

MINISTÉRIO PÚBLICO, GESTÃO SOCIAL E OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Eduardo Machado¹

Resumo: O presente artigo tem por objetivo discutir as interfaces entre a atuação do Ministério Público, responsável pela defesa do regime democrático, e os conselhos gestores de políticas públicas e busca responder de que maneira aquela instituição pode contribuir para a efetividade desta.

Parte-se da premissa de que o MP se encontra dividido em duas vertentes de atuação, uma demandista – mais tradicional e que busca soluções através de ações ajuizadas perante o Poder Judiciário – e outra resolutiva – que se refere à atuação eminentemente extrajudicial e de aproximação aos conflitos sociais. Sob tal perspectiva, elege-se a vertente resolutiva como a mais adequada ao cumprimento dos objetivos da República Federativa do Brasil e à efetivação dos direitos fundamentais.

A partir de então, desenvolve-se uma revisão de literatura sobre o paradigma da gestão social e suas categorias teóricas, notadamente a democracia deliberativa e a esfera pública, e dos próprios conselhos gestores de políticas públicas.

Na sequência, é realizada a correlação entre a atuação do MP resolutivo e as faces formal, substancial e institucional do funcionamento dos conselhos gestores, a partir das possibilidades e limites dos referidos entes, conforme pesquisa de Oliveira (2009).

Ao término, foram feitas as considerações finais, que reforçam a interface entre o MP resolutivo, a gestão social e os conselhos gestores.

¹ Promotor de Justiça de Lavras/MG. Atua nas áreas de defesa do Patrimônio Público, da Saúde e da Habitação e Urbanismo. Mestre em Administração Pública pela UFLA. Especialista em Direito Penal pela Escola Superior do Ministério Público de São Paulo. Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo. Autor de artigos sobre acessibilidade nos transportes coletivos e educação inclusiva. *Email* para correspondência: epmachado@mpmg.mp.br

Introdução

A efetivação dos direitos fundamentais figura como um importante item de pauta de atuação do Ministério Público (MP). Com efeito, a partir do momento em que a Constituição Federal (CF/88) estabelece que construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos são objetivos indeclináveis do Estado brasileiro, impõe-se o trabalho de todos para concretizá-los.

Contudo, por força das relações de poder historicamente estabelecidas, mormente a partir da formação da sociedade burguesa pós-Revolução Francesa e do modelo de colonização ocorrida no Brasil, o cumprimento das metas impostas no artigo 3.º da CF/88 é um trabalho árduo.

Neste contexto, a busca de soluções junto ao Poder Judiciário para a ausência de concretude da Constituição Federal tem sido objeto de críticas e, não raro, se revelado ineficaz. Diversos são os argumentos contrários àquilo que se passou a denominar de ativismo judicial, deles se destacando a perda de legitimidade democrática e a politização da justiça (BARROSO, 2009), a violação ao princípio da separação de poderes (PEIXINHO, 2008) e a necessidade de observância das regras orçamentárias (TORRES, 2003).

Diante deste quadro aflitivo, ou seja, de descumprimento de normas constitucionais definidoras de direitos fundamentais por parte dos poderes constituídos, impõe-se ao MP o exercício da autocritica, sob pena de transformar-se em órgão meramente burocrático.

É neste sentido que o presente trabalho visa a confrontar duas diferentes visões sobre o Ministério Público - demandista e resolutive - para alinhá-lo ao paradigma da gestão social, mais consentâneo ao princípio democrático previsto na Constituição Federal.

Em uma primeira abordagem, pode-se dizer que a gestão social consiste uma nova prática de gestão do Estado, segundo a qual a sociedade – e não o Estado e o mercado – deve ser protagonista na elaboração de políticas públicas.

De forma específica, enxerga-se nos conselhos gestores de políticas públicas, a exemplo dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente, dos conselhos de saúde, dos conselhos de meio ambiente, possíveis espaços de prática de cidadania deliberativa, razão pela qual o MP deve envidar esforços para seu fortalecimento.

Todavia, a experiência cotidiana de Promotor de Justiça no exercício das atividades extrajudiciais revela grandes dificuldades para a consolidação de novas formas de partilha de poder político e efetivo direcionamento das decisões políticas para o interesse público.

Como, então, trabalhar para que os conselhos se tornem instâncias de democracia deliberativa, em que prevaleçam os argumentos racionais, decorrentes da fala entre iguais e livres de coação?

É neste contexto que se insere o presente artigo, que busca contribuir para o aprimoramento da atuação do MP voltada para uma maior efetividade dos conselhos gestores de políticas públicas e, portanto, para a emancipação do indivíduo e da sociedade na discussão dos problemas da comunidade.

1. O Ministério Público Brasileiro: entre os perfis demandista e resolutivo

O Ministério Público brasileiro é uma organização do Estado que, historicamente, encontrava-se ligado – e até mesmo subordinado – ao Poder Executivo (KERSCHE, 2007).

Embora não exista unanimidade sobre sua origem, Garcia (2005) aponta principalmente a Ordenança francesa de 1303 como sua certidão de nascimento. Naquela época, a partir da existência de procuradores do rei Felipe, o Belo, moldou-se a existência de um corpo de agentes públicos incumbidos de defender os interesses do soberano perante as Cortes (ZENKNER, 2006).

Ainda de acordo com Garcia (2005), não mais detendo o Rei o exercício da função jurisdicional, fez-se necessária a criação de órgãos que defendessem os interesses do soberano perante o Poder Judiciário.

Neste sentido, uma das principais atribuições desse antepassado do MP consistia na acusação pública das pessoas que houvessem praticado crimes (GOULART, 1998). Tal aspecto deve ser destacado de forma enfática, na medida em que implicou o reconhecimento do evidente interesse público da ação penal pública em superação à acusação privada.

Contudo, apesar de a Revolução Francesa ter consolidado o MP enquanto agente do Estado (e não mais do soberano), a iniciativa de ações criminais foi repassada nesse período a agentes eleitos pelo povo (GOULART, 1998).

Poucas décadas após, ainda na França, o Código de Instrução Criminal de 1808 retomou a primazia do MP na condução das ações penais, o que logo

foi seguido por países como Itália e Portugal (ZENKNER, 2006; GOULART, 1998).

Este paradigma também norteou a própria formação do MP brasileiro. Ao longo dos períodos colonial e imperial, as funções do Ministério Público – acusação criminal pública e defesa dos interesses do monarca – eram atribuídas a pessoas diretamente designadas pelo exercente do Poder Executivo. O quadro acima descrito persistiu com a proclamação da República, quando a Constituição de 1891 silenciou sobre a organização do MP. Com a Constituição de 1934, foi destinado um capítulo próprio ao MP, distinto dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o que, segundo Goulart (1998), revela o início de sua autonomia e independência.

Ao longo do século XX, em paralelo à expansão dos centros urbanos, notadamente a partir de sua segunda metade, o MP brasileiro caminhou para uma mudança significativa de seu papel na organização do Estado. Esta mudança consistiu no deslocamento do Ministério Público da defesa judicial dos interesses do Poder Executivo – conforme expressamente previsto na Carta de 1946 – para a tutela dos interesses públicos não estatais.

Com efeito, durante o I Congresso Interamericano do Ministério Público foi aprovado, por unanimidade, o entendimento de que a “autonomia e a independência do Ministério Público, quando aja como representante da sociedade, constituem uma aspiração dos povos livres, em defesa da legalidade, e são uma garantia democrática para o cidadão.” (ZENKNER, 2006, p. 70).

Assim, se até então, a atuação do MP nas demandas cíveis mostrava-se ligada à tutela de direitos individuais, ainda que de extrema relevância², é a partir da década de 1980, a partir da Lei de Ação Civil Pública e da Constituição de 1988, que o Ministério Público alçou uma nova configuração (ARANTES, 1999).

No ano de 1985, foi promulgada a Lei 7.347 (Lei de Ação Civil Pública - LACP), que regula os processos judiciais civis que envolvem os direitos coletivos. Tais direitos são aqueles que extrapolam o patrimônio jurídico individual, a exemplo do meio ambiente saudável, do consumidor, dos valores históricos e culturais, da probidade administrativa, dentre outros tantos.

A partir da LACP, foram criados três mecanismos de atuação para o MP, os quais se tornaram emblemáticos do novo perfil desta instituição. O

2 Cf. Código de Processo Civil, 1939, artigo 80, § 2.º e Código de Processo Civil, 1973, artigo 82.

primeiro deles consiste no inquérito civil (IC). A exemplo da ferramenta análoga no âmbito criminal, o inquérito policial, o IC é um procedimento administrativo vocacionado à apuração de violação dos direitos coletivos.

No corpo do IC, e essa é a segunda ferramenta trazida pela LACP, o MP poderá tomar do violador dos direitos coletivos – inclusive do próprio Estado – compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações e com força de título executivo extrajudicial.

Em terceiro lugar, a Lei 7.347/85 inovou a ordem jurídica com a criação da ação civil pública (ACP), através da qual a proteção judicial dos direitos coletivos deixou de ocorrer através de centenas de ações individuais, mas sim por intermédio de uma única ação, cuja sentença pode ostentar efeitos *erga omnes*.

Sem dúvida, a LACP conferiu um novo papel ao MP; mas foi a Constituição Federal de 1988 (CF/88), a “Constituição Cidadã”, que consagrou esta transição de defesa dos interesses do Poder Executivo para a defesa dos interesses da sociedade.

De acordo com o artigo 127 da CF/88, que inaugura um capítulo próprio dentro da organização do Estado, 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.

Deste quadro normativo é possível extrair três importantes características do MP brasileiro. A primeira delas consiste em seu caráter permanente, isto é, a impossibilidade de sua extinção – explícita ou de forma sub-reptícia – dentro da atual conformação constitucional. Outra marca relevante do Ministério Público consiste em seu posicionamento afastado dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Em derradeiro, a missão do MP foi explicitada como vinculada à defesa da democracia e dos interesses da sociedade.

Silva (2012, p. 157) bem resume esta nova organização do Estado, ao afirmar que o texto constitucional “repaginou o Ministério Público, conferindo-lhe atribuições que o tornaram instrumento essencial do estado democrático de direito, permitindo chamá-lo de defensor da sociedade e de seus interesses constitucionalmente assegurados”.

Dito de outra forma, se antes o MP exercia a função de defensor da lei, agora se tornou guardião da sociedade e do direito (ALMEIDA, 2008).

Em consequência, desde 1988 passou a competir ao MP exigir, por parte do Estado e também do mercado, o respeito aos direitos fundamentais, aqui incluídos os direitos individuais e coletivos, os sociais e os políticos. Porém, mais do que isso, incumbiu-se ao Ministério Público o fomento e a fiscalização de políticas públicas que garantam a concretização dos objetivos do Estado brasileiro, definidos em normas jurídicas constitucionais (CF/88, artigo 3.º).

A toda evidência, a partir da reconfiguração do MP pós-1988, passou-se a observar o embate de duas diferentes vertentes de atuação, a demandista e a resolutiva, o que foi observado de forma pioneira por Goulart (1998).

Segundo este autor, no **modelo demandista**, “o membro do Ministério Público tem como horizonte a atuação perante o Poder Judiciário. É um mero agente processual.” (GOULART, 1998, p. 119). Desta forma, a atuação demandista do MP transfere ao Poder Judiciário a responsabilidade da solução dos problemas sociais o que nem sempre se mostra satisfatório, em especial no âmbito dos direitos coletivos (ALMEIDA, 2008).

Pior do que isso, este modelo é pouco eficaz e eficiente para a realização do projeto político contido na Constituição de 1988, ou seja, de ampla transformação social.

Importa anotar, ainda, que a vertente demandista está ligada à atuação tradicional do MP, isto é, à necessária provocação do Poder Judiciário, a exemplo das ações criminais e da proteção de direitos individuais.

Por outro lado, o **modelo resolutivo** tem por ideia central a necessidade de levar o princípio da autonomia funcional às últimas consequências, de forma a politizar e desjurisdicionar sua atuação. Assim, deve o membro do MP “transformar-se em efetivo agente político, superando a perspectiva meramente processual da sua atuação” e “atuar integradamente em rede, nos mais diversos níveis – local, regional, estatal, comunitário e global -, ocupando novos espaços e habilitando-se como negociador e formulador de políticas públicas” (GOULART, 1998, p. 122).

Nesta linha, Berclaz e Moura (2009) afirmam que a ampliação dos canais de diálogos entre o MP e a sociedade, notadamente através de audiências públicas, conferências, participação nas reuniões dos conselhos gestores, também assumem a importante tarefa de legitimar a atuação dos Promotores de Justiça.

De maneira semelhante, Tarin (2009) destaca dois aspectos sobre o modelo resolutivo de atuação do MP. Segundo a autora:

Em complementação a esta atuação administrativa, que paralelamente à propositura de ações civis públicas vem dotando de efetividade a legislação brasileira, entendemos ser emergencial a participação direta dos membros do Ministério Público perante os cidadãos, que pode dar-se de duas formas:

1 - educando-os, sensibilizando-os e conscientizando-os de seus direitos civis, políticos e sociais, por meio dos veículos de comunicação de massa, cartilhas, vídeos, peças de teatro e palestras; 2 - atuando como produtor social em processo de mobilização social, com fins à formulação de políticas públicas e implementação de direitos. (TARIN, 2009, p. 66).

Ocorre que o MP em sua formação contemporânea é uma organização relativamente nova, visto que conta com menos de vinte e cinco anos de existência. Portanto, é natural – e até mesmo compreensível – a existência ainda presente de uma nítida tensão entre os modelos demandista e resolutivo.

Neste sentido, o modelo demandista, ainda muito presente enquanto cultura organizacional do MP, subtrai da sociedade a possibilidade de efetiva participação em questões de interesse público a serem decididas pelo Poder Judiciário, conforme se observa na pesquisa qualitativa promovida por Arantes (1999).

Aliás, boa parcela dos membros do Ministério Público pesquisados no final da década de 1990, adotam um viés demandista. É o que se percebe da assertiva da afirmação de que o “Ministério Público deve ser canal de demandas sociais com vistas ao alargamento do acesso à Justiça, transformando o Judiciário em um lugar privilegiado para a solução de conflitos coletivos”, cuja concordância atingiu o índice de 86% (ARANTES, 1999, p. 95).

Por via de consequência, na tentativa de fazer frente às novas atribuições conquistadas a partir da CF/88 e à expansão das demandas levadas ao Poder Judiciário, o Ministério Público brasileiro, experimentaram nas últimas duas décadas uma grande expansão orçamentária, de pessoal e de estrutura de trabalho.

Não obstante, os resultados obtidos pelo MP em todo o país, apesar de importantes avanços (ARANTES, 1999), ainda não são capazes de indicar o atendimento dos objetivos da República Federativa do Brasil (CF/88, artigo 3.º).

Em síntese, de acordo com Goulart (2008, p. 10), o Ministério Público “vive uma situação de crise imperceptível aos olhos da maioria de seus membros e de seus dirigentes, uma vez que o velho Ministério Público (pré-

88) morreu, mas o novo Ministério Público, projetado na Constituição de 1988, ainda não se afirmou.”

Neste sentido, para que o projeto político da Constituição Federal não naufrague, impõe-se ao Ministério Público inserir-se no contexto da gestão social.

2. Gestão Social: uma tentativa de superação da Administração Pública tradicional

As sucessivas modificações da relação existente entre o Estado, a sociedade e o mercado ao longo da história talvez sejam parte das principais fontes de indagação nas ciências sociais, na medida em que se busca explicar diferentes relações de poder.

Sob este prisma, a literatura sobre administração pública é profícua na discussão sobre distintos modelos de gestão, notadamente a patrimonialista, a burocrática, a gerencial e a social.

Historicamente, um dos produtos da herança colonial portuguesa recaiu justamente sobre a visão que os gestores têm dos assuntos públicos. De acordo com Faoro (2001):

A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo — assim é porque sempre foi. (FAORO, 2001, p. 865).

A partir da segunda metade do século XIX, ainda sob forte influxo iluminista, Max Weber propõe um novo modelo de Estado, o Estado racional-legal. Nele, a administração pública é pautada na profissionalização da burocracia, em que os agentes públicos sujeitam-se a uma relação vertical de poder, sendo suas atribuições fixas e claramente definidas em lei (MALISKA, 2006).

Este modelo, embora nunca tenha superado a cultura patrimonialista, até por se tratar de um tipo ideal, com ela se misturou, marcando o Brasil que atravessou a segunda metade do século XX (CARDOSO JR., 2011).

Mais recentemente, diante das próprias limitações do modelo burocrático, principalmente ligadas à sua lentidão e ineficiência, aliadas a uma nova mudança de paradigma de Estado – de executor das atividades econômicas para seu regulador –, países como Estados Unidos e Inglaterra

passaram desenvolver um novo modelo de administração: o gerencial (MEDEIROS, 2006).

A proposta central do gerencialismo consiste em resgatar a eficiência do Estado por meio da retomada de valores como o empreendedorismo e a competitividade através da concentração de esforços em áreas estratégicas (PAES DE PAULA, 2005).

Em nosso país, a reforma gerencial fez-se presente a partir de meados da década de 1990, quando, por intermédio do Ministério da Administração e Reforma do Estado, comandado por Bresser-Pereira, moldou-se o Estado brasileiro em três compartimentos. O primeiro seria destinado às atividades exclusivas do Estado, como a legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento e a formulação de políticas públicas, consistentes em seu núcleo estratégico. O segundo compartimento diria respeito às atividades não exclusivas do Estado, tais como os serviços de caráter social (saúde, educação, assistência social), a serem geridos pelo terceiro setor. Por fim, as atividades auxiliares ou de apoio, como limpeza, vigilância, transporte, entre outros, deveriam ser concedidas ao setor privado via licitação pública (PAES DE PAULA, 2005; ABRUCIO, 2007; BRESSER-PEREIRA, 2008).

Contudo, a opção por uma gestão estratégica centralizada no Estado em detrimento da sociedade e o completo descolamento entre a atividade política, as decisões legais-rationais colocam-se em choque com o próprio modelo democrático erigido na CF/88.

Além disso, a reforma do Estado promovida nos anos 1990 não foi capaz de concretizar o plano político contido no artigo 3.º da Constituição Federal, de caráter impositivo, no sentido de construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos.

Neste sentido, a gestão social consiste em um novo olhar – ainda em construção – sobre a administração focada na busca de transformar o papel da sociedade no ciclo das políticas públicas, tornando-a protagonista de sua própria história (TENÓRIO et al, 2011).

O ponto de partida que parece ser comum na literatura (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011, OLIVEIRA; PEREIRA e OLIVEIRA, 2010) recai sobre o pensamento de Fernando G. Tenório. Segundo Tenório (2005), segundo quem a discussão sobre a gestão social envolve quatro conjuntos de palavras-chave: Estado-sociedade, capital-trabalho, gestão estratégica e gestão social.

Preliminarmente, Tenório (2005) propõe a inversão dos dois primeiros pares de palavras para enfatizar que a gestão social deve atender aos interesses da sociedade e não aos do Estado e do mercado. Já em relação à gestão estratégica, ela é afastada na medida em que a gestão social não está ligada à competitividade e à razão instrumental, mas sim à solidariedade e à razão comunicativa.

Em acréscimo, o referido autor inclui em sua conceituação o par sociedade-mercado, para sustentar a tese de que a gestão social também envolve as relações entre o terceiro e o segundo setores. Contudo, diferentemente do que ocorre nas gestões privada e pública, na gestão social a sociedade não é mera destinatária de políticas públicas mas sim sua fonte.

De forma semelhante, França Filho (2008) afirma que a gestão social consiste em um modelo específico de gestão, distinto tanto da gestão privada quanto da gestão pública tradicional. Ou seja, na gestão social o fim econômico “aparece apenas como um meio para a realização dos fins sociais, que podem definir-se também em termos culturais (de promoção, resgate ou afirmação identitária etc), políticos (no plano de uma luta por direitos etc) ou ecológicos (em termos de preservação e educação ambiental etc)” (FRANÇA FILHO, 2008, p.32).

Seguindo-se adiante, a interação entre os cinco conjuntos de palavras deve ocorrer por meio da cidadania deliberativa, consistente em um processo dialógico, com igualdade de participação, autonomia e busca do bem comum (TENÓRIO, 2008b, IIZUKA; GONÇALVES-DIAS; AGUERRE, 2011).

Em sentido análogo, Cançado; Tenório; Pereira (2011) debatem o conceito de gestão social a partir da premissa de que este campo do conhecimento opõe-se ao da gestão estratégica, na medida em que busca o envolvimento de todos no processo de tomada de decisão coletiva. Para os referidos autores, o campo científico da gestão social é delineado pelas categorias teóricas do interesse público, da esfera pública, da democracia deliberativa e da dialogicidade.

Neste ponto, Botrel; Araújo; Pereira (2011) reforçam a tese de que a gestão social se opõe à gestão estratégica, na medida em que busca a solidariedade através da dualidade coletividade-diálogo.

É possível, portanto, reconhecer que a legitimação das ações do Estado deixe de se impor pela força – física ou representada pelo patrimonialismo – para decorrer de processos de negociação que possibilitem a partilha do poder (PEREIRA; RIGATO, 2011).

Esta exige que “a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum.” (TENÓRIO, 2005, p. 105).

Desta forma, a gestão social – que ainda é um conceito em construção – procura substituir o Estado na posição de detentor do monopólio das políticas públicas, ou, ao menos, de seu ator principal, para inserir a sociedade como o berço da formação do interesse público.

Conforme Tenório (2005), esta negociação está assentada na categoria da democracia deliberativa, que ocupa um papel de mediação entre a autonomia privada e a política, colocando-se o indivíduo nem acima e nem abaixo da coletividade; isso permitiria a criação de uma democracia que leva em conta a pluralidade de formas de comunicação e, portanto, criaria garantias de participação.

Em consequência, a prática da cidadania deliberativa levará à emancipação do indivíduo e da coletividade, definida por Vizeu; Meneghetti; Seifert (2012, p. 573) como “refletir criticamente sobre a realidade em que os sujeitos estão inseridos, não se limitando, portanto, ao simples ato de pensar a realidade, mas de transformá-la por meio da práxis”.

Importa, ainda, salientar que a democracia deliberativa não se confunde com a noção ampla de participação popular. Conforme observam Allebrandt et al (2010), existem cinco níveis para mensurar o grau de participação: informação, comunicação, consulta, deliberação e decisão. Destes, somente a participação em que exista igualdade de fala, livre de qualquer coação e baseada na argumentação racional é que se encaixaria na proposta da gestão social, visto que é na esfera pública que a cidadania se desenvolve.

De forma coerente, a literatura sustenta que o conceito de democracia deliberativa, “significa que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum (TENÓRIO, 2005, p. 105)”.

Outra categoria teórica que funda a gestão social é a esfera pública, trabalhada especialmente por Jürgen Habermas.

Segundo ele:

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões;

nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos (HABERMAS, 1997, p. 92).

O caminho, porém, para a formação de uma esfera pública politicamente influente é tortuoso. De acordo com Silva (2001), a transição da Idade Média para a Idade Moderna, pós Revolução Francesa, implicou a ruptura do poder da nobreza e da Igreja com a formação da esfera pública burguesa. Naquele período, a burguesia passou a discutir publicamente, em cafés e praças, questões de domínio privado, diretamente ligadas aos seus próprios interesses, a exemplo das regras que versavam sobre troca de bens e trabalho, ou seja, que regulam o mercado.

Assim, embora privatista, aquelas discussões públicas permitiram à sociedade burguesa – já detentora do poder econômico – influenciar a redefinição das políticas públicas a seu favor. Portanto, conforme a crítica de Marx, mencionado por Silva (2001), aquele período era de defesa pública do caráter privado da sociedade.

Nestas condições, a esfera pública burguesa não oportuniza uma verdadeira transformação da realidade social. Ao contrário, ela visa à manutenção das então –mas ainda atuais – relações de poder e dominação.

Contudo, hoje em dia, o fenômeno da crítica pública da gestão começa a contar com a participação das demais camadas sociais, notadamente as desprovidas de poder político e econômico, pertencentes à base da pirâmide social.

Esta parcela da coletividade, consistente na maior parte da população brasileira, cada vez mais ganha acesso às discussões travadas nos centros de poder, em especial com a ajuda das novas tecnologias de comunicação instantânea, a exemplo das redes sociais via internet. Paralelamente, a voz das ruas tem mostrado capacidade de ser ouvida, no sentido de influenciar o ciclo das políticas públicas³. É o que se viu, por exemplo, no nascimento da chamada “Lei da Ficha Limpa” e nos movimentos sociais de junho de 2013, que questionaram, dentre outras questões, a priorização na construção de estádios de futebol em detrimento da qualidade na prestação de serviços públicos (GRZYBOWSKI, 2013).

De forma semelhante, cada vez mais a literatura trabalha o conceito de governança⁴, aqui tomado “como um modelo horizontal de relação

3 Merece destaque a expressão de Botrel; Araújo; Pereira (2011, p. 651), segundo quem “a opinião pública equivale a um poderoso tribunal.”

4 Embora o conceito de governança não seja unívoco, há consenso na literatura de que, uma de suas

entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas” (SECCHI, 2009, p. 358). Dito de outra forma, o conceito de governança trazido para a administração pública diz respeito ao pluralismo de atores sociais responsáveis pela discussão e decisão das ações do governo (AZEVEDO, 2000).

Em linha igualmente parecida, diversos autores identificam a ampliação da participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas como uma das dimensões do desenvolvimento sustentável. A partir do final dos anos 1990, a literatura passa a enxergar a sustentabilidade social como um valor em si considerada, relativo a processos abertos, transparentes e participativos (FOLLADORI, 2002; ALVES, DENARDINI, SILVA, 2011).

Assim, se no liberalismo político há uma acentuada tentativa de afastamento do Estado em relação à sociedade, atualmente a tendência é de que esta separação seja “substituída por uma influência progressiva da sociedade sobre o Estado e por uma estatização crescente da sociedade” (AVRITZER; COSTA, 2004, p. 707). Idêntico posicionamento é adotado por Silva Neto (2008).

Justamente por isso, a formação de novas esferas públicas, que se entrelaçam e buscam influir nos rumos do Estado, baseia-se na “dialogicidade entre sociedade e Estado; formação da opinião pública pela sociedade civil organizada e espaços públicos compartilhados entre sociedade e Estado, com poder de decisão sobre os ‘negócios públicos’.” (OLIVEIRA; CANÇADO; PEREIRA, 2010, p. 09).

Necessário, ainda, anotar que um dos pressupostos da esfera pública consiste no estabelecimento de uma ação gerencial dialógica, na qual as pessoas interagem a partir de bases racionais; em decorrência, “nenhuma das partes – superiores e subordinados – pode impor suas pretensões de validade sem que haja um acordo alcançado comunicativamente, por meio do qual todos os participantes expõem os seus argumentos em busca do entendimento” (TENÓRIO, 2008b, p. 156).

premissas propõe uma alteração sensível na gestão pública, justamente para reconhecer a necessidade de articulação entre o Estado, o mercado e a sociedade civil no ciclo das políticas públicas, em especial no que se refere ao aumento da participação popular em todas as suas etapas (RONCONI, 2011). Não por outro motivo, Oliveira e Schwanka (2008) falam em uma administração de consenso, a substituir a relação hierarquizada entre Estado e sociedade civil tradicionalmente existente na administração pública. Necessário, porém, atentar para o discurso fácil de redução do papel do Estado, visto como incapaz de prover os serviços sociais dos quais a população necessita, através de sua substituição pela sociedade civil. Não é este o sentido a ser dado para a governança pública, a qual pretende fortalecer o próprio Estado através do processo de legitimação de suas ações pela ampliação do rol de participantes das decisões (MACHADO CARRION; DE ALMEIDA COSTA, 2010).

Esta característica reforça a ideia de igualdade – no sentido de ser possível argumentar racionalmente, sem reservas, e ser, por isso, ouvido (PEREIRA, RIGATO, 2011) –, de forma a conformar o conceito de esfera pública como uma rede de comunicação adequada para a tomada de opiniões e posições. (BOTREL, ARAÚJO, PEREIRA, 2011)

Em decorrência, Botrel; Araújo; Pereira (2011) afirmam que a esfera pública serve à formação de uma estrutura intermediária entre o sistema político e os setores privados; em outras palavras, formam-se várias esferas públicas que se entrelaçam em uma rede complexa de interesses e valores.

Enfim, pode-se dizer que a gestão social consiste em um novo paradigma de gestão pública pautado na transferência do centro de decisões das políticas públicas do Estado para a sociedade civil (FRANÇA FILHO, 2008), de forma a se voltar para o bem comum através da solidariedade (TENÓRIO, 2005) por intermédio de processos dialógicos em que prevaleça a argumentação racional (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011) e com a criação de mecanismos de transparência e de responsabilização do poder público (ABRUCIO, 2007).

Isto poderá ocorrer através do exercício da cidadania deliberativa, ou seja, de processos dialógicos entre iguais, os quais, no âmbito da esfera pública, serão capazes de influenciar o ciclo das políticas públicas. É o que se torna possível, por exemplo, através dos conselhos gestores de políticas públicas.

3. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas

Tomando-se por premissa de que há razoável consenso sobre os propósitos e as categorias teóricas que cercam a gestão social enquanto novo desenho organizacional do Estado⁵, a questão que deve ser respondida se refere a como torná-la concreta, em específico no Brasil.

Conforme já dito anteriormente, a participação cidadã não é uma característica do brasileiro. Ao contrário, o apego ao individualismo e a forte influência patrimonialista parecem ser as características que melhor definem nossa interação com os assuntos públicos.

E, para agravar este quadro, a centralização das decisões políticas em um grupo limitado de atores, notadamente as camadas superiores das

⁵ Pinho (2010) sustenta exatamente o oposto do que ora se afirma, isto é, de que a gestão social tem se consolidado empiricamente sem que exista um consenso acadêmico do que ela realmente consiste. Mais adiante este assunto será retomado, quando será apresentado o conceito de gestão social.

elites de poder, em especial as grandes corporações econômicas (ROMANO, 2009), parece ser algo insuscetível de rompimento.

A propósito, de acordo com Boneti (2011), a ordem capitalista globalizada é outro fator impeditivo à construção da esfera pública, uma vez que as políticas públicas são ditadas pelas elites econômicas, detentoras do poder político, o que se choca com a busca da pulverização do poder local entre diversos atores sociais.

Some-se a isso a insuficiência da democracia representativa, caracterizada principalmente pela perda de legitimidade decorrente do sentimento de não representação, ensejou a criação de diferentes arranjos ao longo dos tempos, tendentes a proporcionar à sociedade uma efetiva participação nos atos de governo.

Neste sentido, um dos caminhos possíveis, a exemplo do defendido por Brasil (2007), consiste na ocupação de espaços decisórios não tradicionais por parte da sociedade civil, a exemplo do orçamento participativo, das audiências públicas, dos conselhos gestores e das conferências temáticas, dentre outros.

Historicamente, a busca por soluções colegiadas sobre os destinos da coisa pública não é nova e tão pouco criação nacional.

Neste sentido, Gohn (2011) aponta a Comuna de Paris e os Conselhos Operários russo e alemão como possíveis origens remotas dos movimentos sociais que se baseiam no exercício da autogestão, rompendo com o protagonismo do Estado. No Brasil, durante a década de 1960, procurou-se criar alternativas à administração pública tradicional, notadamente através de práticas de participação social, tais como as Comunidades Eclesiais de Base, os Centros Populares e as ONGs (PAES DE PAULA, 2005).

Já nos anos 70, Gohn (2011) identifica o surgimento de conselhos criados pela própria administração para servirem de interlocutores com os movimentos e organizações populares.

Posteriormente, nos anos 1980, surgiram os conselhos populares, nascidos diretamente da sociedade civil, outrora fragmentada, com o propósito de efetivamente participar dos rumos da administração.

Para os movimentos sociais, a construção e participação em conselhos poderia significar um momento de organização e de direção das lutas políticas dispersas e fragmentadas. As conquistas parciais poderiam acumular-se em posições de poder e explicitar-se no conjunto do tecido social. (GOHN, 2011, p. 79).

Assim, apesar de a sociedade civil, durante a década de 80 do século passado, organizar-se em novas formas de participação política, foi nos anos 1990 que os conselhos gestores de políticas públicas se consolidaram (BARROS, 2010; AVRITZER; PEREIRA, 2005; TONELLA, 2004).

Com o advento da Constituição de 1988, houve uma profunda modificação no modelo de democracia brasileiro, a exigir uma postura mais ativa da sociedade. De acordo com Tenório et al (2011, p. 61), “a participação social deixa de ser um privilégio para transformar-se em uma ação importante e de certa maneira necessária.”

Enfim, a criação de diferentes arranjos de participação política, a exemplo dos conselhos gestores, das conferências de políticas públicas e do orçamento participativo, consistiram em avanço democrático qualitativo, especialmente pela formulação do interesse público não estatal (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2010).

Neste contexto, liderados pelo fortalecimento dos conselhos ligados à área de saúde, outros tantos conselhos gestores se expandiram para todo o país, nos três níveis da federação (FUKS, 2004).

Embora exista um maior interesse da academia pelo funcionamento dos orçamentos participativos (OLIVEIRA, 2009), as pesquisas do IBGE (2008, 2009) demonstram que alguns conselhos gestores encontram-se presentes quase que na totalidade dos municípios brasileiros, enquanto que outros funcionam em expressivo número de municípios. É o que demonstra a tabela abaixo:

Tabela 01 – Distribuição dos conselhos gestores por Município.

Conselho	Total de Municípios pesquisados	Total de Municípios com conselho criado	% de Municípios com conselho criado
Conselho Municipal de Saúde	5565	5553	99,78 %
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	5565	5084	91,35 %
Conselho Municipal de Educação	5565	4781	85,91 %
Conselho Municipal de Habitação	5565	3240	58,22 %
Conselho Municipal de Meio Ambiente	5564	2650	47,62 %

Fonte: adaptado de IBGE (2008, 2009)

De acordo com Avritzer e Pereira (2005), os conselhos gestores consistem em instituições híbridas de participação política, na medida em que “elas envolvem um partilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil” (AVRITZER e PEREIRA, 2005, p. 17).

Estas organizações, como regra, são dotadas de atribuições decisórias sobre políticas públicas e não meramente consultivas. Vale dizer, o potencial deliberativo dos conselhos gestores, isto é, o caráter vinculativo das decisões tomadas pelo colegiado, os distingue de outros arranjos democráticos.

Desta forma, sua roupagem legal lhes garante razoável desvinculação do Poder Executivo, de modo que devem ser percebidos como novos agentes deliberativos, com enfoque de gestão descentralizada e participativa.

Guardam eles, portanto, uma relação muito próxima ao ideal de democracia deliberativa, uma vez que podem servir de espaço ao debate racional e livre de coação. Porém, mais do que a potencialidade de formação da esfera pública capaz de influenciar a tomada das decisões políticas, os conselhos gestores consistem o locus da formação da agenda e da formulação de políticas públicas.

Este aspecto é de relevância ímpar, na medida em que a própria Constituição de 1988 criou um grave desequilíbrio na distribuição da força política entre os poderes da República, com franca supremacia do Poder Executivo sobre a sociedade e as demais organizações do Estado⁶.

Por tais razões, os conselhos gestores precisam ocupar espaço de destaque em estudos científicos e, principalmente, enquanto práticas diárias de democracia.

Todavia, apesar do potencial democrático acima descrito, os conselhos gestores em âmbito municipal parecem não ter desabrochado. A literatura aponta uma série de limitações à atuação dos conselhos.

De acordo com Oliveira, Pereira e Oliveira (2010), há:

[...] três conjuntos de fatores que interferem em sua condição de instrumento da democracia deliberativa local. São estes: a) a garantia de procedimentos democráticos de atuação; b) a promoção da cidadania deliberativa; e c) a compreensão das nuances da participação e o estímulo à sua forma política. (OLIVEIRA, PEREIRA E OLIVEIRA, 2010, p. 431).

6 A temática não é nova, sendo possível destacar os trabalhos de Pereira e Mueller (2000), Limongi e Figueiredo (2000) e, mais recentemente, Da Ros (2008) como representantes unânimes da dominação do Poder Executivo sobre o Legislativo.

A estas três ordens de limitações, podemos somar outras quatro apontadas por Papadoulos e Warin (2007): abertura e acesso, qualidade das deliberações, eficiência e efetividade e publicidade e *accountability*.

Outro questionamento pertinente é abordado por Abers e Keck (2008). Segundo as autoras, a expressiva presença do Estado na composição dos conselhos e a representatividade indireta dos conselheiros acabam por desnaturar sua principal qualidade, qual seja a tomada de decisões como resultado de uma atuação direta da população. Apesar de as autoras concluírem pela importância da interação entre os diversos atores políticos, suas críticas servem de partida para duvidar da conexão entre os conselhos e as teorias da democracia.

De forma semelhante, Pinho (2010) realiza uma severa crítica à representatividade governamental existente nos conselhos. Segundo ele, existe a prática de indicação de agentes públicos de baixo escalão no governo para comporem os conselhos gestores. Em consequência, os conselheiros governamentais não gozam de qualquer autonomia ou poder de decisão, o que acaba por esvaziar as funções dos conselhos. Além disso, esta implica o afastamento do conselheiro daquele que lhe outorgou o mandato, o que sugere que aquele tome decisões conforme suas convicções pessoais e não de acordo com as orientações governamentais.

Já Fuks (2004) é enfático ao demonstrar o perfil de elite dos conselheiros, de sorte a ocorrer um hiato entre os representantes e aqueles que por eles são representados. Haveria, portanto, a repetição de um dos fatores de crise da democracia representativa - a perda da legitimidade.

Por fim, um último problema a ser apontado neste momento recai sobre a falta de força política para fazer cumprir suas próprias decisões. Conforme observa Gohn (2011, p. 116), os conselhos gestores “devem ter capacidade e poderes normativos de decisão, e não se implantar como mera instância consultiva e opinativa”.

Até mesmo a análise de senso comum sobre o funcionamento dos conselhos municipais indica algumas de suas carências. É perceptível, por exemplo, que há pouca divulgação da pauta de debates, que a participação social estranha ao colegiado é quase nula e que o discurso tecnocrata é utilizado para obstar maiores questionamentos internos.

Além disso, e o que é mais grave, percebe-se, claramente, a falta de uma maior desenvoltura no que tange à definição de quais assuntos devem ser discutidos com prioridade e, também, quanto à imperatividade das decisões dos conselhos e dos destinos dos fundos que por eles são administrados (OLIVEIRA, 2009).

Novamente, recai-se no problema do expansionismo do Poder Executivo, agora em âmbito local. Avritzer e Pereira (2005) também assim observam ao assinalarem que “quanto à influência nas deliberações, para este Conselho em particular, vemos que a dos técnicos representantes do executivo municipal é muito grande, o que parece ser verdadeiro para o conjunto dos Conselhos” (AVRITZER e PEREIRA, 2005, p. 31).

Assim, naqueles municípios em que não há uma forte tradição organizativo-associativa, os conselhos gestores, apesar de terem origem nas lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país (GOHN, 2011), constituem apenas uma realidade formal decorrente de imposição legal.

Em síntese, ao que parece, falta uma visão por parte do Poder Executivo dos conselhos como “parceiros” (DOUGHERTY e EASTON, 2011) na construção de objetivos estratégicos e de políticas públicas que reflitam o sentimento do bem comum. Como os próprios Daugherty e Easton (2011) ao estudarem 274 conselhos da região sudoeste do Estado da Pennsylvania/EUA, afirmam, “o funcionamento efetivo dos conselhos conferem aos governos maior representatividade e credibilidade, bem como lhes oferece uma perspectiva diferente através da experiência das comunidades” (DOUGHERTY e EASTON, 2011, p. 536, tradução livre).

Assim, ao se realizar um balanço entre as potencialidades e as limitações dos conselhos gestores tem-se que estas “instituições híbridas” apresentam um saldo bastante positivo na medida em que podem servir à retomada de um protagonismo há muito perdido pela sociedade. Daí porque se mostra importante discutir em que medida o MP devem atuar para fortalecer os conselhos, tornando-os instrumentos efetivos da democracia deliberativa.

4. A relação entre o MP e os Conselhos Gestores

A partir do diagnóstico feito pela literatura sobre os conselhos gestores, é possível afirmar que o MP em sua vertente resolutiva, portanto inserido no paradigma da gestão social, deve atuar para auxiliar a sociedade a posicionar-se no rumo dos objetivos traçados pela Constituição Federal.

De fato, a insuficiência dos modelos tradicionais de democracia, em especial a representativa e a necessidade de busca da “emancipação social”⁷ conduzem à necessidade de fomento a novas práticas, a exemplo da democracia deliberativa.

No Brasil, esta preocupação ganha contornos ainda maiores. Conforme anotado por José Murilo de Carvalho, existe uma sobreposição

⁷ A reinvenção da emancipação social é uma das propostas de Boaventura de Souza Santos (2002) na luta contra a dominação da globalização hegemônica eurocentrada.

histórica dos direitos políticos sobre os direitos civis em nosso país, sem que ocorra um desenvolvimento “da convicção cívica, da liberdade individual e dos limites do poder do Estado” (CARVALHO, 1998, p. 281), o que implica uma cidadania fraca.

Ora, é necessário romper a lógica reinante de dominação pela alienação, pois, do contrário, o Brasil nunca se desenvolverá como nação e sua população mais pobre permanecerá nesta condição eternamente, tal como observado por Dahl (2001). Segundo ele, a democracia ideal pressupõe, como um de seus requisitos, o entendimento esclarecido, definido como a possibilidade, dentre de limites razoáveis, de cada membro da sociedade “ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências.” (DAHL, 2001, p. 49).

Este problema, aliás, foi detectado por Faoro, ao afirmar que a nação brasileira, formada pelo povo, de quem deflui genuinamente o poder, não se desenvolveu plenamente tornando-se Estado. Isso em virtude de uma relação simbiótica em que “o povo quer a proteção do Estado, parasitando-o, enquanto o Estado mantém a menoridade popular, sobre ele imperando” (FAORO, 2000, p. 376)⁸.

E é justamente neste espírito que Bobbio (2004) observa que a:

[...] participação democrática deveria ser eficiente, direta e livre: a participação popular, mesmo nas democracias mais evoluídas, não é nem eficiente, nem direta, nem livre. Da soma desses três déficits de participação popular nasce a razão mais grave de crise, ou seja, a apatia política, o fenômeno tantas vezes observado e lamentado, da despolitização das massas nos Estados dominados pelos grandes aparelhos partidários. (BOBBIO, 2004, p. 159).

Assim, entende-se que o MP tem relevante papel não apenas para garantir a estabilidade formal da democracia, mas também para resgatar a noção de civismo, qualidade que Araújo (2000) destaca como sendo atrelada ao conceito clássico de República e que impõe a colocação do interesse público acima do privado.

Partindo-se desta premissa, é possível analisar a atuação dos conselhos gestores a partir de três dimensões definidas por Oliveira; Pereira; Oliveira (2010), quais sejam, a formal, a substancial e a institucional.

⁸ A título ilustrativo, pode-se citar o uso da educação de qualidade como instrumento alavancador da cidadania. De acordo com o *ranking* PISA da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), elaborado em 2009, o Brasil ocupa a vexatória 53.^a posição entre os sessenta e cinco países analisados. Em termos comparativos, está posicionado abaixo de Colômbia e Sérvia e imediatamente acima de Montenegro. Disponível em <<http://www.oecd.org/dataoecd/54/12/46643496.pdf>>, acessado em 31.05.2011.

De acordo com os mencionados autores, estes três critérios podem assim ser resumidos:

O primeiro concentrará elementos relativos à organização formal dos órgãos: procedimentos internos e desenho institucional. O segundo reunirá aspectos ligados à sua dinâmica deliberativa, abarcando a participação e rotinas de argumentação e pactuação. Questões referentes ao elo institucional dos conselhos com segmentos sociais e poderes instituídos integram a última categoria. (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, p. 430, 2010).

Dito de outra forma, a dimensão formal se refere aos pressupostos essenciais para a própria democracia deliberativa, isto é, dizem respeito à estrutura de formação de decisões por meio do diálogo e a igualdade política. Já a dimensão substancial diz respeito aos aspectos da dinâmica deliberativa, abarcando a participação e as rotinas de argumentação. De acordo com Oliveira, Pereira, Oliveira (2010), as condições substantivas encaixam-se em três eixos: a) a garantia de procedimentos democráticos de argumentação e deliberação; b) a promoção da cidadania deliberativa; e c) a compreensão das nuances da participação e o estímulo à sua forma política. Por fim, a dimensão interinstitucional está ligada ao relacionamento interinstitucional dos conselhos gestores com os diferentes segmentos sociais e com os poderes instituídos locais, notadamente o Executivo, Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público.

Em termos esquemáticos, é possível diagnosticar a atuação dos conselhos gestores a partir da seguinte tabela:

Tabela 2 - Possibilidades e limites dos conselhos gestores.

Dimensão da configuração institucional	Sistema de classes de pesquisa	Possibilidades e limites dos conselhos em relação à gestão social
Face Formal dos Conselhos	Aspectos que favorecem o protagonismo das partes	• Instituição legal dos conselhos • Natureza deliberativa e paritária • Competências abrangentes • Presença de regras de governo, que abarcam a designação de conselheiros, a formação de diretoria e a condução de mandatos
	Aspectos que restringem o protagonismo das partes	• Inexistência de processos pedagógicos sistemáticos • Ausência de recursos financeiros sob a gerência dos conselhos

Processo Deliberativo dos Conselhos	Pontos que potencializam a cidadania deliberativa e a participação política	• Respeito a argumentos individuais • Linguagem: meio de esclarecimento e integração, não de coação • Acessibilidade ao processo de elaboração de pautas e discussão de temas emergentes nos plenários • Consenso e coerência argumentativa como nortes decisórios
	Pontos que limitam a cidadania deliberativa e a participação política	• Desconexão entre representantes e representados • Contestação pública mediana • Pouca compreensão dos sistemas de políticas sociais • Foco deliberativo em questões pontuais, em detrimento da efetiva gestão dos serviços públicos locais
Relações institucionais dos conselhos	Elementos que consolidam os conselhos como esferas públicas	• Caráter democrático das rotinas internas • Responsabilidades constitucionais, que exigem a análise crítica de decisões e atos governamentais
	Elementos que inviabilizam a consolidação dos conselhos como esferas públicas	• Desarticulação social • Desinformação sobre atribuições, responsabilidades e poderes dos conselhos • Desconhecimento dos processos da administração pública • Oportunismo governamental

Fonte: Oliveira (2009, p. 263).

A partir deste recorte da realidade, o MP resolutivo é capaz de explorar as potencialidades e buscar diminuir as limitações dos conselhos gestores. Assim, ilustrativamente, é razoavelmente simples investigar as condições materiais de funcionamento dos conselhos, por exemplo, através da expedição de ofícios requisitórios e do comparecimento pessoal ao local de funcionamento do colegiado.

Além disso, ainda sob a face forma, o respeito à composição paritária e à natureza deliberativa consistem aspectos legais dos conselhos, mostrando-se oportuno o levantamento das normas jurídicas – leis e regimentos internos – que definem sua composição e competências.

Bem assim, o acompanhamento pelo Promotor de Justiça das reuniões dos conselhos e das conferências fornece ao MP elementos sobre, por exemplo, a formação da agenda dos problemas a serem debatidos, o exercício da fala livre de coação e a participação qualificada da comunidade nas discussões.

Por fim, a necessária aproximação entre o Ministério Público e os conselhos ensejará benefícios para ambas as organizações. De um lado,

o *Parquet* receberá diretamente as reais demandas da população e, com isso, haverá um ganho de legitimidade em sua atuação, mormente na apresentação de recomendações ao Poder Público e na assinatura de termos de ajustamento de conduta.

De outro lado, a presença do MP ao lado dos conselhos gestores tem por propósito estimulá-los a reconhecer sua própria dignidade, na medida em que são um dos principais locais de exercício da cidadania em nosso país. Com isso, é possível romper as principais limitações dos conselhos, descolando-os da incômoda posição de apêndice do Poder Executivo.

5. Considerações finais

A adoção pela Constituição de 1988 de um modelo de Estado Democrático e de Direito, compromissado com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com a erradicação da pobreza e da marginalização e com a redução das desigualdades sociais e regionais, não pode significar apenas uma mensagem de mero desejo.

Ao contrário, os objetivos da República Federativa do Brasil são vinculativos e devem nortear toda a atividade do Estado, sob pena de descumprimento do pacto político feito com a redemocratização.

Neste contexto, impõe-se ao Ministério Público, enquanto organização do Estado responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, uma efetiva atuação para a concretização da Constituição.

Assim, é a vertente resolutiva, apoiada na visão do Promotor de Justiça como um verdadeiro agente político de transformação social, que se mostra mais eficaz para os propósitos acima declarados.

Em apoio, o paradigma da gestão social, encabeçada por Fernando G. Tenório, ao propor a sociedade como protagonista das políticas públicas – e não como mera expectadora – tenta superar as formas tradicionais de legitimação do exercício do poder, mormente a necessidade de construção de decisões através processos dialógicos e pautados em argumentos racionais.

Como consequência, dentre diversas ações que podem ser realizadas, a valorização dos conselhos gestores de políticas públicas mostra-se imprescindível. Isso porque estes colegiados são um importante mecanismo não tradicional de democracia, na medida em que permitem a discussão pública dos assuntos de interesse coletivo e com natureza deliberativa. Mais do que isso, ao congregarem diferentes setores da sociedade civil, do

mercado e do governo, os conselhos permitem a construção de decisões a partir de uma visão multifacetada dos problemas que nortearão as políticas públicas.

Não é possível, todavia, criar-se a ilusão de que os conselhos são a solução para todos os males, em especial para a crise da democracia hoje experimentada no Brasil. Contudo, quando constroem políticas públicas factíveis, de maneira consorciada e em processos de argumentação racional, além de se legitimarem, eles possibilitam o empoderamento daqueles que nunca puderam se fazer ouvir.

Para tanto, o MP pode – e deve – atuar no sentido de fortalecer os conselhos gestores, em especial quanto aos mecanismos de ocupação dos assentos nos colegiados, à institucionalização de regras de autogoverno e à garantia de cumprimento de suas deliberações.

Isto somente ocorrerá, todavia, com a adoção de uma postura realmente resolutiva, o que exige uma grande mudança da cultura organizacional, o que pode ser fomentado desde o concurso público para escolha de seus quadros até as orientações e fiscalizações da Corregedoria.

Por fim, ao contrário de pretender exaurir qualquer temática, a dissertação ora apresentada teve como propósito analisar uma das interfaces entre o MP (que, apesar de ser uma organização do Estado, está atrelada ao interesse público não estatal) e um novo arranjo democrático representado pelos conselhos gestores.

É possível, ainda, apontar diversas limitações deste estudo. A primeira delas diz respeito à análise do próprio Ministério Público, que se situou apenas no campo normativo. Vale dizer, ao discorrer sobre os modelos demandista e resolutivo, não foi debatido o conflito entre o MP ideal e o MP real. Este aspecto se revelou especialmente pertinente durante as entrevistas com os Promotores de Justiça.

Já quanto à revisão bibliográfica, houve uma preponderância da literatura nacional, quando se sabe que em outros países, seja na Europa, nos Estados Unidos e na própria América Latina, os estudos sobre a teoria crítica e seus reflexos para a democracia deliberativa são mais frequentes.

De igual forma, o recorte de conselhos municipais estudados permitiu uma visão limitada da realidade do município de Lavras, ainda mais quando se leva em conta a pesquisa de campo realizada por Oliveira (2009).

Nesta linha, abre-se caminho para novos trabalhos. É possível, dentro da teoria das organizações, discutir a cultura organizacional do MP e em que

medida o discurso adotado – de viés resolutivo – corresponde às práticas diárias das promotorias de justiça.

Já nas áreas da teoria do Estado e da gestão social, o presente estudo lança luzes para outras pesquisas, em especial quanto à busca de legitimação das ações do MP a partir de sua abertura à sociedade civil, a exemplo do que ocorre no relacionamento interinstitucional com os conselhos gestores.

Com isso, não se pretende dizer que o Ministério Público é a solução para qualquer mazela da sociedade excludente – política e economicamente. Na verdade, a ideia defendida neste artigo é que cabe ao MP fomentar a sociedade para o exercício cotidiano de participação política.

Referências bibliográficas

ABERS, R. N.; KECK, M. E. *Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores*. Caderno CRH, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, jan./abr. 2008.

ABRUCIO, F. *Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*. RAP, Rio de Janeiro, p. 67-86, 2007. Edição especial comemorativa.

ALLEBRANDT, S. L. et al. *Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010*. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 914-945, set. 2011.

ALMEIDA, G. A. *O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação*. Revista Jurídica do Ministério Público de Mato Grosso, Cuiabá, n. 3, p. 57-104, 2008.

ALVES, J. A.; DENARDIN, V. F.; SILVA, C. L. *Aproximações entre os principais indicadores de sustentabilidade e as alternativas ao desenvolvimento propostas por E. Leff*. Revista de Desenvolvimento Econômico, Salvador, ano 13, n. 24, p. 59-71, dez. 2011.

ARANTES, R. B. *Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102, fev. 1999.

ARAUJO, C. *República e democracia*. Lua Nova, São Paulo, n. 51, p. 5-30, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n51/a02n51.pdf>>. Acesso em: 4 out. 2013.

AVRITZER, L.; COSTA, S. *Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina*. DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.

AVITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. *Democracia, participação e instituições híbridas*. Teoria e Sociedade, Belo Horizonte, p. 14-39, maio 2005. Número especial.

BARROS, J. M. *A institucionalização da participação: o conselho municipal de cultura de Santo André na transição da gestão municipal: 2008/2009*. Revista Internacional de Direito e Cidadania, Erechim, v. 7, p. 81-96, jun. 2010.

BARROSO, L. R. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. Revista Atualidades Jurídicas, São Paulo, v. 4, 2009. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12685_Cached.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2013.

BERCLAZ, M. S.; MOURA, M. C. M. *Para onde caminha o Ministério Público?: um novo paradigma: racionalizar, regionalizar e reestruturar para assumir a identidade constitucional*. Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense, Florianópolis, n. 14, p. 9-32, jan./jun. 2009.

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 232 p.

BONETI, L. W. *Políticas públicas por dentro*. Ijuí: UNIJUÍ, 2011. 96 p.

BOTREL, M. O.; ARAÚJO, P. G.; PEREIRA, J. R. *Gestão social de bens culturais no Brasil: desafios e perspectivas*. PASOS: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, Santa Cruz de Tenerife, v. 9, n. 4, p. 647-659, 2011.

BRASIL, F. P. D. *A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos: potenciais e desafios*. In: FAHEL, M.; NEVES, J. A. B. (Org.). *Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil*. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2007. p. 115-153.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *O modelo estrutural de gerência pública*. RAP, Rio de Janeiro, v. 42, p. 391-410, mar./abr. 2008.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. *Gestão social: reflexões teóricas e conceituais*. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, set. 2011.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado*. Brasília: IPEA, 2011. (Texto para Discussão, 1584). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9756:td-1584-planejamento-governamental-e-gestao-publica-no-brasil-elementos-para-ressignificar-o-debate-e-capacitar-o-estado&catid=270:2011&directory=1>. Acesso em: 17 mar. 2013.

CARVALHO, J. M. *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: UFMG, 1998. 457 p.

DAHL, R. *Sobre a democracia*. Brasília: UnB, 2001. 230 p.

DOUGHERTY, G. W.; EASTON, J. *Appointed Public volunteer boards: exploring the basics of citizen participation through boards and comission*. The American Review of Public Administration, Chicago, v. 41, n. 17, p. 519-541, Aug. 2011.

FAORO, R. *Os donos do poder*. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001. 836 p.

FOLLADORI, G. *Avanços e limites da sustentabilidade social*. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 102, p. 103-113, jan./jun. 2002.

FRANÇA FILHO, G. C. *Definindo gestão social*. In: SILVA JÚNIOR, J. T. et al. (Org.). *Gestão social: práticas em debate, teorias em construção*. Fortaleza: UFC, 2008. p. 27-37.

FUKS, M. *Democracia e participação no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba*: 1999-2001. In: FUKS, M. et al. (Org.). *Democracia e participação: os Conselhos Gestores do Paraná*. Curitiba: UFPR, 2004. p. 13-44.

GARCIA, E. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. 721 p.

GOHN, M. da G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. 128 p.

GOULART, M. P. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. São Paulo: LED, 1998. 276 p.

GRZYBOWSKI, C. *O estouro da cidadania nas ruas*. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=3026>>. Acesso em: 22 jun. 2013.

HABERMAS, J. *Direito e democracia*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 354 p.

IIZUKA, E. S.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; AGUERRE, P. *Gestão social e cidadania deliberativa: a experiência de Ilha Cumprida*, São Paulo. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 748-779, set. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pefil dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2008/default.shtm>>. Acesso em: 30 jan. 2013.

_____. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/assistencia_social2009/default.shtm>. Acesso em: 30 jan. 2013.

KERCHE, F. *Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil*. DADOS: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2007.

MACHADO CARRION, R.; COSTA, P. de A. *Governança democrática, participação e solidariedade: entre a retórica e a práxis*. Espacio Abierto, Maracaibo, v. 19, n. 4, p. 621-640, 2010.

MALISKA, M. A. *Max Weber e o Estado racional moderno*. Revista Eletrônica do CEJUR, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 15-28, ago./dez. 2006. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs-.2.4/index.php/cejur/article/view/14830/9954>>. Acesso em: 22 jun. 2013.

MEDEIROS, P. H. R. *Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal*. Organização & Sociedade, Salvador, v. 13, n. 37, p. 143-160, abr./jun. 2006.

OLIVEIRA, V. C. S. *Sociedade, Estado e administração pública: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras, MG*. 2009. 301 p. Tese (Doutorado em Administração Pública) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009.

OLIVEIRA, V. C. S.; CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J.R. *Gestão social e esfera pública: aproximações teórico-conceituais*. Cadernos EBAPE, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 613-626, dez. 2010.

OLIVEIRA, V. G. S.; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, V. A. R. *Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil*. Cadernos EBAPE, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 422-437, set. 2010.

PAPADOULOS, Y.; WARIN, P. *Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective?* European Journal of Political Research, New York, v. 46, n. 4, p. 445-472, Apr. 2007.

PAULA, A. P. P. de. *Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social*. RAE - Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

PEIXINHO, M. M. *O princípio da separação dos poderes, a judicialização da política e direitos fundamentais*. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, Vitória, n. 4, p. 13-44, jul./dez. 2008.

PEREIRA, J. R.; RIGATO, S. H. *Gestão social de políticas públicas no contexto das relações entre Estado e sociedade moderna*. In: PEREIRA, J. R. (Org.). *Gestão social de políticas públicas*. Lavras: UFLA, 2011. p. 17-34.

PINHO, J. A. G. de. *Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira*. In: RIGO, A. S. et al. (Ed.). *Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda*. Recife: UNIVASF, 2010. p. 21-52.

ROMANO, J. O. *Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Mauad X; UFRRJ, 2009. 308 p.

SECCHI, L. *Modelos organizacionais e reformas da administração pública*. RAP, Rio de Janeiro, n. 43, p. 347-69, mar./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2013.

SILVA, F. C. *Habermas e a esfera pública: reconstruindo a história de um ideia*. Sociologia, Problemas e Práticas, Lisboa, n. 35, p. 117-138, abr. 2001.

SILVA NETO, W. L. B. *As relações entre esfera pública e democracia no pensamento de Jürgen Habermas*. Direito, Estado e Sociedade, Rio de Janeiro, n. 32, p. 219-238, jan./jun. 2008.

TARIN, D. *A aliança entre o Ministério Público e a sociedade civil na definição de políticas públicas*. In: VILLELA, P. (Coord.). *Ministério Público e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 66-70.

TENÓRIO, F. G. *(Re)visitando o conceito de gestão social*. Desenvolvimento em Questão, Ijuí, v. 3, n. 5, p. 101-124, jan./jun. 2005.

_____. *Tem razão a administração?: ensaios de teoria organizacional*. 3. ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2008. 176 p.

TENÓRIO, F. G. et al. *A relação entre a sociedade civil e o Estado na formulação de políticas públicas na microrregião de Garanhuns*. In: PEREIRA, J. R. et al. (Ed.). *Gestão social e gestão pública: interfaces e delimitações*. Lavras: UFLA, 2011. p. 60-77.

TONELLA, C. *Ampliação da participação democrática: conselhos gestores de políticas públicas em Maringá*. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 106, p. 137-156, jan./jun. 2004.

TORRES, R. L. *A metamorfose dos direitos sociais em mínimo existencial*. In: SARLET, I. W. (Org.). *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 1-46.

VIZEU, F.; MENEGHETTI, F. K.; SEIFERT, R. E. *Por uma crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável*. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 569-583, set. 2012.

ZENKNER, M. *Ministério Público e efetividade do processo civil*. São Paulo: RT, 2006. 68 p.