Urge o surgimento de um novo paradigma, um novo contrato social que, sem prejuízo dos princípios do Estado democrático e de direito, da república e da federação, seja capaz de conciliar os interesses, os recursos, e as competências frente aos crescentes compromissos sociais e econômicos, mas que considere, também, as mudanças no ambiente geopolítico e econômico. Não seria o caso de quando frente às crises econômicas os entes federados compartilhassem esforços, reduzindo, por exemplo, as transferências

constitucionais, bem como outros encargos hoje sobremodo concentrados no Executivo da União mas que, se bem sucedidos, beneficiariam tanto os estados membros quanto os municípios? Por estranho que soe, há também que se pensar se a lei, ou pelo menos algumas, aquelas pertinentes às políticas públicas, não deveriam ser dotadas, pelo menos em algum grau de flexibilidade. Como incorporar as conseqüências e o dinamismo da variável “tempo”, expresso nas condições de contexto, em instrumentos que por natureza intrínseca devem também ser estáveis, a exemplo do marco legal? Seriam as eleições regulares, a única métrica para a avaliação das políticas públicas implementadas?

Porque complexas, essas são questões que ainda demandarão muito tempo até que sejam feitas as reflexões, os ajustes e os acordos necessários para que se tornem minimamente operacionais. Antes e até lá, faz-se necessário que o Executivo, assim como o Legislativo, se dêem conta de que o tempo das leis e das promessas não cumpridas já passou, portanto, insistir em uma postura “quase imperial” só tende a comprometer as instituições democráticas. Para concluir se revela oportuno marcar as palavras de Paccagnella (1999, p. 191): “nas ações civis coletivas é constitucional a imposição de obrigações de fazer e não ao Poder Público, pelo Poder Judiciário, quando ocorrer desobediência a normas e princípios constitucionais e legais”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AKTOUF, Omar. **A Administração entre a Tradição e a Renovação**. São Paulo: Atlas, 1996.
- AURVALLE, Luís Alberto D’Azevedo. Ministério Público e subexposição. Porto Alegre, **Zero Hora**, 17.12.03, p. 19.
- AZEVEDO, Bernardo Montalvão Varjão de. Ministério Público: por uma verdadeira autonomia funcional. Disponível em: < <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3893>> *Jus Navigandi*. Acesso em: 04.12.2003.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil - 1988**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legisla.htm>>. Acesso em: 15.12.2003.
- _____. Lei Complementar nº 75, de 20.05.93 – Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legisla.htm>>. Acesso em: 15.12.2003.

- _____. Lei nº 9.784, de 29.01.99 – Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legisla.htm>>. Acesso em: 15.12.2003.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração**. 4ª. ed. São Paulo: McGraw-Hill, Makron *Books*, 1993. v.1.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12ª. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- FAYOL, Henri. **Administração Industrial e Geral**. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 1990.
- FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. Princípio do Promotor Natural. *In*: VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO Jr. Ronaldo Porto (Coord.). **MINISTÉRIO PÚBLICO II – Democracia**. São Paulo: IEDC e Atlas, 1999. p.139-149.
- HARADA, Kiyoshi. **Dicionário de Direito Público**. São Paulo: Atlas, 1999.
- KON, Anita. **Economia Industrial**. São Paulo: Nobel, 1999.
- LODI, João Bosco. **História da Administração**. 10ª ed. São Paulo: Pioneira, 1993.
- MACEDO Jr., Ronaldo Porto. O Quarto Poder e o Terceiro Setor. O Ministério Público e as Organizações não Governamentais sem Fins Lucrativos – estratégias para o futuro. *In*: VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO Jr. Ronaldo Porto (Coord.). **MINISTÉRIO PÚBLICO II – Democracia**. São Paulo: IEDC e Atlas, 1999a. p. 248-263.
- MACEDO Jr., Ronaldo Porto. Ministério Público Brasileiro: um novo ator político. *In*: VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO Jr. Ronaldo Porto (Coord.). **MINISTÉRIO PÚBLICO II – Democracia**. São Paulo: IEDC e Atlas, 1999b. p. 103-114.
- MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. Ministério Público Eleitoral. *In*: VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO Jr. Ronaldo Porto (Coord.). **MINISTÉRIO PÚBLICO II – Democracia**. São Paulo: IEDC e Atlas, 1999. p.150-176.
- MONTANA, Patrick J., CHARNOV, Bruce H. **Administração**. São Paulo: Saraiva, 1998.
- PACCAGNELLA, Luís Henrique. Controle da Administração pelo Ministério Público: meio de aprofundamento da democracia. *In*: VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO Jr. Ronaldo Porto (Coord.). **MINISTÉRIO PÚBLICO II – Democracia**. São Paulo: IEDC e Atlas, 1999. p. 177-192.
- PRUDENTE, Antônio Souza. Legitimação constitucional do Ministério Público para ação civil pública em matéria tributária, na defesa de direitos individuais homogêneos. Disponível em:

- <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1293>> *Jus Navigandi*. Acesso em: 12.11.2003.
- RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <www.mp.rs.gov.br>. Acesso em: 15.12.2003.
- SALLES, Carlos Alberto. Entre a Razão e a Utopia: a formação histórica do Ministério Público. *In: VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO Jr. Ronaldo Porto (Coord.). MINISTÉRIO PÚBLICO II – Democracia*. São Paulo: IEDC e Atlas, 1999. p. 13-43.
- STIGLITZ, Joseph E. **A Globalização e seus Malefícios**. 3ª. ed. São Paulo: Futura, 2002.
- STONER, James A. F., FREEMAN, R. Edward. **Administração**. 5ª ed. Rio Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1985.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Criação, estruturação e extinção de órgãos públicos – limites da lei e do decreto regulamentar. **Doutrina RDP-97**, p. 43-52. 1997.
- STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.
- TAYLOR, Frederick Winslow. **Princípios de Administração Científica**. São Paulo: Atlas, 1987.
- WILLIAMSON, John; KUCZYNSKI, Pedro Pablo (Org.). **Depois do Consenso de Washington**. São Paulo: Saraiva, 2004.
- ZERO HORA. Justiça determina reajuste de aposentadoria e pensões. Porto Alegre : **Zero Hora**, 06.12.2003, p. 11.