REVISTA JURÍDICA DO MPRO
ano 4 - nº5 - jan-dez/2021

MINISTÉRIO PÚBLICO E O FOMENTO À ACCOUNTABILITY SOCIAL

THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE AND THE PROMOTION OF SOCIAL ACCOUNTABILITY

Alba da Silva Lima[1]

RESUMO: Por imperativo constitucional, o Ministério Público é parte legitima na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Todavia, em decorrência de um viés eminentemente judicial-criminal assumido pelo Ministério Público brasileiro em meados dos anos 90, de forma mais acentuada no Estado de São Paulo[2], essa defesa tornou-se, preponderantemente, objeto de demandas judiciais e individualizadas, cujo resultado prático, quando alcançado, evidencia pouca efetividade, seja pelo tempo de apreciação e julgamento pelo Poder Judiciário, seja pela ineficácia social da eventual sentença de procedência, o que tem, inclusive, comprometido o valor público das ações ministeriais. O presente artigo busca, justamente, avaliar em que medida a intervenção do Ministério Público, no papel de moderador entre sociedade civil e sistema político, ainda na fase extrajudicial, mas especificadamente no processo de estruturação da agenda pública, pode resguardar, de fato, a tutela dos bens públicos, inegavelmente objeto de interesse social e individual indisponível, assumindo assim o Parquet função resolutiva[3] e não apenas demandista, ao fomentar o exercício da accountability social e, consequentemente, ampliar o valor público institucional.

Palavras chaves: *parquet*, função resolutiva; arena social

ABSTRACT: In conformity with the constitutional imperative, the Public Prosecutor's Office rightfully participates in the defense of unavailable social and individual interests. However, as a result of an eminently judicial and criminal predisposition of the Brazilian Public Prosecutor's Office, particularly in the State of Sao Paulo[4], during the mid-1990s, this defense has become, primarily, the object of judicial and individualized demands, whose practical outcome, when achieved, indicates little effectiveness, either due to the time for review and judgment by the Judicial Power, or to the social ineffectiveness of the projected verdict, which has even compromised the public value of

1 Graduada em Direito e Filosofia-UCB/DF. Especialista em Direito Constitucional-UCB/DF. Mestranda em Administração Pública-IDP/BSB. Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia/MPRO

2 Operação Máfia dos Fiscais, em São Paulo, 1990.

3 O Ministério Público resolutivo é aquele que atua na solução de conflitos sociais, no âmbito da própria Instituição e em parceria com a sociedade, sem a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário.

4 Tax Mafia Operation, in Sao Paulo, 1990.

the actions taken by the office. Accordingly, the present article aims to assess to which extent the intervention by the Prosecutor's Office, playing the role of moderator between the civil society and the political system, even in the extrajudicial stage, but specially during the structuring process of the public agenda, is able to indeed preserve the tutelage of public goods, undeniably an object of unavailable social and individual interest, for which the *parquet* has a resolutive function[5], rather than a solely demanding one, by fostering the exercise of social *accountability* and, consequently, increasing the institutional

Keywords: *parquet*; resolutive function; social arena.

5 The resolutive Public Prosecutor's Office is the one that acts by resolving social conflicts, regarding the Institution proper and in collaboration with society, without the need to resort to the Judicial Power.

INTRODUÇÃO

Em decorrência do processo de globalização, acentuaram-se as disparidades sociais. Nem todos retinham e nem retêm o lucro proveniente da exploração dos bens de produção; assim, tentando equacionar tais disparidades, o Estado se viu obrigado a abandonar as vestes liberais e se assumir providencial, já que era preciso tutelar aqueles à margem da cadeia produtiva.

Nesse contexto, o Ministério Público brasileiro, especialmente com o advento da Constituição Cidadã de 1988, deixa de ser defensor do Estado e passa a ser da sociedade.

Assume, neste cenário, além da legitimação processual em demandas cujos titulares são pessoas indeterminadas (*direitos coletivos*) ou grupos de pessoas interligadas por uma específica relação jurídica (*direitos difusos*), a obrigação de sedimentar mecanismos que viabilizem que essa coletividade se reconheça, de fato, como a detentora de todo o poder que emana e legitima as instituições democráticas e, assim, exerçam a *accountability* social ou *societal*.

Sem tradução para língua portuguesa, o termo *accountability* é inicialmente definido como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder algo (MOSHER, apud CAMPOS,1990), e, justamente por esse viés conceitual, tornou-se elemento da democracia.

Afinal, é da essência democrática que os governantes respondam e prestem contas aos seus governados, pois certo é que proporcionalmente ao tamanho das organizações oficiais tem-se a necessidade da proteção do cidadão contra o abuso do poder pelo governo ou por quem esteja em sua representação (MOSHER, *apud* CAMPOS,1990).

A *accountability* social é então, nesta perspectiva democrática, definida como sendo "as ações implantadas por atores de diferentes graus de organização, que se reconhecem como legítimos titulares de direitos e desta forma passam, dentre outras ações, a intervir na estruturação da agenda pública. (WILLEMAN e NETO, 2020).

A intervenção, porém, precisa ser legítima, proba e calcada no interesse social. Todavia, sabido é que, especialmente por aspectos culturais e históricos, nosso modelo democrático encara o cidadão como ser submisso limitando-se a invocar, de forma igualmente precária, que o poder insculpido no art. 1º, § 1º, da nossa Constituição[6] concretiza-se, simplesmente, pelo voto

6 Art. 1º, § 1º, da CF: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos

(*accountability vertical*), que, uma vez exercido, transferiria aos órgãos de controle (*accountability horizontal*) a responsabilidade exclusiva de fiscalizar e sancionar ações ou omissões de agentes ou instituições públicas, como se o cidadão, após a exercício do sufrágio, findasse sua participação na democracia e entregasse totalmente a terceiros a obrigação de gerir o coletivo, como se nesse não mais se integrasse.

Resultado: o cidadão vê entre ele e o gestor, aquele mesmo que ele elegeu, um abismo que, dada a profundidade, abafa sua voz, silencia seus anseios e conduz o bem público a satisfazer interesses escusos de uma minoria.

Justamente neste cenário de submissão, elemento indiscutivelmente desfavorável à democracia, defende-se que o Ministério Público assuma a responsabilidade de impulsionar o cidadão na transposição desse fosso cultural e histórico, de forma tal que concomitantemente ao exercício da *accountability* horizontal, promova o fomento da *accountability* social ou societal.

O exercício dessa função, além dos benefícios à sociedade, acresce o valor público[7] da Instituição.

Todavia, a efetividade deste mister requer que o Parquet desvista-se do velho paradigma preponderantemente demandista e assuma-se, também, resolutivo; prepondere as ferramentas constitucionais e infraconstitucionais que lhe foram conferidas (audiências públicas, recomendações, termo de ajustamento de conduta, acordo de não persecução criminal e civil, por exemplo) e, por meio destas, edifique arenas decisórias que estreitem a comunicação democrática entre Estado e Povo, de forma tal que este último possa, de fato, exercer o *accountability* social, especialmente na estruturação de agendas públicas.

A análise deste caminhar será objeto deste texto, que, além da introdução, apresenta três seções. A primeira recupera o conceito e dimensões da *accountability*, assim como sua relevância no processo democrático. A segunda seção aborda a evolução institucional que elevou o Ministério Público à condição de agente político. Por fim, a terceira traz reflexões sobre como o Ministério Público, pelo fomento à *accountability* social, pode

desta Constituição.

7 Valor público é, portanto, um elemento que confere direcionamento, mas também legitimidade à governança pública: baixo valor público promove a quebra do contrato social porque contribui para gerar penúria, espoliação e perdularismo; entendido como mudanças sociais – observáveis e sujeitas a medição – que o Estado realiza como resposta às demandas que façam sentido para a cidadania (MARTINS e MARINI, 2014, p. 130).

potencializar a eficácia das políticas públicas na mesma proporção em que reduz a judicialização sobre o tema.

1 ACCOUNTABILITY: CONCEITO, DIMENSÕES E SUA RELEVÂNCIA PARA A DEMOCRACIA.

De acordo com o art. 1º; § 1º, da Constituição Federal brasileira, "Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

Em uma sociedade fincada na democracia, como a brasileira, é preciso que o gestor do bem público esteja ciente de que responderá por suas ações ou omissões perante os cidadãos que, direta ou indiretamente, o conduziram à Administração Pública.

Justamente por isso, tem-se considerado a *accountability* como elemento da democracia. Afinal, quanto mais avançado o estágio democrático, maior será a necessidade de proteção dos direitos do cidadão contra os usos e abusos daquele investido em função pública (CAMPOS,1987).

Partindo dessa premissa, tem-se a *accountability* como sendo a necessidade democrática, por parte de quem recebeu atribuição ou delegação do poder público, de prestar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados. (TOMIO e ROBL, 2013)

Como já mencionado, o termo *accountability* não tem tradução em português, mas nem por isso nos é estranho. Como democracia que somos, ainda recente de fato, temos em nosso ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional dispositivos que concretizam a *accountability* em suas variadas dimensões.

A primeira é a denominada *accountability* vertical[8]. Nesta, de acordo com Guillermo O'Donnell, o conceito se vincula às preferências dos eleitores, em uma democracia eleitoral-representativa. (O' DONNELL apud WILLEMAN, 2020).

No Brasil, concretiza-se por meio do voto exercido em processos eleitorais livres, justos e periódicos (O' DONNELL apud WILLEMAN, 2020).

Todavia, é fato que anjos não transitam na gestão pública, mas sim homens. Como tais, estão sujeitos a desvios, o que aliás já demonstrou a história. Justamente por isso, complementa a *accountability* vertical sua

8 Há ainda os que incluem na *accountability* vertical a atuação de meios de comunicação e da sociedade civil que divulgam e expõem ações dos gestores contrárias ao interesse público (WILLEMAN e NETO, 2020- p.60).

dimensão horizontal.

Nesta dimensão conceitual, a *accountability* horizontal é tida como a capacidade e a disposição de agências estatais, legalmente instituídas, portanto, interestatais, para exercer a fiscalização de outros agentes ou instituições públicas (O' DONNELL apud WILLEMAN, 2020), e incluem-se aqui, por exemplo, o Ministério Público (art. 127 da CF) e os Tribunais de Contas (art. 70 da CF).

Aliás, ainda na dimensão horizontal, torna-se imperioso ressaltar que o exercício de tal mister por parte das instituições fiscalizatórias se fortalece quando aquelas integram-se em redes (webs).

Noutra banda, quando optam por trilhar o caminho de forma isolada, além de correrem o risco de terem ações e posicionamentos antagônicos, ainda ficam sujeitas ao protagonismo de especulações sensacionalistas, que em nada auxiliam para cessar o desvio perseguido. Exemplo típico e recente incidiu entre o Ministério Público Federal e a CGU, no que tange aos efeitos do Acordo de Leniência[9].

Por fim, ao lado das dimensões vertical e horizontal, tem-se ainda a social (*accountability societal*).

Introduzida por Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti, é conceituada como sendo a exercida pelo engajamento do cidadão, individualmente ou em associações, que, além do processo eleitoral, ou seja, independentemente de calendários fixos, busca em arenas decisórias especificas (arena social), a inclusão de novos temas na agenda pública e/ou a interferência na tomada de decisão (ALVES, 2017).

Essa dimensão social acresce elemento aos governos, já que estes somente passam a ser considerados "'accountables' quando, além de observarem os procedimentos constitucionais, também agem de acordo com a preferência dos cidadãos." (CARNEIRO,2004).

Afinal, há muito, discutir políticas públicas tendo como parâmetros apenas diagnósticos e propostas não assegura a efetividade delas e faz-se necessária a interação de pessoas concretas, inseridas em variadas organizações, cuja interligação garantirá concretude às políticas públicas. (SÁ e SILVA, GOMIDE e PIRES, 2014).

9 2ª Turma do STF suspende sanções impostas pelo TCU a construtoras por supostas fraudes em obras de Angra 3. Para o colegiado, a Corte de Contas não pode impedir os acordos de leniência, sob pena de comprometimento da segurança jurídica. MS 35435-SupremoTribunal Federal. Acesso (stf.jus.br) em maio de 2021.

Vê-se assim que, na democracia lastreada em princípios que buscam edificar uma sociedade equânime, justa e solidária, a *accountability* torna-se, além de elemento identificador do regime de governo, mecanismo que assegura sua manutenção, uma vez que seu exercício, nas três dimensões acima mencionadas, garante tanto a seleção quanto a responsabilização interestatal e social daqueles que se propuseram a gerir a coletivo.

Entretanto, o êxito deste exercício demanda capacidade dos cidadãos de atuarem (virtude cívica e capital social) e mecanismos institucionais que viabilizem o controle sobre as ações do governo.

Exatamente aí o Ministério Público se insere, seja através da fiscalização (*accountability* horizontal), seja no fomento e incremento da participação social (*accountability* societal), esta última objeto de nosso estudo.

2 A RECONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO COM O ADVENTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A evolução institucional do Ministério Público brasileiro é uma história de êxito. Isto porque o Parquet, em meio a um sistema autoritário, como foi a ditadura militar, emergiu da sombra do Executivo para o protagonismo da tutela dos direitos difusos e coletivos, passando, com a Carta Magna, portanto já na virada da redemocratização, a ser coroado como defensor da cidadania frente à desconfiança no sistema político, à época arranhado pelas mazelas do autoritarismo

De fato, não ignoram os estudiosos, dentre eles Fábio Kerche[10] e Rogério Arantes[11], que o *lobby* das associações do Ministério Púbico durante as discussões e deliberações da Constituição Cidadã interfeririam na assunção deste protagonismo social, inegavelmente impresso na Instituição em nosso país. Todavia, ressalta Kerche :

> O novo Ministério Público previsto na Constituição não é um mero coroamento de uma estratégia anterior levada a cabo exclusivamente pelos integrantes do Ministério Público. É na verdade, um momento de ruptura que foi decidido pelos políticos dos mais diversos partidos, que também escolheram, dentre os arranjos possíveis, os que mais lhe convinham, dentre eles o do Ministério Público (p. 21).

E nesta escolha consagrou-se vencedor o arranjo institucional que

10 KERCHE, Fábio. **Virtudes e Limites: Autonomia e Atribuições do Ministério Público no Brasil**. Ed. Universidade de São Paulo, 2009.

11 ARANTES, Rogério Bastos. **O Ministério Público e Política no Brasil**. Ed. Sumaré. São Paulo, 2002

privilegiou o exercício do *Parquet na accountability* horizontal, por meio de seus agentes não eleitos (Procuradores e Promotores), detentores, dentre outras obrigações, da de fiscalizar o correto cumprimento da lei, de forma independente dos demais poderes, especialmente o Executivo.

Nesta nova estrutura institucional, o Ministério Público brasileiro adquire prerrogativas semelhantes ao Judiciário (inamovibilidade, independência funcional e indivisibilidade). Todavia, ao contrário dos membros da Magistratura, Promotores/Procuradores assumem uma conduta imparcial, independente, discricionária, pouco sujeita a mecanismos de *accountability,* o que aliás, o diferencia das demais instituições com mesmo perfil espalhadas pelo mundo, ponto, inclusive, de grande questionamento por parte dos estudiosos, com destaque no Brasil para Fábio Kerche[12] e Rogério Arantes[13].

Fato é que, com o advento da Lei da Ação Pública (LACP - Lei nº 7347/85) e da Constituição Federal de 1988, seguidas de outras alterações infraconstitucionais, o Ministério Público brasileiro tornou-se mais que parte legitimada a deflagrar a ação penal, transformou-se em um ator político de primeira grandeza (KERCHE, 2009), já que, por meio dos mecanismos judiciais e extrajudiciais que lhe foram conferidos (*Audiências públicas, Ação Civil Pública, Termo de Ajustamento de Conduta, Recomendações, Requisições, Acordo de Não Persecução Cível e Penal*), alguns com exclusividade, pode, além de exercer a fiscalização e o controle, interferir na estruturação e direção das políticas públicas delineadas pelos agentes eleitos, especialmente ao fomentar o exercício da *accountability social.*

Essa intervenção/fomento, destacamos, não significa que os membros do Ministério Público possam alterar os interesses dos titulares deste ou daquele direito. Aqui, não há espaço para que os Promotores/Procuradores venham à sociedade impor o que acham certo ou justo em se tratando de promoção de interesses socais e/ou políticas públicas, o que poderia inclusive resultar em uma interferência indevida no mérito administrativo (Alves, 2017, p. 27). Pelo contrário, o que se defende é que o *Parquet*, valendo-se dos instrumentos que lhe foram conferidos para o exercício do *accountability horizontal*, aproxime sociedade e gestor, de tal forma que tenha esse último real consciência do que o destinatário da política pública almeja e necessita e, assim, reconheça essa necessidade como problema social apto a ingressar na agenda pública.

12 KERCHE, Fábio. **Virtudes e Limites: Autonomia e Atribuições do Ministério Público no Brasil.** Ed. Universidade de São Paulo, 2009.
13 ARANTES, Rogério Bastos. **O Ministério Público e Política no Brasil**. Ed. Sumaré. São Paulo, 2002

Na Educação, por exemplo, não raramente o Ministério Público ajuíza ações civis públicas visando a edificação, reforma ou até mesmo manutenção de unidades de ensino, neste ou naquele bairro.

O gestor público, por sua vez, em sua defesa, invoca a escassez de recursos e/ou a não necessidade da edificação, reforma ou manutenção da escola e no vai e vem processual, a decisão judicial, quando exarada, já não atende nenhuma das partes, tampouco a comunidade afetada, que, em regra, sequer integra a lide.

Certamente, se precedessem a ação judicial atas de reuniões dos Conselhos de Educação Municipal e/ou Estadual, por exemplo, que apontassem a necessidade, respaldada por manifestações dos atores diretos da relação educacional (professores, diretores, pais, servidores da educação), e fossem estas apresentadas ao setor político, ainda quando da estruturação da agenda política, quando o destino, inclusive dos recursos, ainda está sendo delineado, as chances de que a demanda sequer precisasse ser ajuizada aumentaria, ou se ainda o fosse, por certo o deslinde seria otimizado, já que não teria o gestor argumentos defensáveis.

Por outro lado, é fato que a maioria da sociedade brasileira desconhece esses mecanismos sociais e, infelizmente, os cidadãos que dominam o tema acabam tornando àqueles palanques de promoção individual.

Justamente por isso, entendemos que o *Parquet*, assumindo papel de mediador, seja convocando audiências públicas, seja expedindo recomendações ou até mesmo entabulando termos de ajustamento com os gestores, poderá trazer à arena decisória necessidades e anseios de que, por vezes, o administrador sequer tem conhecimento ou, se o tem, faz ouvidos moucos.

Nesta articulação ministerial, escancaram-se janelas de oportunidade para que as demandas sociais sejam recebidas como problemas que, dada a gravidade, passam a integrar a agenda pública e assim tem-se, por meio do exercício do *accountability social* fomentado pelo Ministério Público, a possibilidade de maior eficácia das políticas públicas.

3 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A ACCOUNTABILITY SOCIAL

O exercício da *accountability* vertical, conforme já mencionado, assegura, em um regime democrático, que, dentre os membros da sociedade, sejam selecionados, por meio do voto – no Brasil, secreto, universal e periódico –, pessoas que irão gerir os bens públicos, no intuito de que esses atendam a demandas coletivas.

Os selecionados, uma vez eleitos, passam a decidir fazer ou deixar de fazer algo em nome da coletividade. São justamente essas decisões ativas ou omissivas que Thomas Dye define como política pública: "tudo que um governo decide fazer ou não fazer". (HOWLET, RAMMESH e PERL, 2013).

Por esse conceito, Thomas Dye elenca os três elementos da política pública: governo-decisão-consciência.

Pela primeira, delimita-se quem é o agente primário da política pública: o governo. Logo, por mais que se tenham diversos agentes ou segmentos interferindo, direta ou indiretamente, legal ou ilegalmente na definição de uma política pública, fato é que somente os que foram eleitos para tomar decisões oficiais em nome dos cidadãos é que podem escolher o que se reverterá em políticas públicas

Essas reversões são frutos de uma decisão, que pode ser tanto ativa quanto omissiva. Sim, deixar de fazer algo, afastadas as convicções pessoais, é uma forma de política pública. Exemplo recente é a decisão do Poder Executivo Federal brasileiro de não adotar, em âmbito nacional, as recomendações sabidamente redutoras da propagação da Covid-19.

Por fim, afirma Dye que a decisão governamental acerca de uma política pública é consciente, ainda que acarrete efeito não intencional. Cita como exemplo a decisão de regulamentar o consumo de cigarro, que impulsiona, não intencionalmente, a venda no "mercado negro".

Perceptível que a união destes três elementos não se dá e nem poderia em fração de segundo. As decisões oficiais demandam arranjos, discussões entre diversos atores, coalisões, cedências e avaliações. É, portanto, um fenômeno complexo, que se simplificou por meio do que se definiu como ciclo da política pública (*policy cycle*).

Adotaremos neste artigo o ciclo de cinco fases idealizado por Brewer[14] e Jones , quais sejam: montagem ou estruturação da agenda, formulação da política pública, tomada de decisão, implementação da política e avaliação.

De forma sucinta, tem-se a montagem de agenda como a etapa na qual se efetiva o reconhecimento da demanda social como problema que, dada a sua complexidade, torna-se apto a ser objeto de política públicas.

Já a formulação equivale à apresentação ou delimitação de propostas de solução daqueles problemas. A escolha da solução mais efetiva para

14 apud, HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013.

dirimir aquele(s) problema(s) ingressa na tomada de decisão, que, por sua vez, efetiva-se por meio da quarta etapa do ciclo: a implementação da política pública.

Por fim, tem-se a quinta etapa: a avaliação da política pública, que é a efetiva monitoração dos resultados daquelas escolhas.

Neste estudo, priorizaremos a primeira fase: montagem ou estruturação da agenda, na qual há a eleição do(s) assunto(s) que, dada a relevância, será(ão) tido(s) como problema(s) que exigirá(ão) do governo decisões, ou seja, confere-se à demanda *status* de questão pública (*public issue*) (HOWLET, RAMMESH e PERL, 2013).

Na visão pós-positivista do tema (estruturação da agenda), a compreensão desta fase do *policy cycle* requer a análise de como os interesses dos atores sociais e estatais ingressam e se tornam problemas, e consequentemente objeto de política públicas.

Duas são as formas mais citadas, para que esse ingresso se efetive: o modelo de "Fluxos Múltiplos" (*Multiple Streams Framework*), de John W. Kingdon, e a "Teoria do Equilíbrio Pontuado" (*Punctuated-Equilibrium Theory*), desenvolvida por Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones (GOMIDE, 2008, p. 8).

No modelo de fluxos múltiplos, três elementos são considerados: o clima nacional (*national mood*), as forças políticas organizadas e as mudanças no governo (Kingdon, 2003; Zahariadis, 2007).

O clima nacional se caracteriza pela existência de ambiente propício, fértil para a formação da agenda, na qual haja no mínimo interesse dos eleitos em conhecer esta ou aquela demanda social. Não é necessariamente entendido como sinônimo de calmaria; pelo contrário, em regra, o clima torna-se favorável exatamente após uma crise, na qual o custo (especialmente político) de não solucionar o problema torna-se maior que ele próprio.

Já as forças políticas organizadas referem-se às pressões exercidas por grupos (exemplos: políticos, partidos, empresários, sociedade civil), resultando em consensos ou conflitos nas arenas políticas.

Por fim, as mudanças no governo. Quando há alteração dos atores políticos (no Brasil, em regra, quando findam os mandatos) maior é a probabilidade de redirecionamento do "olhar" para este ou aquele problema, até então ignorado ou pouco explorado. Exemplo recente pode ser visto nos Estados Unidos. Sob o comando de Donald Trump na Presidência, temas

como meio ambiente, saúde global e direitos indígenas não eram tidos como aptos a direcionar políticas públicas específicas. Entretanto, com a vitória do atual presidente Joe Biden, o cenário modificou-se completamente e referidas demandas não só passaram a ser problemas e a integrarem políticas públicas internas como também alçaram o protagonismo de agenda multinacional, forçando alguns países, como o Brasil, a também reavaliarem suas agendas públicas.

A junção dos três fluxos (clima nacional favorável, forças políticas organizadas e mudança de governo) propicia a abertura das denominadas janelas de oportunidades das políticas públicas (DIAS e MATOS, 2019).

Janelas de oportunidades neste é o momento para que os defensores de propostas encaminhem suas soluções preferidas ou chamem a atenção para problemas especiais (KINGTON *apud* Pinto,2008).

E é nesta abertura que entendemos que o Ministério Público tem a possibilidade de impulsionar os cidadãos a exercerem a *accountability* social, de forma tal que os problemas e suas soluções sejam vistos e considerados pelos tomadores de decisão, o que, por certo, reduzirá a judicialização de temas afetos a políticas públicas, ao mesmo tempo que assegura a tutela dos interesses sociais e individuais indisponíveis e acresce valor público à Instituição ministerial, resultado da real parceria institucional com a sociedade na resolução de seus problemas.

Instrumentos hábeis a essa aproximação são, por exemplo, as audiências públicas e o poder requisitório, mecanismos de fato não exclusivos do Ministério Público Brasileiro, mas certamente utilizadas com maior preponderância pelos seus membros.

Ambos possibilitam que o *Parquet* integre em arena democrática, deliberativa e cortês, vários segmentos da sociedade e do sistema político que, nesta ocasião, deverão, a par do problema verbalizado pela sociedade, apresentar suas propostas, soluções e até mesmo firmar compromissos de ações por meio dos termos de ajustamento de condutas.

Essas ações resolutivas, uma vez firmadas em arenas desta natureza, aptas estão a também gerar responsabilidades administrativas, pois certo é que aqueles segmentos sociais que participaram das audiências e/ou reuniões, exercendo pressão política, serão à frente os principais fiscalizadores dos acordos ou promessas, e, caso estes não sejam observados, acionarão o Ministério Público para o exercício da *accountability* horizontal.

Para que esse processo resolutivo seja exitoso, é preciso que os

atores socais se sintam inseridos na construção das políticas públicas; que estejam de fato cientes que suas falas podem exercer força e pressão no sistema político, de forma tal que suas demandas sejam reconhecidas como problemas, e ingressem na agenda pública, ao mesmo tempo que viabilizam que, *a posteriori*, possam acompanhar a execução desta política pública, avaliar e, caso entendam que a demanda não foi dirimida a contento, banir do sistema político, por meio do não voto, aquele que fez ouvidos moucos ou angariou para si benefícios em detrimento aos da coletividade.

Isso, porém, requer, conforme já explanado, que o cidadão tenha consciência de seu poder de ingerência, conheça minimamente seus direitos e deveres, bem como as ferramentas auxiliares ao acompanhamento das políticas públicas (portais das transparências, ouvidorias, existência e funcionamento dos conselhos, dentre outros), o que também pode ser otimizado pelos Ministérios Públicos, especialmente pelos Centros de Apoio, seja na organização de fóruns temáticos, cartilhas, campanhas publicitárias, enquete e oficinas.

Toda e qualquer ação preventiva que amplie o conhecer social e consequentemente reduza o abismo existente entre o feito e o necessário, no que tange à política pública, favorecerá diretamente a *accountability* social, a democracia e a redução da judicialização das políticas públicas, no mesmo passo que resgatará o papel constitucional do Ministério Público de defensor da sociedade, aquela que, mesmo com o descontentamento de alguns, o *Parquet* impulsionou a organizar e verbalizar suas demandas.

Há de se registrar, porém, que tais ações ministeriais demandam que o Ministério Público eleja como **pauta institucional** a preponderância do denominado promotor de fato e não apenas o de direito – aquele que se aproxima efetivamente da sociedade; que, sem ignorar a segurança necessária para a preservação da incolumidade física e mental de seus servidores e membros, permite o acesso do cidadão ao Promotor; que impulsiona ciclos de palestras, discussão e apresentação de seus membros tanto enquanto discentes quanto organizadores de arenas decisórias, que tenha de fato a plena ciência da responsabilidade enquanto agente político.

Por certo, haverá os que defendem que a pauta institucional fere o princípio da independência funcional do membro. Ora, conforme expressamente fixado no art. 127 da Constituição Federal: "**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"**, não está aqui claramente fixado que Promotores e Procuradores são partes de um todo denominado

Ministério Público e que tem o mister constitucional da defesa da coletividade? Como é que se tutela aquilo que não se conhece ou, pior, não se quer conhecer?

Ao contrário da política pública que pode ser efetivada com uma ação ou omissão, conforme já discorremos, entendemos que a ação ministerial, no que tange a políticas públicas, não tem outro caminho, senão a proatividade; caso contrário, permaneceremos como meros burocratas atuantes em demandas judiciais, nas quais a qualidade de parte ou *custos legis* nada ou muito pouco de valor público agrega à Instituição e à própria sociedade. Resultado: fragiliza-se o Ministério Público, enfraquece-se a sociedade e consequentemente a democracia, ao mesmo tempo em que se arreganham as janelas para que o mau gestor enriqueça e se fortaleça ante a inércia da Instituição, certamente detentora do maior poder social já desenhado em uma Constituição.

CONCLUSÃO

Andrew Arato (*apud* Alves, 2017) afirma que "Se os cidadãos não verbalizam suas demandas e não se organizam em inciativas e fóruns políticos, o papel da opinião pública de monitoramento e de geração de informação pode ser danificado, tornando a accountability uma promessa vazia".

Se vazia, instala-se campo fértil para a soberba estatal, que passa a beneficiar-se do público como se privado fosse e, nesta toada, em vez de curvar-se à sociedade e aos seus anseios, rende-se ao ego de seus representantes, que persistem em visualizarem o cidadão como incapaz de gerir o coletivo e de compreender a pseudocomplexidade que seria o bem comum.

Todavia, é função constitucional do Ministério Público "*promover as medidas necessárias para a garantia do respeito aos serviços de relevância pública" (art. 129, II, da CF)*, dentre elas a de assegurar que sejam estruturadas e concretizadas políticas públicas eficazes, efetivas, condizentes com o que de fato a sociedade necessita, o que, por sua vez, só é possível se essa mesma sociedade puder verbalizar suas demandas em ambiente democrático e igualitário, ou seja, onde administrado e administrador estejam em pé de igualdade, sem a cortina de uma hipossuficiência costurada há anos por segmentos da sociedade, a fim de justificar suas ações ímprobas e ilícitas.

Essas medidas, uma vez efetivadas, garantirão que a demanda social alcance o status de problema, ingresse na agenda pública e possa ser, senão dirimida, ao menos amenizada, o que por certo fortalecerá o exercício da *accountability* social.

Neste mesmo contexto, a Instituição, ainda nas palavras de GOULART, *apud*, ALVES, 2017 "Começará a avultar como mediadora de uma catarse social, fazendo de sua atuação um instrumento libertador em prol da comunidade, que passará a definir seu próprio destino".

Para tanto, é preciso que o Ministério Público institucionalize, inclusive em consonância com a Resolução nº 54, de 28 de março de 2017, do CNMP, a atuação resolutiva do Parquet, de forma tal que o agir social fomentador da *accountability* social não fique à mercê da predileção deste ou daquele membro, mas seja a bandeira institucional de um órgão que, ainda em 1998, foi idealizado como o maior protetor da sociedade e da democracia.

REFERÊNCIAS

ALVES, **José Maia Alves. Ministério Público e Políticas Públicas - Ação Comunicativa e Participação Popular para a Efetividade dos Interesses Sociais:** Curitiba. Editora Juruá, 2017.

ARANTES, Rogério Bastos. **O Ministério Público e Política no Brasil**. Ed. Sumaré. São Paulo, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado.

CAMPOS, Ana Maria. ***Accountability:* Quando poderemos traduzi-la para o Português.** Revista Administração Pública. Rio de Janeiro. São Paulo: Malheiros, 1990. P. 3-50.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Governança e *accountability* algumas notas introdutórias.** Belo Horizonte, Agosto de 2004, p. 6.

CARVALHO Filho, José dos Santos. **Manual do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris Ltda., 2007, p. 12, 13, 14.

Conselho Nacional do Ministério Público-CNMP- site: (cnmp.mp.br)

DIAS, Reinaldo e MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas** - Princípios, Propósitos e Processo. 1ª. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 60.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **TEXTO PARA DISCUSSÃO No 1334-AGENDA GOVERNAMENTAL E O PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES DA POLÍTICA** NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA. Brasília, abril de 2008.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus**

ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KERCHE, Fábio. **Virtudes e Limites: Autonomia e Atribuições do Ministério Público no Brasil.** Ed. Universidade de São Paulo, 2009.

MARTINS, Humberto Falcão e MARINI, Caio. **Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual.** Revista do TCU, n.130. 2014, p.130.

SÁ e SILVA, Fábio, LOPEZ, Roberto Rocha, GOMIDE, Alexandre Ávila. **Capacidades Estatais e Políticas Públicas: Passado, Presente e Futuro da Ação Governamental Para o Desenvolvimento.** – Brasília: Ipea, 2014. 2 v, cap.10.

WILLEMAN, Mariana e NETO, Diogo de Figueredo Moreira. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil** - Belo Horizonte, 2020, p.41-65 (segundo capítulo).