

ASPECTOS EPISTEMOLÓGICOS E  
FILOSÓFICOS DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO QUANTO AO CONTROLE SOCIAL DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS EXERCIDO PELOS  
CONSELHOS SOCIAIS

*EPISTEMOLOGICAL AND PHILOSOPHICAL ASPECTS OF  
PUBLIC PROSECUTORS' INTERVENTION REGARDING THE  
SOCIAL CONTROL OF PUBLIC POLICIES CONDUCTED BY  
SOCIAL COUNCILS*

# ASPECTOS EPISTEMOLÓGICOS E FILOSÓFICOS DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO QUANTO AO CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS EXERCIDO PELOS CONSELHOS SOCIAIS<sup>1</sup>

*EPISTEMOLOGICAL AND PHILOSOPHICAL ASPECTS OF PUBLIC  
PROSECUTORS' INTERVENTION REGARDING THE SOCIAL CONTROL OF  
PUBLIC POLICIES CONDUCTED BY SOCIAL COUNCILS*

*Helga Barreto Tavares<sup>2</sup>*

## RESUMO

O presente trabalho busca construir embasamento epistemológico e filosófico para a atuação do Ministério Público quanto ao controle social de políticas públicas exercido pelos Conselhos de Direito, em várias esferas federativas. Para tanto, inicialmente, problematiza-se a legitimidade do Direito. Depois, apresenta-se a possível solução do aprofundamento democrático por meio da participação popular, para a qual os Conselhos, experiência democrática quase única brasileira, possuem enorme potência. Ademais, busca-se ainda na epistemologia dialética e seu foco na relação sujeito-objeto quando da elaboração do conhecimento, o suporte crítico necessário para promover o diálogo entre os autores trabalhados. Em último tópico, abordou-se o quão a atuação do Ministério Público, por meio de instrumentos extrajudiciais e autocompositivos preferencialmente, na melhor esteira do que apregoam atualmente os órgãos de controle institucionais, pode vir a fortalecer os Conselhos de Direito, garantindo desde o respeito a suas decisões e a sua composição até a estrutura necessária para seu funcionamento, orçamento e outros. Assim, o Ministério Público corroboraria não só com o melhor funcionamento dos colegiados e a ampliação da participação popular em políticas públicas, e assim, conseqüentemente, com o aprofundamento de nossa democracia, mas também com a reaproximação consigo mesmo enquanto instituição remoldada pela Constituição Federal de 1988 como fiscal da ordem jurídica, garanti-

---

<sup>1</sup> Data de Recebimento: 07/03/2021. Data de Aceite: 07/06/2021.

<sup>2</sup> Promotora de Justiça, Especialista em Direito Público, Mestranda em Políticas Públicas UECE.

E-mail: helga.tavares@mpce.mp.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4268127023002948>; Orcid : <https://orcid.org/0000-0002-7759-2185>.

dora democrática e de direitos, para muito além da persecução penal.

**Palavras-chave:** Legitimidade. Participação popular. Conselhos de Direitos. Epistemologia. Ministério Público.

## 1 INTRODUÇÃO

Sempre que se pensa em políticas públicas, os recursos para tal, sejam financeiros ou de pessoal, escassos com frequência, assumem um papel central na discussão seguinte. E mais à frente o problema, ou seria a solução em alguns casos, infelizmente, da judicialização de tais políticas. O que muitas vezes passa despercebido no debate em questão é o papel central que instâncias de controle popular e democrático, que são os conselhos de direitos, são capazes de desempenhar. E mais ainda, a contribuição que a atuação do Ministério Público, enquanto fiscal da ordem jurídica, e portanto também do controle social, poderia trazer. Afinal, se o controle social é princípio norteador de políticas públicas previsto no artigo 204 da Carta Magna e mecanismo de participação popular sobre a gestão pública capaz de aprofundar o leque de atuação do Estado Democrático de Direito<sup>3</sup>, bem como o Ministério Público, dentro da sua redefinição como instituição encetada pela Carta Magna de 1988, lançou-se para além da mera promoção da persecução penal estatal, mas, precipuamente, como agente de transformação social por meio da indução de políticas públicas, como não relacionar os dois?

Se o argumento generalizado dos gestores quanto à reserva do possível e o custo destes direitos é o que impera na concretização das políticas fiscalizadas pelos Conselhos de Direitos, quem dirá quanto à promoção de suas estruturas para exercício de um controle social mais efetivo. A realidade no interior, em regra, destes órgãos, é a parca estrutura física e de pessoal, ausência de formação continuada, muitas vezes sequer capacitações esporádicas para os conselheiros, reuniões esvaziadas, que em alguns casos sequer atingem o quórum mínimo para instalação, com pautas, quando existentes, recheadas de temas de interesse da Administração ou dos entes do terceiro setor que o compõem, de pouca abertura real para proposições diretas e acompanhamento das deliberações pela sociedade local, não obstante os avanços tecnológicos e etc, sendo justamente nestes pontos que o acompanhamento ministerial poderia surtir grandes efeitos.

Tal contribuição, diga-se, está longe de somente ocorrer pela via da judicialização, sendo factível a utilização de instrumentos extrajudiciais resolutivos como a recomen-

---

3 SAUERBRONN, Selma. Políticas Públicas e a proteção integral para crianças e adolescentes, com enfoque no Distrito Federal, p.5. Disponível em [https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/Publicacoes/Artigo\\_Politicas\\_Publicas\\_para\\_a\\_Infancia\\_Juventude.pdf](https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/Publicacoes/Artigo_Politicas_Publicas_para_a_Infancia_Juventude.pdf) Acesso em 20 de dezembro de 2020.

dação, reuniões intersetoriais, audiências públicas, termos de ajustamento de conduta, para não falar nas modernas técnicas de processo coletivo estrutural em caso de eventual judicialização, dentro da qual há atualmente a possibilidade sempre presente da auto-composição, esta última solução preferencial inclusive na visão do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2014 e 2017<sup>4</sup>). Mas sempre nos depararemos com a máxima de como pretende o Direito, já que não obstante os esforços de transdisciplinaridade, o Membro do Ministério Público é profissional do Direito e a instituição função essencial à Justiça, ‘fiscalizar’ o controle social, legítimo por excelência?

E assim potencializa-se o ‘problema da legitimidade no direito’ (ADEODATO, 2006), como se não houvesse fundamentação epistemológica ou filosófica suficiente na direção contrária, ignorando-se o potencial que a providência poderia trazer para aumentar a efetividade de tal controle, e quiçá, no melhor estilo das preocupações do epistemólogo Larry Laudan, contribuir para solucionar mais problemas nessa matéria. Então, a partir de uma exposição dialética e qualitativa, procuraremos desenvolver no presente trabalho, primeiramente o problema da legitimidade no Direito, uma possibilidade de sua solução através dos mecanismos de participação popular, como os Conselhos de Direitos brasileiros, os aspectos epistemológicos até então envolvidos e, em seguida, o quanto a atuação do Ministério Público pode contribuir para o melhor funcionamento desses colegiados.

## **2 O PROBLEMA RECORRENTE DA LEGITIMIDADE NO DIREITO – A CRISE DO PODER COMO CRISE DE SUA LEGITIMIDADE SOB A ANÁLISE DE ADEODATO**

Se a decisão judicial que intervém em políticas públicas é cada vez mais problematizada na academia, deve-se muito ao debate sempre presente da legitimidade do Direito. É bem verdade que o ápice da problematização dessa legitimidade acaba por atacar as bases nas quais se sustentam a própria política, instância esta, em última monta, que produz a legislação, mas que, em regra, é mais poupada das críticas nessa seara. Assim, quando a problematizamos questionamos, dentre outras coisas, ‘*como é possível que tantos se sujeitem às diretrizes de tão poucos*’ (ADEODATO, 2017) ou seja, como as decisões e o próprio ordenamento jurídico são impostos sem violência explícita, precipuamente quando o direito e a sociedade pós-modernas encontram-se em contexto de

---

4 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Recomendação n. 54 de 28 de março 2017. Dispõe sobre a política nacional de fomento à atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf> \_\_\_\_\_. Resolução n. 118 de 2014. Dispõe sobre a política nacional de fomento à atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>.

progressivo esvaziamento ontológico e /ou de conteúdos de valor, os quais tradicionalmente forneciam as bases de consenso sociais.

Nesse diapasão que, segundo João Maurício Adeodato, a legitimação do poder emerge como uma das maiores questões da Filosofia Política pós-moderna, ressonando ainda nas áreas da própria Ciência Política, do Direito Constitucional, da Teoria Geral do Estado e da Sociologia Jurídica. Como bem nos lembra o autor, o relevo de refletirmos sobre o tema dificilmente será despiciendo, precipuamente considerando o momento histórico em que vivemos, marcado por grandes rupturas com as tradições que outrora traziam consenso e algum conforto social, como a religião, ou a idéia do ‘inimigo’ comum, por exemplo, sem que tenhamos conseguido obter algo ou algum conteúdo que liderasse o fazer da política e embasasse a criação de normas jurídicas. Não por menos o pernambucano conclui que a “crise de poder” atual em verdade é uma crise de legitimidade do poder ( ADEODATO, 2017)

Ademais, dada a pretensão de universalização dos temas jusfilosóficos e seu inequívoco caráter histórico, é difícil conceituarmos a legitimidade de forma definitiva ou ‘verdadeira’. Quanto a esta última característica João Maurício assevera-nos como cada era acrescenta ou transforma o assunto e o passa adiante. E adentrando no caráter histórico do conceito, inicialmente lembra-nos de Rousseau e seu ideal de contratualismo com pressuposto na dita ‘vontade geral’, o que garantia alguma operacionalidade conceitual ao ideal de legitimidade propagado e fixou durante muitos anos a clássica doutrina da soberania nacional. Mas também e principalmente de Hannah Arendt e a sua teoria de estrutura-cebola<sup>5</sup> do poder na sociedade contemporânea, do meio do século passado, onde a legitimidade externa perde o sentido, transformando-se em autoconstituída, com os meios mantendo os círculos externos subsequentes sob controle (ADEODATO, 2012).

Não obstante ainda haja algum emprego com força extremamente retórica de princípios tradicionais, o direito nunca foi tão casuístico e sujeito a interesses e circunstâncias do momento, tornando sua legitimidade cada vez mais questionável. Neste contexto surgem as teorias ditas funcionalistas, bem atuais, apesar de já bem criticadas por Arendt<sup>6</sup>, como a legitimidade (ação) pelo procedimento de Luhmann, na qual se faz todo o sentido a troca de sufixo pretendida, na medida em que a legitimidade deixa de ser um conteúdo, apresentando-se como um processo, aonde se chega após percorrer as etapas de um procedimento pré-estabelecido (ADEODATO, 2012) en-

---

<sup>5</sup> “camadas superpostas sobre um núcleo do qual o poder emana”. ADEODATO, 2012. E-book Kindle, n.p.

<sup>6</sup> “Sua atenção recai apenas sobre as funções, e o que quer que preencha a mesma função pode, conforme tal ponto de vista, ser englobado sob a mesma denominação. É como se eu tivesse o direito de chamar o salto de meu sapato de martelo porque, como a maioria das mulheres, o utilizo para enfiar pregos na parede” ARENDT, 2003, p. 140.

sejando as merecidas críticas portanto, muito embora rebatidas pelo jus-sociólogo alemão, de que sua teoria poderia legitimar até mesmo os campos de concentração, assim como o normativismo kelseniano.

Na verdade, prossegue questionando João Maurício quanto a possibilidade das normas jurídicas servirem de régua para a organização social, quando os destinatários de tais regras, em número muito maior, nenhum papel desempenham em sua elaboração e sequer, muitas vezes, as compreendem. Com a crescente complexidade do ordenamento jurídico, decorrência natural da expansão regulatória do moderno Estado Democrático de Direito, o processo de alienação política torna-se mais visível, estimulando-se a população, que não entende as leis produzidas, muito menos a aplicação delas e talvez menos ainda sobre as suas elaborações, de que o mero voto a cada 02 anos seria uma participação política suficiente.

Quem melhor procura responder a essas questões atualmente é Habermas, focando, dessa vez, na possibilidade de construção de consenso na pós modernidade, ainda que produzido mediante procedimentalismo, só que agora, o democrático. Neste sentido, apregoa a necessidade de uma ‘esfera pública’, espécies de espaços públicos discursivamente democráticos, autônomos em relação ao poder e ao dinheiro, para o debate e um ‘agir comunicativo’, forma de diálogo orientada para a construção de um entendimento intersubjetivo (NEVES, 1995, p.27-28) Assim, a própria autonomia do Direito é posta em xeque pelo autor se não há democracia real, sendo o ponto fulcral da legitimidade no direito atual a forma democrática. Posto isso, vale questionarmos o quão democrático em verdade é o espaço democrático brasileiro e conseqüentemente o direito por ele produzido.

### **3 A SOLUÇÃO PELA AMPLIAÇÃO DO CÂNONE DEMOCRÁTICO E A SUA RELAÇÃO COM O FOMENTO AO CONTROLE SOCIAL**

Muitas das preocupações externadas na problematização da legitimidade acima elencadas, podem ser em parte respondidas com as demodiversidades e/ou o experimentalismo democrático de Avritzer e Santos, valendo antes contextualizarmos esses conceitos produzidos pelos autores. Segundo o texto conjunto deles, na primeira metade do século XXI o debate sobre democracia era mais quanto a sua aceitação / deseabilidade como sistema de governo. Em um segundo momento, no pós guerra, o debate transformou-se, abordando quem – quais países - tinha(m) condições estruturais de ser uma democracia. Hoje em dia o debate novamente mudou, precipuamente depois da década de 80 e a falência do Estado de Bem Estar Social, dando azo às críticas marxistas sobre o real significado da democracia para os países em desenvolvimento.

Foi nesse contexto que teorias contra-hegemônicas encabeçadas por intelectuais como Habermas começaram a aparecer, à semelhança do já visto no capítulo anterior, colocando a democracia<sup>7</sup> como prática social. Porém, foi só com o fim da guerra fria e o aprofundamento da globalização que surgiu o embate atual entre democracia representativa ou hegemônica ou de baixa intensidade, conforme colocado pelos autores, e a proposta contra hegemônica fundada em um ideal de democracia participativa, afinal, se de um lado a democracia representativa facilita a colocação em escala da prática democrática, por outro, dificulta em muito a prestação de contas e a representação da diversidade. Nesse diapasão, apregoam : “quanto mais se insiste na fórmula clássica da democracia de baixa intensidade, menos se consegue explicar o paradoxo de que a extensão da democracia tenha ampliado práticas não democráticas” (SANTOS & AVRITZER, 2003)

Assim, propõem a ampliação do conceito de ‘democracia’ participativa como forma de aperfeiçoar o cânone democrático efetivo deste sistema de governo, contestando dessa forma a hegemonia da democracia liberal, apenas representativa. Para tanto, com foco em incrementar tal participação, seriam necessárias pelo menos três atitudes a serem tomadas : aprofundar as ‘demodiversidades’ já existentes, ampliar o experimentalismo democrático e articular o local *versus* o global; e cooptação pelos grupos hegemônicos, burocratização excessiva na participação e desenvolvimento de novas formas de clientelismo (SANTOS & AVRITZER, 2003) As demodiversidades citadas em um primeiro momento poderiam ser definidos como mecanismos ampliados de democracia participativa locais, sendo exemplo delas no Brasil, para os autores, as experiências com a iniciativa legislativa popular, o orçamento participativo e os conselhos sociais.

Quanto a estes últimos especificamente, vale trazer à baila o conceito de Berclaz, em sua obra quanto à natureza jurídico política dos Conselhos Sociais:

Os conselhos sociais são mediações que, ao integrarem organicamente Estado e sociedade civil, destinam-se a garantir, por meio do exercício do poder cidadão e da efetividade do controle social, que as políticas públicas nos respectivos campos materiais de atuação sejam realizadas de modo coerente com as necessidades históricas de cada comunidade política, tudo de maneira a ampliar o horizonte de manutenção, reprodução e incremento da qualidade de vida do povo, razão de ser da política como atividade. (BERCLAZ, 2013, p. 332).

---

<sup>7</sup> Repise-se que a palavra no contexto deste trabalho vai além do ideal semântico de democracia como processo eleitoral, sendo lida de uma forma mais ampla.

Prossegue o autor gaúcho afirmando a potência que carregam nossos Conselhos na medida em que fornecem maior legitimidade e validade às decisões políticas dos governantes, reavivando a democracia representativa. Ademais, funcionando em todas as esferas federativas, inclusive nos mais modestos e longínquos Municípios, mostram-se como importante solução concreta na articulação local do Estado (BERCLAZ, 2013). Focada em outro ponto inovador importante da experiência brasileira dos Conselhos, ressalta Gohn (GOHN, 2011) o quanto suas implementações enfatizam o debate em torno das políticas públicas, constituindo-se uma oportunidade de intervenção social participativa, periódica e planejada no tema, ampliando-se os conceitos de cidadania e papel do Estado.

Por fim, vale ressaltar que a iniciativa brasileira de controle social por meio dos conselhos de políticas públicas é considerada peculiar e salutar mesmo por pesquisadores estrangeiros, fruto de uma inovação democrática e que coloca o Brasil à frente de outros países<sup>8</sup>. Contudo, claro que há limites nas possibilidades de intervenções destes órgãos e nem tudo são flores, sendo comum na realidade dos conselhos também reuniões esvaziadas, com pouca transparência, pautas de interesse da gestão ou das associações integrantes, não investimento em publicidade oficial para divulgação do órgão, desestrutura física e de pessoal, falta de previsão financeira que lhes assegure orçamento compatível, não compreensão dos Membros quanto ao seu papel e etc. (BERCLAZ, 2013). Nesse ponto, vale a pena trazer também lição do gaúcho:

Longe de constituírem panaceia para a resolução dos múltiplos problemas da Política e do Direito como universos complexos, entende-se que a simples existência e a potencialidade dos conselhos repercutirem nessas esferas por meio do exercício intermitente da manifestação democrática do povo, ao contribuir para o alcance dos objetivos postulados pela República (artigo 3.º da Constituição), já serve para que a sua análise e consideração seja encarada com senso crítico, coragem e esperança (*Op. cit.*, p. 334).

A título de exemplificação quanto às inovações democráticas que cercam os conselhos sociais, mencione-se o Conselho Municipal de Direitos como diretriz de atendimento preconizada pelo ECA. Nesse sentido definindo-o assim no artigo 87, inciso II ‘ (...) órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis

---

<sup>8</sup> MEZAROBBA, Glenda. **Adrian Lavalle**: No exercício da democracia. Estudo sobre mecanismos de controles não eleitorais revela caráter inovador da experiência brasileira. Entrevista. Edição 288. fev. 2020. Disponível em <https://revistaspesquisa.fapesp.br/adrian-lavalle-no-exercicio-da-democracia/>, com acesso em 03.02.2021.

federal, estaduais e municipais'. Aliás, todo o papel do CMDCA na política pública de infância e juventude traçada pelo Estatuto, merece destaque, tratando-se de órgão que pode atuar desde a sua formulação, na medida em que possui poder deliberativo, inclusive com efeito vinculativo dos gestores, até mesmo a sua avaliação e controle, na medida em que lhe competem não só a fiscalização em geral da política, como também a gestão de recursos, quando da gestão do Fundo da Infância e Adolescência, bem como o cadastramento das entidades que a ofertam.

#### 4 EPISTEMOLOGIA E METODOLOGIA RELACIONADAS

Para melhor entendermos os aspectos quanto ao método esboçados nesse trabalho, importa primeiro compreendemos as teorias básicas que cercam a elaboração do conhecimento humano, a relação entre sujeito cognoscente e objeto cognoscível. Segundo MARQUES NETO (2001), tradicionalmente nos vemos às voltas com as duas correntes mais tradicionais, o empirismo e o racionalismo. Quanto à primeira, ressalta o autor o total foco no objeto, típico do positivismo do francês Augusto Comte, como se somente dele, objeto, emanasse o conhecimento, colocando o sujeito a título de uma espécie de câmera fotográfica (op. cit. p.13). De outra banda, para os racionalistas, o conhecimento é sobre o sujeito e sua razão cartesiana, numa espécie de cegueira quanto a realidade do próprio objeto investigado. A título de exemplos desta matriz intelectual, traz o professor maranhense inclusive Immanuel Kant, o qual tentou com seu criticismo desvendar a relação sujeito-objeto no conhecimento mas acabou por considerar a razão na função de um *a priori* do conhecimento (op. cit. 17), além de Husserl e seu fenomenalismo.

O problema é que ambas vertentes acabam por ignorar um importante vetor na formação do conhecimento que é justamente a relação sujeito-objeto, longe da qual a tentativa de conhecer acaba apequenada e menos eficiente. Com base no pesamento hegeliano, e a sua ideia de tese, antítese e síntese surgem as epistemologias dialéticas as quais buscam um conhecer concreto, ativo, não uma mera captação passiva da realidade ou do pensamento (op. cit. 19) e, nesse sentido, inclusive, reputo-as como as mais adequadas ao presente trabalho. Um grande exemplo dessa concepção epistemológica, conforme lição de Marques Neto é a obra de Gaston Bachelard, a quem devemos o entendimento de que o conhecimento científico não necessariamente é linear ou contínuo. Diante disso, concebemos que apenas sob o enfoque dialético é possível a construção de um saber científico libertário e engajado, algo fundamental ao estudarmos legitimidade do Direito, democracia, participação popular e conselhos sociais como procuramos aqui fazer.

Modernamente, cumpre registrar, porém, a importância dos ensinamentos epistemológicos de Boaventura para o presente estudo, também alinhados com uma leitura dialé-

tica do conhecimento e, mais ainda, com a impossibilidade pós-moderna de excessivas teorias gerais para explicar uma realidade tão marcada pela diferença, precipuamente quando consideramos a parcela do globo subdesenvolvida, por sinal a maioria, a quem o autor chama de ‘sul’:

Não é possível hoje uma epistemologia geral, não é possível hoje uma teoria geral. A diversidade do mundo é inesgotável, não há teoria geral que possa organizar toda essa realidade. [...] Mas não podemos permanecer com uma fragmentação total, é necessário criar inteligibilidade recíproca no interior da pluralidade. [...] é preciso criar inteligibilidade sem destruir a diversidade. (SANTOS, 2007. p.39-40).

Nesse esteio, quanto aos métodos em si empregados na consecução do trabalho, resalto que esse foi bibliográfico, pois os problemas levantados restaram estudados com base em trabalhos publicados sob a forma de livros, artigos, publicações especializadas disponibilizadas na internet e imprensa, que abordem direta ou indiretamente o tema. No que concerne à finalidade, a pesquisa desenvolvida tanto foi do tipo exploratória, uma vez que utilizou-se de levantamentos bibliográficos para angariar mais informações sobre o tema, aprofundando-o, quanto descritiva, haja vista que buscou através da análise e interpretação das informações obtidas descrever com mais precisão os fenômenos abordados.

Teve ainda caráter eminentemente qualitativo, uma vez que buscou a interpretação do fenômeno em estudo, para o qual foram atribuídos significados. Muito embora não se pretenda aqui qualquer rechaço aos métodos quantitativos, de inquestionável importância, impende salientar a relevância da pesquisa qualitativa em ciências sociais e sua oposição ao positivismo, consosante a lição de Miriam Goldemberg (2004):

Os pesquisadores que adotam a abordagem qualitativa em pesquisa se opõem ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências, baseado no modelo de estudo das ciências da natureza. Estes pesquisadores se recusam a legitimar seus conhecimentos por processos quantificáveis que venham a se transformar em leis e explicações gerais. Afirmam que as ciências sociais têm sua especificidade, que pressupõe uma metodologia própria. Os pesquisadores qualitativistas recusam o modelo positivista aplicado ao estudo da vida social.

## 5 A RESPONSABILIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FRENTE AO MELHOR FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS SOCIAIS

A Carta Política de 1988 traz o Ministério Público em seu artigo 127 como “ (...) instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Já o artigo 129 da Constituição Federal, por sua vez, erige o Ministério Público para além da titularização do *jus puniendi* estatal de modo independente dos demais poderes e com forte atuação nos direitos coletivos da sociedade e fiscalizações em geral, também alcançando todos os poderes (SADEK, 2009). Na verdade, asseverando o caráter único do desenho constitucional da instituição, aduz a socióloga : “Quando as pessoas se gabam da existência só no Brasil da jabuticaba, retruco imediatamente observando que o que, de fato, existe só no Brasil é o nosso Ministério Público” (*Op cit*, p. 4). Contudo, é fato que o Ministério Público Brasileiro, declaradamente, não tem alcançado com êxito um dos maiores objetivos dentro da sua redefinição como instituição encetada pela Carta Magna citada, preso muitas vezes na função da promoção da persecução penal estatal, deixando, precipuamente, de atuar como agente de transformação social por meio da indução de políticas públicas (BERCLAZ, 2013)

Ora, por outro lado, visível o quanto embora os Conselhos Sociais sofram com problemas de transparência, estrutura e etc, representam antes espaços de democracia participativa e controle social relevantes, verdadeiras ‘demodiversidades’ no sentido de Boaventura e Avritzer de nossa democracia, sendo importante *locus*, também, do debate em políticas públicas, conforme pontos já abordado no tópico anterior. Porém, muitas vezes sem espaço ou ferramentas jurídicas para fazer valer suas decisões, como bem ressalta Gohn (2011. p.96) : “O fato de as decisões dos conselhos terem caráter deliberativo não garante sua implementação efetiva, pois não há estruturas jurídicas que deem amparo legal e obriguem o Executivo a acatar as decisões dos conselhos (mormente nos casos em que essas decisões venham a contrariar interesses dominantes)” No mesmo sentido, vemos a lição de Bauman, para quem seria difícil ainda que o cidadão conseguisse chegar ao poder através da participação em espaço politicamente administrado fazer valer suas eventuais decisões contra o sistema (BAUMAN, 2000). Some-se a isso a lembrança do autor gaúcho quanto a dificuldade técnico-jurídico desses órgãos em se lançar mão de ações judiciais dada a sua despersonalização jurídica e, portanto, incapacidade de ser parte, aliada à parca estruturação de pessoal jurídico neles (BERCLAZ, 2013).

Assim, considerando as dificuldades supra aludidas dos Conselhos, e o desenho institucional ministerial atual, com toda a defesa de instituições democráticas, dos direitos difusos e coletivos e a indução de políticas públicas, como não atuar a institui-

ção na promoção dos Conselhos de Direitos? Nesse momento, vale repisar o trecho da introdução deste trabalho ao se propor atuação órgãos ligados ao sistema de justiça sobre os conselhos sociais: não se propõe aqui uma abordagem litigiosa, com foco em judicialização dos conflitos que se verifiquem neste acompanhamento mais detido que se propõe. Se a legitimidade no Direito por si só já é problematizada, como abordado também em tópico anterior aqui, quiçá a decisão judicial que, no afã de promover políticas públicas, muitas vezes sem conhecer os detalhes dos atores envolvidos na política *sub examine*, as peculiaridades de financiamento e etc, tenta resolver um problema que é simplesmente estrutural através de um comando simplório, muitas vezes simbólico, no dispositivo da sentença.

Ademais, cumpre registrar que dispõe o Ministério Público não só da via judicial no afã de fazer valer as decisões dos conselheiros, zelar pela transparência das atividades e composição paritária do órgão, mas também e precipuamente de instrumentos extrajudiciais como o inquérito civil, a audiência pública, a recomendação e o termo de ajustamento de conduta, mantendo a via autocompositiva sempre aberta. Cumpre registrar ainda como inclusive essa é a orientação institucional, estimulada pelos órgãos de controle ministeriais e positivada pelo Conselho Nacional, focada na utilização da atuação extrajudicial como a alternativa prioritária, capaz de consagrar a negociação, convencionalidade e resolutividade, mesmo quando diante de hipóteses de direitos sancionatórios clássicos, como o penal (CABRAL, 2019).

Então, caberia ao Ministério Público lutar pela criação dos conselhos ainda não implementados, fiscalizando quem está conselheiro e se houve respeito à composição paritária Estado - Sociedade Civil do órgão, a estrutura física e de pessoal disponibilizada para seu funcionamento, se há reuniões e com que frequência e publicidade, o quanto a gestão divulga o trabalho dos conselhos através dos meios oficiais de publicidade institucional, se lhe destina orçamento. Nesse diapasão, traz Berclaz uma nota diferencial básica de como deve se dar essa atuação: “Daí porque há de se entender que a participação institucional do Ministério Público nos conselhos há de ser como órgão externo fiscalizador, quando muito podendo emitir orientações e recomendações como faz em relação a qualquer outro órgão, jamais como membro ou parte integrante do colegiado que detenha poder de decisão” (*op. cit.* p.319) No mesmo sentido apontado, também frisa Gohn “Cabe ao Ministério Público zelar pela efetiva implementação e funcionamento dos conselhos. Os conselhos podem, também, acionar o Ministério ao detectar alguma irregularidade” (*op. cit.*, p. 94).

Outrossim, vemos que além de contribuir para o melhor funcionamento dos Conselhos e assim a realização de seus misteres participativos fundamentais no aprofundamento de nossa democracia, a atuação do Ministério Público junto a esses colegiados

beneficia o próprio ‘Parquet’ na medida em que reaproxima-o de suas atribuições constitucionais únicas, conjugando a um só tempo o fortalecimento do sistema democrático, com a defesa do direito difuso ao controle social e ainda a indução de políticas públicas, fortalecendo a sua capacidade de transformação social enquanto agente político, através do compromisso com a participação popular.

## 6 CONCLUSÃO

A pesquisa aqui realizada contou com uma abordagem teórica, qualitativa, exploratória e descritiva do tema, propondo uma visão dialética envolvendo o problema da legitimidade no direito, uma possível solução por meio do aprofundamento da participação popular, da qual os Conselhos de Direitos brasileiros seriam uma instituição de grande potencial, e a necessidade de atuação do Ministério Público na promoção desses órgãos, a qual deve se observar num contexto extrajudicial preferencialmente, através da adoção de instrumentos de autocomposição, sem participar diretamente das decisões do colegiado mas lhe assegurando observância daquilo que restar decidido; respeito aos conselheiros, capacitação, autonomia, orçamento e estrutura dignos.

Nesse sentido, no primeiro tópico expôs-se vários autores, tais como Adeodato, Arendt, Habermas e Luhmann, que abordam a legitimidade do direito e do poder, buscando-se justamente o diálogo entre eles. No segundo tópico, sem fugir de uma proposta dialógica, só que agora entre Boaventura e Avritzer, Berclaz e Gohn, apresentou-se a participação popular como cânone democrático a ser aprofundando em nossa democracia, sendo os Conselhos sociais espaços imprescindíveis e únicos nesse sentido. No terceiro, buscou-se em exato explicitar a metodologia usada e os aspectos epistemológicos que cercam a análise dialética procedida no estudo, à luz de Agostinho Neto, rechaçando expressamente as propostas empirista e racionalistas, posto que desfocadas das relações sujeito-objeto na elaboração do conhecimento e ressaltando a relevância da análise qualitativa quanto ao método em ciências sociais. Aduziu-se ainda a visão crítica epistemológica de Boaventura contra a impossibilidade atual de uma epistemologia dita geral.

Finalmente, em sede do último item, frisou-se, a partir de uma visão crítica do desenho constitucional traçado para a instituição, calcando-se nas lições de Sadek, além de Berclaz e Boaventura já apontados, o importante papel que pode assumir o Ministério Público na atuação frente aos Conselhos de Direitos, buscando a concretização desses espaços como exemplos de participação popular e controle social de políticas públicas. À guisa de conclusão, impende salientar que não descure o presente trabalho do fato de que apenas a participação da sociedade brasileira será capaz de elevar os Conselhos

ao papel de ‘demodiversidade’ que a teoria crítica espera deles. Porém, por meio da atuação acurada do *Parquet* sobre os conselhos, várias das dificuldades orgânicas pelas quais passam esses colegiados ao tentarem se fazer valer de seus papéis, como reuniões esvaziadas, falta de transparência e publicidade oficial, desrespeito pela gestão ao decidido etc, já tão abordadas ao longo do texto, podem ser sim desconstruídas ou pelo menos atenuadas, contribuindo assim não só para reforçar o princípio da soberania popular e o regime democrático, mas também para acordar o Ministério Público para a defesa desses valores – os quais não se esgotam em eleições - como, inclusive, determina-lhe a Constituição Federal.

## **EPISTEMOLOGICAL AND PHILOSOPHICAL ASPECTS OF PUBLIC PROSECUTORS’ INTERVENTION REGARDING THE SOCIAL CONTROL OF PUBLIC POLICIES CONDUCTED BY SOCIAL COUNCILS**

### **ABSTRACT**

This paper seeks to build an epistemological and philosophical basis for the work of the Public Ministry regarding the social control of public policies exercised by the Right’s Councils. Therefore, initially, the legitimacy of the law is questioned, then the possible solution of democratic deepening through popular participation is presented, for which the Councils, an almost unique Brazilian’s democratic experience, have an enormous power. In addition, the dialectical epistemology and its focus on the subject-object relationship when the knowledge is elaborated, was showed in the third topic as the critical support necessary to promote the dialogue between the authors worked on. In the last subject, it was discussed how the performance of the Public Ministry, through extrajudicial and self-compositional instruments preferably, as the institutional control bodies currently proclaim, can strengthen the Right’s Councils, guaranteeing to them respect for its decisions and composition, the necessary structure for its operation, budget and others. Thus, the Public Ministry actions would corroborate not only the better functioning of the collegiate councils and the expansion of social participation in public policies, but also, consequently, the deepening of our democracy and the rapprochement with itself as an institution reshaped by the Brazilian Constitution of 1988 as an inspector of the legal order, guarantor of democracy and rights, far beyond criminal prosecution.

**Keywords:** Legitimacy. Social participation. Rights Councils. Epistemology. Public Ministry ( Prosecutor’s Office ).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADEODATO, João Maurício. **O problema da legitimidade : no rastro do pensamento de Hannah Arendt**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017

\_\_\_\_\_. **Ética e retórica** : para uma teoria da dogmática jurídica - 5. ed. — São Paulo : Saraiva, 2012. E-book Kindle

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social**. In: CHAVES, Cristiano et al (Coords.). *Temas atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*. 6 Ed. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 55-120.

ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. Trad. Mauro W. Barbosa. São Paulo: Perspectiva, 2003

BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

BEAUD, Michael. **A arte da tese : como elaborar trabalhos de pós-graduação, mestrado e doutorado**. Tradução Glória de Carvalho Lins. 1 ed. Rio de Janeiro: BestBolso, 2014.

BERCLAZ, Márcio Soares. **Adimensão político-jurídica dos Conselhos Sociais no Brasil**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/29933/R%20-%20D%20-%20MARCIO%20SOARES%20BERCLAZ.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 20.02.2021

BERCLAZ, Márcio Soares; CASTRO, Millen. **O Conselho dos Direitos da Criança e Adolescente e suas (des) funcionalidades: síndrome do Peter Pan em busca da “Terra do Nunca”?** Até quando? Tese apresentada e aprovada no XXIII Congresso da Associação Brasileira dos Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e Juventude. Brasília-DF, 05 a 07 maio 2010.

\_\_\_\_\_. **Para onde caminha o Ministério Público?** Um novo paradigma: racionalizar, regionalizar e reestruturar para assumir a identidade constitucional. In: CHAVES, Cristiano; ALVES, Leonardo Barreto Moreira. ROSENVALD, Nelson. *Temas atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*. 6 Ed. Salvador: Jus Podivm, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 05 out. 1988.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da criança e do adolescente**: Lei 8.069, de 13 de junho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União 16.7.1990 e retificado em 27.9.1990.

BOTEGA, João Luiz de Carvalho; CIRESKI, Maristela; DIGIÁCOMO, Murilo in FE-CAM – Federação Catarinense de Municípios. **Fortalecimento do CMDCA em tempos de pandemia**. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=D93hoOKm0OM>. Acesso em 20.12.2020

CABRAL, Antônio do Passo. **A resolução n. 118 do Conselho Nacional do Ministério Público e as convenções processuais**. In CABRAL, Antônio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique et al (Coords.) : Grandes temas do novo - vol 1 – Negócios Processuais – Tomo I. 4 ed. Salvador: Jus Podivm, 2019 , p. 721-738

CHOUKR, Fauzi Hassan. **Ministério Público e políticas públicas**. In: CHAVES, Cristiano et al (Coords.). Temais atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal. 6 Ed. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 867-876

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Carta de Brasília – Modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público**. Disponível em [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf) . Acesso em 16/08/2020.

\_\_\_\_\_. **Recomendação n. 54 de 28 de março 2017**. Dispõe sobre a política nacional de fomento à atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 118 de 2014**. Dispõe sobre a política nacional de fomento à atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Brasília, DF: Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, 2012.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. Ministério Público resolutivo; v. 3. 1. ed. - Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

DIGIÁCOMO, Murilo José. **Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente: transparência de seu funcionamento como condição indispensável à legitimidade e legalidade de suas deliberações**. In: LAVORATTI, C. Programa de capacitação permanente da área da infância e adolescência: o germinar de uma experiência coletiva. Ponta Grossa: UEPG, 2007. p. 113-122.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais**. Saúde e Sociedade, São Paulo, v.13, n.2, p.20-31, ago. 2004.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em**

ciências sociais. Rio de Janeiro: Record, 2004.

MARQUES NETO, Agostinho Ramalho Marques. **A Ciência do Direito** - Conceito, Objeto e Método. 2ED. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MEZAROBBA, Glenda. Adrian Lavallo: No exercício da democracia. Estudo sobre mecanismos de controles não eleitorais revela caráter inovador da experiência brasileira. Entrevista. Edição 288. fev. 2020. Disponível em <https://revistapesquisa.fapesp.br/adrian-lavalle-no-exercicio-da-democracia/>, com acesso em 03.02.2021.

NEVES, Marcelo. **Em torno das divergências e complementaridades entre os modelos luhmanniano e habermasiano de interpretação da modernidade e do estado de direito:** por uma releitura teórica com referência empírica à realidade brasileira. Perspectiva Filosófica, Recife, v. 3, n. 6-7, p. 25-47, jan./jun.-jul./dez. 1995. Disponível em [https://www3.ufpe.br/ppgfilosofia/images/pdf/pf6e7\\_artigo20001.pdf](https://www3.ufpe.br/ppgfilosofia/images/pdf/pf6e7_artigo20001.pdf). Acesso em 12.02.2021

SADEK, Maria Teresa. **Ministério Público:** um olhar externo. Revista Jurídica do Ministério Público de Mato Grosso, ano 4, n.6, p.27-37, jan./jun. 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a Democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social.** São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone da democrático.** Revista Eurozine, 2003. Disponível em <https://www.eurozine.com/para-ampliar-o-canone-democratico/> com acesso em 20 de janeiro de 2021.

SAUERBRONN, Selma. **Políticas Públicas e a proteção integral para crianças e adolescentes, com enfoque no Distrito Federal.** Disponível em [https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/PublicacoesArtigo\\_Politicass\\_Publicas\\_para\\_a\\_Infancia\\_Juventude.pdf](https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/PublicacoesArtigo_Politicass_Publicas_para_a_Infancia_Juventude.pdf). Acesso em 20 de dezembro de 2020