

# O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS: DEFININDO A AGENDA OU IMPLEMENTANDO AS SOLUÇÕES?

*PUBLIC MINISTRY AND PUBLIC POLICIES: SETTING THE AGENDA AND  
IMPLEMENTING SOLUTIONS?*

**Sérgio Reis Coelho<sup>1</sup>**

Mestre e Doutorando em Direito Econômico e Social pela Pontifícia Universidade  
Católica do Paraná

**Katya Kozicki<sup>2</sup>**

Mestre em Teoria e Filosofia do Direito e doutora em Direito, Política e Sociedade  
pela Universidade Federal de Santa Catarina

**RESUMO:** O artigo investiga qual o papel desempenhado pelo Ministério Público na discussão que envolve políticas públicas, buscando compreender a influência exercida por esta instituição no debate. Afirma-se não ser a instituição ministerial formuladora ou implementadora de políticas, tampouco o Poder Judiciário, pois se compreende o processo de criação de políticas públicas como algo complexo, que envolve tempo e mobilização de equipamentos e recursos públicos alheios tanto à vontade ministerial quanto ao poder jurisdicional. Defende-se que o Ministério Público está envolvido

no processo de criação de políticas públicas, mas nas fases iniciais, no que Frey (2000) denomina de fases de percepção e definição de problemas e de *agenda setting*.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ministério Público; políticas públicas; formulação.

**ABSTRACT:** *The paper investigates what role is played by Public Ministry in the discussion involving public policies seeking to understand the influence exercised by this institution in this debate. It is stated that unless the ministerial institution being the responsible by the formulation or public policy implementing, not even the*

<sup>1</sup> Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Piauí.

<sup>2</sup> Professora Titular da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Professora Associada da Universidade Federal do Paraná/Curitiba, Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

*judiciary can be due to the fact we understand being the process of creation of public policies as something rather complex, which involves time and mobilization of public resources and equipment unrelated to both the ministry will as well as on the judicial power. It also argues that the Public Ministry is involved in the creation of public policies, but in the early stages, as Frey (2000) calls the stages of perception and problem definition and agenda setting.*

**KEYWORDS:** *Public Ministry; public policies; formulation.*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Políticas públicas: construção do conceito e evolução; 2 Fases do ciclo das políticas públicas; 3 A Constituição Federal de 1988 e o novo perfil da instituição ministerial; 4 De que forma estabelece-se a relação entre o Ministério Público e a sociedade civil?; 5 Afinal, qual o lugar do Ministério Público dentro do *policy cycle*? Considerações finais; Referências.

**SUMMARY:** *Introduction; 1 Public policies: the concept's designing and its evolution; 2 Stages of the public policies cycles; 3 The 1988 Federal Constitution and the new profile of the ministerial institution; 4 On what basis is established the link between the Public Ministry and civil society?; 5 After all, what is the Public Ministry role within the policy cycle? Final Regards; References.*

## INTRODUÇÃO

A proposta do presente artigo é refletir sobre qual o papel destinado ao Ministério Público ao discutirem-se políticas públicas, buscando compreender a influência exercida pela instituição ministerial nesse debate.

Uma breve leitura de alguns textos que vêm sendo produzidos sobre o tema permite constatar a existência de um ponto pacífico – para alguns autores, inquestionável –, a saber, o Ministério Público enquanto formulador e implementador de políticas públicas<sup>3</sup>, ou seja, a instituição ministerial apareceria

<sup>3</sup> A título de exemplo do equívoco em que vem incorrendo vários doutrinadores, podemos citar esta passagem de Goulart (1998, p. 98), em que o autor textualmente atribui ao Ministério Público o papel de formulador de políticas públicas: “[...] transformar-se em efetivo agente político, superando a perspectiva meramente processual da sua atuação; atuar integralmente e 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*; transnacionalizar sua atuação, buscando parceiros no mundo globalizado, pois a luta pela hegemonia (a guerra de posição) está sendo travada no âmbito da ‘sociedade civil planetária’; buscar a solução judicial depois de esgotadas todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas (ter o judiciário como espaço excepcional de atuação)”. No XVIII Congresso Nacional do Ministério Público, ocorrido no período de 25 a 28 de novembro de 2009, em Florianópolis, várias foram as teses que trataram desse assunto.

como responsável pela criação de políticas públicas que foram sonegadas à sociedade civil.

O Promotor de Justiça<sup>4</sup> desponta como um agente de transformação social, com poderes emancipadores, baluarte da defesa dos direitos sociais, funcionando não só como um articulador, mas, sobretudo, como peça fundamental para movimentar a engrenagem do Poder Judiciário no resguardo de políticas públicas e dando cumprimento a direitos tidos como programáticos (Canotilho, 2001), propiciando, assim, a execução de políticas públicas tanto setoriais quanto transversais<sup>5</sup> em nossa sociedade.

Nessa percepção, é ínsito à dinâmica ministerial atuar como instância de excelência no trato das políticas públicas, fato que vem ganhando dimensão com o crescente movimento de judicialização da política<sup>6</sup>, em que os grandes temas nacionais que necessitariam de um maior aprofundamento deliberativo, de discussão mais pormenorizada no parlamento, acabam batendo às portas do Poder Judiciário em ações de caráter coletivo, geralmente promovidas pelo Ministério Público.

Contrariamente a todo esse otimismo a respeito do *locus* ministerial quando se discutem políticas públicas, o presente artigo parte da inquietação de não aceitar o Ministério Público enquanto formulador ou implementador dessas políticas, tampouco o Poder Judiciário, pois entende as políticas públicas como uma decorrência de um processo complexo, que envolve tempo e mobilização

<sup>4</sup> A utilização da expressão “Promotor de Justiça” para referir-se à atuação do Ministério Público no trato das políticas públicas foi feita como uma opção de redação, sendo de ressaltar o magnífico trabalho desenvolvido pelos Procuradores da República na matéria.

<sup>5</sup> As políticas públicas podem ser setoriais, ligadas a um aspecto específico (saúde, habitação, educação, segurança, etc.), ou transversais, permeando várias áreas (direitos humanos, etc.).

<sup>6</sup> Vários são os trabalhos que cuidam do fenômeno da judicialização da política. Uma das primeiras pesquisas conduzidas sobre o tema foi realizada por Luiz Werneck Viana, Maria Alice Rezende de Carvalho, Manuel Palacios Cunha Melo e Marcelo Baumann Burgos, no ano de 1999, que deu origem ao livro *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Os autores revisitaram essa pesquisa oito anos depois e publicaram o artigo “Dezessete anos de judicialização da política”, em que afirmam: “O juiz torna-se protagonista direto da questão social. Sem política, sem partidos ou uma vida social organizada, o cidadão volta-se para ele, mobilizando o arsenal de recursos criado pelo legislador a fim de lhe proporcionar vias alternativas para a defesa e eventuais conquistas de direitos. A nova arquitetura institucional adquire seu contorno mais forte com o exercício do controle da constitucionalidade das leis e do processo eleitoral por parte do Judiciário, submetendo o poder soberano às leis que ele mesmo outorgou” (Werneck Vianna; Burgos; Salles, 2007, p. 41).

de equipamentos e recursos públicos que são alheios tanto à vontade ministerial quanto ao poder jurisdicional.

Defende-se que a decisão judicial que julga procedente uma ação coletiva não tem, somente por este motivo, ou seja, pela força da jurisdição, o poder de implementar uma política pública, substituindo, assim, o intrincado e demorado processo de sua formulação. A decisão judicial, sem dúvida, tem repercussão no processo de formulação de política pública, mas como algo que atua na primeira fase do processo, isto é, na fase de definição de agenda, chamando atenção para o problema e forçando a atuação estatal para a sua solução.

Essa lógica não diminui o papel do Ministério Público quando se fala em políticas públicas, mas faz justiça à posição que este realmente ocupa no debate. O Ministério Público surge como um articulador, que dentro da democracia tem a missão não só de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme prescrito no art. 127 de nossa Constituição Federal, mas, sobretudo, de promover, juntamente com entidades da sociedade civil, a inclusão e a participação social.

## **1 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONSTRUÇÃO DO CONCEITO E EVOLUÇÃO**

As políticas públicas estão intimamente ligadas com a atuação estatal, ou seja, com as ações que são realizadas pelo Estado no cumprimento de sua missão de organizar e promover o desenvolvimento da sociedade, buscando oferecer as bases para a emancipação social. Segundo Souza (2006, p. 24):

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead [...] a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn [...], como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters [...] segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye [...] sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

As políticas públicas surgem no contexto do desenvolvimento do capitalismo, notadamente quando se inicia o questionamento ao liberalismo econômico, bem como ao Estado que o sustentava, o Estado mínimo, pois não era mais aceitável que o indivíduo ficasse à mercê do mercado, sendo imprescindível a organização de um sistema de proteção social que o assegurasse contra as vicissitudes da vida social.

Esse fenômeno iniciou-se no século XIX, sobretudo na Inglaterra, com movimentos sindicais, a exemplo do cartismo<sup>7</sup>, e com a promulgação de leis de cunho social, que buscavam humanizar as condições de trabalho dos ingleses; no século XX, esse movimento intensificou-se. Dois fatos históricos pontuam essa passagem: 1) a grande depressão de 1929, ocorrida nos EUA, que afetou o setor produtivo e bancário estadunidense; e 2) a grave crise econômica por que passou a Europa logo após a II Guerra Mundial.

Esses episódios demonstraram que a liberdade conferida aos mercados não tinha levado ao bem-estar e à prosperidade da humanidade, algo tanto difundido pela doutrina liberal, mas ao aprofundamento de problemas sociais dos mais variados matizes, exigindo a intervenção estatal.

A partir desse momento houve uma grande mudança nas políticas econômicas adotadas pelos Estados, os quais passaram a intervir amplamente na economia, sendo John Maynard Keynes o economista que forneceu as bases teóricas para este fenômeno. As políticas keynesianas eram centradas na ideia do pleno emprego, o qual decorreria de um crescimento da demanda em paridade com o aumento da capacidade produtiva da economia.

O Estado, com Keynes, passava a ser um garante da sociedade, adotando uma postura ativa, de regulação social, intervindo nas áreas em que era necessária

<sup>7</sup> Para reivindicar melhores condições de vida, os operários organizaram-se, no final da década de 1830, em um movimento que ficou conhecido como cartismo. Considerado o primeiro movimento independente da classe trabalhadora britânica, exerceu forte influência sobre o pensamento político durante os dez primeiros anos do governo da rainha Vitória (1837-1901), na Inglaterra. O nome do movimento teve origem na *Carta do Povo*, principal documento de reivindicação dos operários que foi escrito como resposta ao "Reform Act", lei eleitoral que proibiu os operários do direito do voto, no Projeto de Reforma em 1832 (cf. Cairo; Holanda; Cunha, 2009).

a sua presença e abandonando o papel meramente passivo que tradicionalmente vinha ocupando.

É na obra *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda* (1936) que Keynes expõe amplamente as suas ideias e formula o seu plano de ação, pelo qual o Estado seria um agente indispensável para o controle da economia.

Como afirma Rezende (2010, p. 56):

É significativo que Keynes houvesse localizado as raízes da depressão em uma demanda privada inadequada, o que implicaria se criar uma demanda maior fornecendo meios para as pessoas gastarem, e considerar o auxílio desemprego não como um débito orçamentário, mas sim como um meio para o aumento da demanda e o conseqüente estímulo à oferta. Além do mais, uma demanda reduzida significava que não haveria investimento suficiente para produzir a quantidade de mercadorias necessárias para assegurar o pleno emprego. Os governos deveriam, portanto, encorajar mais investimentos, baixando as taxas de juros, bem como criando um extenso programa de obras públicas, que proporcionariam emprego e gerariam uma demanda maior de produtos industriais. Logo, a depressão só poderia ser combatida através de uma combinação de política monetária e despesas públicas, o que equivale a dizer que o governo deveria financiar a recuperação através do déficit público, por meio de uma forte política emissãoista, e não procurar equilibrar o orçamento.

As ideias de Keynes incentivaram a adoção de políticas que formataram um novo tipo de Estado, o *Welfare State* (Estado do bem-estar social), que representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política. Essas políticas sustentaram-se durante três décadas, o que levou os especialistas a denominarem esse período de “os trinta anos dourados”<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Sobre a passagem dos “trinta anos dourados” para o capitalismo financeiro, transcreve-se a seguinte passagem de Luiz Carlos Bresser-Pereira (2010, p. 54): “Na década de 1970, o quadro alterou-se com a transição dos 30 anos dourados do capitalismo (1948-1977) para o capitalismo financeirizado, ou

Para Esping-Andersen (1995, p. 73):

Economicamente, [o *Welfare State*] significou um abandono da ortodoxia da pura lógica do mercado, em favor da exigência de extensão da segurança do emprego e dos ganhos como direitos de cidadania; moralmente, a defesa das idéias de justiça social, solidariedade e universalismo. Politicamente, o *Welfare State* foi parte de um projeto de construção nacional, a democracia liberal, contra o duplo perigo do fascismo e do bolchevismo. Muitos países se auto-proclamaram *Welfare States*, não tanto por designarem desse modo as suas política sociais, quanto por promoverem uma integração social nacional.

É de ressaltar-se que a disciplina acadêmica “Políticas Públicas” surgiu nos Estados Unidos como uma decorrência dos esforços empreendidos durante a II Guerra Mundial, no bojo de várias pesquisas sobre os países envolvidos no conflito, sobre o perfil dos soldados estadunidenses, dos soldados estrangeiros, etc., visando a fornecer ao governo norte-americano informações para a sua melhor atuação bélica.

O estudo das políticas públicas, nos Estados Unidos, seguiu um caminho diverso do que foi adotado na Europa: se no velho continente essas políticas eram estudadas como um desdobramento das teorias que buscavam explicar o papel do Estado; nos Estados Unidos, informa Souza (2006, p. 22), “a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos”.

---

capitalismo encabeçado pelo setor financeiro – um modo de capitalismo intrinsecamente instável. Enquanto a era dourada foi marcada por mercados financeiros regulados, estabilidade financeira, elevadas taxas de crescimento econômico e uma redução da desigualdade, o oposto ocorreu nos anos do neoliberalismo: as taxas de crescimento diminuíram, a instabilidade financeira aumentou rapidamente e a desigualdade cresceu, privilegiando principalmente os dois por cento mais ricos de cada sociedade nacional. Embora a redução das taxas de crescimento e lucro ao longo da década de 1970 nos Estados Unidos e a experiência da estagflação tenham levado a uma crise muito menor do que a Grande Depressão ou a atual crise financeira global, esses fatos históricos novos foram o bastante para levar o sistema de Bretton Woods ao colapso e desencadear a financeirização e a contra-revolução neoliberal ou neoconservadora”.

É nesse contexto que surgem as políticas públicas, sendo que somente nos anos 1980, com o desenvolvimento das ideias neoliberais, passa-se a criticar o Estado de bem-estar social e as políticas até então adotadas. Dois fatos históricos pontuam essa passagem: o fim da Guerra Fria e da bipolarização que durante vários anos marcou o panorama político mundial e, mais recentemente, a intensificação do processo de globalização econômica.

As políticas públicas passaram, então, a ser formuladas com base nessa nova realidade, em que ocorreu um enfraquecimento da capacidade de resposta do Estado para as múltiplas demandas a este dirigidas. Para Souza (2006, p. 20), três fatores podem ser destacados para a maior visibilidade das políticas pública no período: 1º) a adoção de políticas restritivas de gasto público; 2º) novas visões sobre o papel dos governos que substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gasto; 3º) nos países em desenvolvimento e de democracia recente, a inexistência de coalizões políticas capazes de articular o desenvolvimento econômico e a promoção da inclusão social de grande parte de sua população.

## 2 FASES DO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Fixado o caráter polissêmico do conceito de políticas públicas e os limites pouco precisos de sua definição, passa-se agora a analisar os vários momentos em que transcorre o seu ciclo.

Frey (2000, p. 226), após afirmar ser de fundamental importância considerar o caráter dinâmico das políticas públicas, tendo em vista as possíveis modificações que podem ocorrer nos processos de elaboração e implementação, sugere que a análise do *policy cycle* seja decomposta em cinco fases: 1º) percepção e definição de problemas; 2º) *agenda setting*; 3º) elaboração de programas e decisão; 4º) implementação; e 5º) a eventual correção da ação<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Nas palavras de Frey (2000), mais um elemento importante da abordagem da *policy analysis* é o chamado *policy cycle*. “Devido ao fato de que as redes e as arenas das políticas setoriais podem sofrer modificações no decorrer dos processos de elaboração e implementação das políticas, é de fundamental importância ter-se em conta o caráter dinâmico ou a complexidade temporal [...] dos processos político-administrativos. Ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o *policy cycle* acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública. As várias fases correspondem a uma seqüência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase”.

Essa divisão proposta pelo autor permite uma visualização mais abrangente do ciclo das políticas públicas, pois as divisões tradicionais, na maior parte das vezes, apenas fazem menção às fases de formulação, de implementação e de controle dos impactos das políticas, deixando de oferecer uma abordagem mais rica sobre o tema.

Na fase de percepção e definição de problemas, o que interessa é compreender como, dentro de um vasto campo de possibilidades, um determinado problema mostra-se apropriado para ser tratado politicamente. Um fato pode ser percebido por grupos políticos ou pela Administração Pública, mas, segundo Frey (2000, p. 227), “freqüentemente, são a mídia e outras formas da comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar”.

Na fase de *agenda setting* é que se vai decidir, ou não, por incluir um determinado assunto na pauta política atual ou seu adiamento para um momento oportuno. Para que isso ocorra, afirma Frey (2000, p. 227), “é preciso pelo menos uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como uma avaliação das chances do tema ou projeto de se impor na arena política”.

O terceiro momento no estudo do *policy cycle* é o da elaboração de programas e de decisão, quando ocorre a necessidade de escolher, entre várias alternativas de ação, a mais apropriada. É comum que acordos e conflitos sejam anteriores ao ato de decisão propriamente dito, pois “decisões ‘verdadeiras’, isto é, escolhas entre as várias alternativas de ação, são raras exceções nesta fase do ciclo político” (Frey, 2000, p. 227).

É na fase de implementação de políticas que se verifica se os resultados e impactos reais correspondem aos que foram anteriormente projetados. Nas palavras de Castro (1989, p. 3):

Constrangimentos burocrático-administrativos, institucionais e econômicos podem obstaculizar os objetivos previstos e desejados com a implementação de uma dada política, pois, apesar do caráter predominantemente político do processo decisório, é impossível desconhecer que toda política pública obedece a condicionantes específicos, de várias ordens. Por essa razão, alguns autores como Pressman e Widavsky [...] assinalam que o “valor” de uma política deve ser avaliado não

apenas em termos de seu conteúdo, mas também da potencialidade de sucesso de sua implementação (“*implementability*”).

Por fim, o ciclo das políticas públicas tem na *avaliação de políticas e correção de ação* a apreciação dos programas já implementados e a verificação entre o que foi pretendido e o que foi efetivamente colocado em prática. Holanda (2003, p. 3) define assim a avaliação:

[É um] Procedimento sistemático de levantamento e análise de dados visando a identificar os resultados, efeitos ou impactos de um programa ou projeto e a aferir sua relevância, sustentabilidade, eficiência e eficácia, em confronto com os objetivos estabelecidos quando de sua concepção ou formulação.

A avaliação permite observar se os objetivos do programa foram alcançados, levando ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, ao início de um novo ciclo com todas as etapas já citadas. Assim, a avaliação é uma fase importante, pois permite o “desenvolvimento e adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública, o que Prittwitz denominou como ‘aprendizagem política’” (Frey, 2000, p. 229).

Em que pese a divisão didática apresentada, na prática, ao analisar-se uma política pública qualquer, dificilmente as fases apontadas anteriormente aparecerão nessa ordem, de modo linear, mas, sim, de maneira mesclada, conjugadas: afinal, como negar a importância de que a avaliação de políticas ocorra desde o início, em todas as fases? O modelo apontado é um tipo ideal que deve orientar o analista de políticas públicas, servindo de norte para o desempenho de suas atividades.

### **3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O NOVO PERFIL DA INSTITUIÇÃO MINISTERIAL**

A Constituição Federal de 1988 inovou em diversas áreas, moldando um novo formato de Estado no Brasil, em que ao lado de uma profunda reforma das estruturas já existentes (com o surgimento de novos estados, o fim dos territórios existentes no regime constitucional anterior, a atribuição de maior autonomia municipal, etc.) também estabeleceu novos direitos e garantias para assegurar o incipiente Estado Democrático de Direito que iniciava a sua caminhada.

Esse conjunto de inovações deu ao Ministério Público um novo perfil, caracterizando-o como uma “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” (art. 127, *caput*, da Constituição Federal de 1988).

Nas palavras de Garrido de Paula (2001, p. 312):

Instituição no sentido de estrutura organizada para a realização de fins sociais do Estado. Permanente, porquanto as necessidades básicas das quais derivam as suas atribuições relevam valores intrínsecos à manutenção do modelo social pactuado (Estado Democrático de Direito - Constituição, art. 1º). “Essencial à função jurisdicional do Estado”, de vez que a atuação forçada da norma abstrata ao fato concreto, quando envolver interesse público, deve sempre objetivar a realização dos valores fundamentais da sociedade, razão pela qual a intervenção do Ministério Público se faz sempre necessária.

O Ministério Público<sup>10</sup> surge com a missão de ser um agente de promoção social, defensor da legalidade e da constitucionalidade, estando a sua atuação atrelada aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, estabelecidos expressamente no art. 3º da Constituição: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Conforme Luciano da Ros (2009, p. 32):

---

<sup>10</sup> Destacam-se as observações de Jatahy (2008, p. 17) sobre a atividade do Ministério Público: “De fato, a natureza da atividade desenvolvida pelo Ministério Público, visando [a]o bem-estar da sociedade dentro de um regime democrático, bem como os instrumentos constitucionais que lhe foram deferidos pela Carta Magna, protegem a instituição do próprio poder de reforma constitucional tendente a aboli-la ou modificar seu perfil, considerando-se, pois, o Ministério Público como cláusula pétreia implícita à função jurisdicional do Estado. Cria-se, assim, portanto, uma limitação de ordem material para a tramitação de qualquer emenda que restrinja as características que foram desenhadas pelo constituinte originário ao *Parquet*”.

Como é sabido, até o período anterior à Constituição de 1988, o Ministério Público exercia a dupla e dúbia função de representar judicialmente tanto o Estado quanto o interesse público, além de seu tradicional papel de acusador no processo penal. Conforme consta, ao longo do final dos anos [19]70 e início dos anos [19]80, em uma série de conferências nacionais da instituição, promotores e procuradores passaram a expor suas intenções de cada vez mais representarem um interesse tido como público, em detrimento das funções de representação judicial do Estado, não considerada, esta última, verdadeira vocação da instituição [...]. Essa encarnação de um suposto interesse verdadeiramente público seria acompanhada da devida atenção à tradicional função de promotor da ação penal, tida também como interesse público, eis que zelaria pela segurança e ordem públicas. Por esta via buscava-se também ampliar a autonomia do órgão frente aos interesses políticos, e mesmo político-partidários, que geralmente se encontram atrelados à defesa judicial dos interesses estatais. Ressalte-se que essa busca pela mudança e ampliação das atribuições da instituição se deu especialmente no interior dos Ministérios Públicos estaduais, e não no âmbito do Ministério Público Federal, então claramente identificado com a União e com seus respectivos interesses.

O Ministério Público assume a sua vocação democrática, passando a enfrentar problemas das mais diversas origens, dialogando com os mais diferentes grupos sociais, intermediando disputas e conflitos, ou seja, aprofundando o exercício de suas atribuições no intuito de resguardar o interesse público e de transformar a realidade em que atua.

Essa nova concepção de Ministério Público permitiu que a doutrina realizasse uma nova leitura do agir ministerial, estabelecendo a existência de dois modelos de atuação do Ministério Público<sup>11</sup>: o demandista e o resolutivo.

---

<sup>11</sup> No texto *Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos*, a cientista política Cátia Aida Silva apresenta uma outra tipologia para desenvolver uma pesquisa sobre

O Ministério Público demandista é o mais conhecido, o tradicional, aquele que atua perante o Poder Judiciário, transferindo a este a resolução dos problemas sociais que chegam ao seu conhecimento. O resolutivo, ao contrário, atua fora da jurisdição, no plano extrajudicial, tentando resolver as contendas sociais com instrumentos próprios, previstos legalmente, tais como o termo de ajuste de conduta, as recomendações, os acordos extrajudiciais, etc., trabalhando de modo paralelo ao poder jurisdicional do Estado.

O papel resolutivo exercido pelo Ministério Público é da maior relevância, principalmente nas questões que envolvem direitos coletivos, pois o Poder Judiciário brasileiro tem demonstrado certa aversão a esse tipo de ações, mesmo um despreparo para lidar com conflitos coletivos, o que se reflete no pequeno número de ações coletivas que são julgadas em comparação com as ações individuais, tornando imprescindível a atuação preventiva do Ministério Público.

Cuidando da atuação extrajudicial do Ministério Público e da pouca efetividade da tutela jurisdicional, sustenta Almeida (2008, p. 30):

Portanto, nesse contexto, a atuação extrajurisdicional da instituição é fundamental para a proteção e efetivação dos direitos ou interesses sociais. A transferência para o Poder Judiciário, por intermédio das ações coletivas previstas, da solução dos conflitos coletivos não tem sido tão eficaz, pois, em muitos casos, o Poder Judiciário não tem atuado na forma e rigor esperados pela sociedade. Muitas vezes os juízes extinguem os processos coletivos sem o necessário e imprescindível enfrentamento do

---

a atuação dos Promotores de Justiça na defesa de novos direitos e interesses coletivos e sociais. A autora estabelece dois tipos ideais: “promotores de fato” e “promotores de gabinete”. Nas palavras da autora: “Definirei o *promotor de gabinete* como aquele que, embora utilize procedimentos extrajudiciais no exercício de suas funções, dá tanta ou mais relevância à proposição de medidas judiciais e ao exame e parecer dos processos judiciais dos quais está encarregado. Mais importante, o *promotor de gabinete* não usa os procedimentos extrajudiciais como meios de negociação, articulação e mobilização de organismos governamentais e não-governamentais. Já o *promotor de fatos*, conquanto proponha medidas judiciais e realize atividades burocráticas ligadas às suas áreas, dá tanta ou mais importância ao uso de procedimentos extrajudiciais, mobilizando recursos da comunidade, acionando organismos governamentais e não-governamentais e agindo como articulador político” (Silva, 2001, p. 134). A tipologia que distingue o Ministério Público demandista do resolutivo pode ser encontrada na obra de Marcelo P. Goulart (1998) e, também, na de Jairo C. Moreira (2009).

mérito. Essa situação tem mudado, mas de forma muito lenta e não retilínea. Não se nega aqui a importância do Poder Judiciário no Estado democrático de Direito, ao contrário, o que se constata e deve ser ressaltado é o seu despreparo para a apreciação das questões sociais fundamentais. Um Judiciário preparado e consciente de seu papel é das instâncias mais legítimas e democráticas para conferir proteção e efetividade aos direitos e interesses primaciais da sociedade.

Essa atuação resolutiva tem ganhado cada vez mais legitimação social, imprimindo ao Ministério Público um alto grau de respeitabilidade na comunidade em que atua, pois a instituição ministerial é uma parceira da sociedade na resolução de seus problemas.

Esse atuar ao lado da sociedade, em parceria com as organizações civis, transcende as respostas que o Poder Judiciário pode oferecer ao conflito, pois muitas vezes a sentença judicial é proferida, executada, mas o conflito permanece latente, gerando novas discórdias que implicarão novos processos, reiniciando-se com isso o ciclo.

Silva (2001, p. 138), cuidando do que define como promotor de fatos (perfil resolutivo do Ministério Público), afirma que

*o promotor de fatos vê-se não somente como defensor dos interesses e direitos metaindividuais, mas também como agente que deve buscar soluções para “resolver o problema social” relacionado a tais direitos. A via judicial é evitada, não só pela lentidão e incerteza das repostas do Poder Judiciário, mas porque o promotor de fatos interpreta o seu papel como atividade que transcende o sistema de justiça e requer legitimação na comunidade. Assim, ele atribui grande importância ao trabalho conjunto com organizações não-governamentais, órgãos governamentais e sindicatos. Muitas vezes, coloca-se no papel de articulador de lideranças e organizações locais.*

Por fim, o Ministério Público ainda atua como *ombudsman*<sup>12</sup>, atribuição conferida pelo art. 129, inciso II, da Constituição Federal, que determina caber a este “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia”.

É de ressaltar que a Constituição Federal não utilizou a denominação *ombudsman*, havendo uma falha do texto constitucional a esse respeito, mas que não desnatura a atribuição implícita na atuação do Ministério Público.

Nas palavras de Mazzili (1991, p. 113):

Nos trabalhos da Constituinte, [...] confiou ela na instituição do Ministério Público, já organizada em carreiras em todo o País: melhor seria carrear-lhe as funções e os instrumentos para que assumisse novos e relevantes encargos, totalmente compatíveis com sua própria destinação. Conferiu-lhe, pois, notável crescimento, especialmente quanto às suas funções. Embora sem tornar-lhe evidentemente privativa a defesa dos direitos nela assegurados, conferiu ao Ministério Público a tarefa do *defensor do povo*, ainda que desta expressão não se tenha valido (CR, art. 129, II).

#### 4 DE QUE FORMA ESTABELECE-SE A RELAÇÃO ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO E A SOCIEDADE CIVIL?

Buscar compreender o papel do Ministério Público na discussão que envolve as políticas públicas é, antes de tudo, uma forma de também perceber a relação que se estabelece entre o Ministério Público e a sociedade civil.

<sup>12</sup> A função de *ombudsman* tem origem remota na Constituição sueca de 1809, que criou a figura do *justitieombudsman*, expressão traduzida para o vernáculo como “comissário da justiça”, com a atribuição de supervisionar a observância dos atos normativos pelos juízes e servidores públicos. Sua estrutura foi abraçada também pelas Constituições espanhola, de 1978 (que instituiu “*el Defensor del Pueblo*”, no art. 54), e portuguesa, de 1975, que acolheu o “Provedor de Justiça” no art. 24, mantido, aliás, no art. 23, após a revisão de 1982. Na Assembleia Nacional Constituinte, verificando-se que o Ministério Público já estava estruturado em carreira e existia em todo o território nacional, foi-lhe deferida tal função, que consiste no controle dos demais controles (parlamentar ou político, administrativo e judiciário), atinente aos três poderes, sobretudo ao Executivo (Administração Pública). Objetiva, em síntese, remediar lacunas e omissões, bem como assegurar que os poderes respeitem as regras postas e não se imiscuem nos direitos e liberdades públicas dos cidadãos (Jathay, 2008, p. 30).

Como já visto, a Constituição Federal de 1988 conferiu ao Ministério Público um novo perfil, dirigido para a promoção social, para a defesa das instituições democráticas, em que a missão ministerial é a proteção do interesse público, tornando-se, em consequência, um agente que atua com a sociedade civil na defesa de seus direitos.

Mas qual seria a postura adequada do Ministério Público nessa interação? O Ministério Público é um parceiro? É um tutor que orienta o agir social? É um guia? Como se estabelece e que relação é essa?

Luciano da Ros (2009), em artigo que discute o padrão de interação entre a sociedade civil e o Ministério Público, aponta que o incremento das funções ministeriais decorrentes da Constituição de 1988 não passou despercebido pelos autores das Ciências Sociais, os quais têm realizado extensas reflexões sobre o tema.

O autor informa que, apesar de recentes e em número reduzido, os trabalhos são bastante divergentes, não havendo um posicionamento consolidado e único, mas sim muitas discordâncias sobre qual o papel adotado pela instituição ministerial na relação estabelecida com os segmentos sociais. Formula, então, uma tipologia, buscando estabelecer em três tipos ideais – adotando, assim, uma abordagem weberiana – as linhas principais que conduzem os trabalhos mencionados.

O primeiro tipo ideal seria o de “*órgão tutelar*”<sup>13</sup>, ou seja, o Ministério Público aparece como único titular verdadeiramente apto a defender os interesses sociais, agindo em prol da coletividade no intuito de superar as meras motivações particulares. A sociedade é vista como incapaz de defender os seus direitos, necessitando de uma instituição que a auxilie, ressaltando “o caráter verticalizado e mesmo paternalista da atuação do órgão, que em certos momentos assemelha-se a visões como o autoritarismo instrumental de que fala Wanderley Guilherme dos Santos [...]” (Ros, 2009, p. 39).

Para esse enfoque, o protagonismo ministerial é maléfico, pois diminui o potencial de atuação da sociedade civil, anestesiando-a, bem como direciona o

---

<sup>13</sup> “Os influentes estudos de Rogério Bastos Arantes [...], bem como os de Fábio Kerche [...] e Júlio Aurélio Vianna Lopes [...] são exemplos dessa visão que, em última análise remete a modelos de cooptação política no moldes daqueles apresentados em trabalhos clássicos de sociologia política brasileira, como os de Simon Schwartzman [...] e Raymundo Faoro [...]” (Ros, 2009, p. 38)

agir do Ministério Público para searas que comprometem a sua autonomia por uma politização excessiva.

O segundo tipo ideal é o do Ministério Público enquanto “protetor de minorias e de diversos grupos formadores da sociedade civil”<sup>14</sup>, em que a atuação ministerial surge com um perfil transformador, de mudança social, figurando como uma instância que possibilita o diálogo entre os movimentos sociais e o Estado, e com isso empreende câmbios significativos na realidade social. A sociedade civil, ao contrário do tipo anterior, mostra-se bastante atuante, engajada, pressionando o Ministério Público para que viabilize a implementação de mudanças, ressaltando-se que esse “potencial transformador atribuído ao Ministério Público, nessa visão, deve-se mais aos canais que este abre à sociedade civil do que à sua própria atuação inercial” (Ros, 2009, p. 40).

Essa posição é muito otimista em relação às interações que ocorrem entre o Ministério Público e a sociedade civil, cabendo ao primeiro canalizar as demandas e impulsionar as mudanças.

Por fim, o terceiro tipo ideal é o que sugere o Ministério Público enquanto um “órgão de mediação”<sup>15</sup> entre os vários setores da sociedade civil e do Estado, não sendo possível situar o Ministério como substituto da sociedade civil, tampouco como o responsável por transformações sociais significativas, mas sim como um coordenador, um articulador entre os vários grupos existentes na sociedade e os diversos segmentos sociais.

Após apresentar, em linhas gerais, a tipologia proposta por Luciano da Ros da interação existente entre o Ministério Público e a sociedade civil, percebe-se que é difícil definir, com precisão, qual determinado modelo de interação predomina, pois, sendo a instituição ministerial muito abrangente, deparando-se com uma diversidade enorme de problemas, os quais mudam de região para região do país, a forma de agir do Ministério Público acaba acompanhando essas mudanças, gerando formas de atuação divergentes e, muitas vezes, contraditórias<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> “A Associação de Magistrados Brasileiros (AMB) e o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), coordenados por Luiz Werneck Vianna [...]” (Ros, 2009, p. 39)

<sup>15</sup> “Neste universo de análise, importa mencionar especialmente os trabalhos de Débora Alves Maciel [...] e aquele resultante de sua parceria com Andrei Koerner [...]” (Ros, 2009, p. 42)

<sup>16</sup> Alguns autores, por exemplo, destacam que o mesmo Ministério Público que tem a atribuição de promover e defender a infância e a adolescência, dando cumprimento aos princípios constitucionais

Em que pesem as divergências, o Ministério Público tem-se mostrado cada vez mais como um parceiro da sociedade, como um aliado na luta pelo resguardo do interesse público, não impondo, mas atuando lado a lado, mediando, usando o poder que lhe foi conferido pela Constituição para facilitar o diálogo e o entendimento, possibilitando melhorias e conquistas sociais.

## **5 AFINAL, QUAL O LUGAR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DENTRO DO POLICY CYCLE?**

Eis o que diz Itamar Dias Noronha, Procurador de Justiça do Estado de Pernambuco:

Em Pernambuco, p. ex., no ano de 2005, o Procurador Geral de Justiça, na solenidade de sua posse, realizada na Assembléia Legislativa Estadual, convocou todos os deputados a assumirem o compromisso, formalizado na assinatura de um termo, para, junto aos Prefeitos dos Municípios, realizarem esforços no sentido de priorizar a criação e funcionamentos dos conselhos de direitos da criança e adolescente e dos órgãos tutelares, como uma das etapas do Projeto Primeiro a Infância, cujo resultado, em um ano, atingiu quase 100% (cem por cento) da meta.

O exemplo *supra* serve para introduzir, em uma situação prática, o que se entende ser o papel do Ministério Público quando se discute políticas públicas. Como já afirmado, parte-se neste artigo da inquietação de não aceitar o Ministério Público como um formulador ou um implementador de políticas públicas, mas, adotando a tipologia de Luciano da Ros (2009), como um órgão de mediação, um formador de pauta que traz para o debate público questões importantes, muitas vezes olvidadas pelos responsáveis pela criação de políticas públicas.

A atuação ministerial estaria situada nos dois primeiros momentos do *policy cycle* de acordo com a leitura proposta por Frey (2000), ou seja, nas fases de percepção e definição de problemas e de *agenda setting*, pois são nessas fases iniciais que a mediação realizada pela instituição consegue chamar atenção para o problema específico.

---

nesta área, ao mesmo tempo tem adotado posicionamentos que clamam pela diminuição da idade penal, demonstrando posicionamentos divergentes sobre a mesma matéria.

Várias são as campanhas que, por todo o Brasil, o Ministério Público vem realizando tanto de maneira isolada quanto em parceria com instituições da sociedade civil, no intuito de tornar visíveis determinados problemas, iniciando ou intensificando o seu debate.

Assim, por exemplo, no Estado de Santa Catarina, em 2010, a campanha “Bem-Me-Quer” foi desenvolvida pelo Fórum Catarinense pelo Fim da Violência e da Exploração Sexual Infanto-Juvenil, com apoio do Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), por intermédio do Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude (CAIJ), visando a sensibilizar a sociedade sobre a prevenção da violência sexual infanto-juvenil.

Recentemente, o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União (CNPGE) lançou Campanha Nacional de Combate às Drogas, com a preocupação de “alertar a sociedade sobre o efeito devastador que a droga causa na vida de crianças e jovens, levando, muitas vezes, à prostituição e criminalidade, afetando toda a estrutura familiar”, bem como mostrar a atuação do Ministério Público.

No Piauí, em 2011, a Procuradoria Geral de Justiça lançou a campanha “O Ministério Público pela paz no trânsito”, em que o objetivo foi conscientizar a população piauiense sobre o alto índice de acidentes no trânsito, bem como a necessidade de regularização de veículos automotores, notadamente motocicletas.

As iniciativas citadas, entre tantas outras espalhadas Brasil afora, mostram que a articulação entre o Ministério Público e a sociedade civil já é uma realidade, sendo vista como uma parceria, em que a colaboração da sociedade é imprescindível para o sucesso de qualquer iniciativa no que toca à discussão de temas objeto de políticas públicas.

A contribuição que o Ministério Público dá ao debate, mesmo quando torna determinado assunto matéria de ação judicial, é limitada a tornar visível o problema, chamar a sociedade para a discussão, tornando o problema perceptível; isso não significa formular ou implementar uma política pública, mas meramente atuar em suas fases iniciais, forçando que as instâncias responsáveis (Poderes Legislativo e Executivo) atuem para a sua consecução.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O interesse do Direito nas políticas públicas é um fenômeno recente e que se intensifica à medida que há uma preocupação maior em efetivar-se e

concretizar-se os direitos sociais. Políticas públicas e direitos sociais são as duas faces da mesma moeda, pois as primeiras, com uma origem na Ciência Política, refletem as ações propostas pelos governos na implementação dos direitos; já os direitos sociais são os fundamentos dessas políticas públicas, a sua razão de existir.

A implementação de políticas públicas exige prestações positivas do Estado, dispêndio financeiro e vontade política, ou seja, todo um conjunto de fatores que, somados, impulsionam o agir estatal para a satisfação de uma necessidade humana – pois onde há direitos existem necessidades.

É justamente em tal situação de fazer o Estado atuar, de efetivar direitos, que se faz presente a atuação do Ministério Público quando se discutem políticas públicas. Como defendido, não é atribuição ministerial formular ou implementar essas políticas, mas cobrar, exigir, mediar, facilitar o diálogo no afã de incluir na pauta política os problemas que afligem a sociedade, pois perseguir o interesse público é o objetivo maior da instituição ministerial.

Dentro do que se denomina *policy cycle*, o Ministério Público atua nas fases iniciais, o que Frey (2000) denomina de percepção e definição de problemas e de *agenda setting*, não havendo qualquer possibilidade de entender de outra forma, sob pena de desvirtuar a atuação ministerial, excedendo os poderes outorgados pela Constituição e ferindo a democracia.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: CHAVES, Cristiano; MOREIRA ALVES, Leonardo Barreto; ROSENVALD, Nelson. (Org.). *Temas atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ARANTES, Rogério Bastos. 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. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n39/1723.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988, p. 1 (Anexo). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 3 mar. 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise financeira global e depois: um novo capitalismo? *Novos Estudos*, São Paulo, n. 86, p. 51-72, mar. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n86/n86a03.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2011.

CAIRO, Thaíse; HOLANDA, Juliane; CUNHA, Ana Carolina. A questão democrática: o cartismo. Rio de Janeiro: Núcleo de Estudos Contemporâneos, 2009. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/nec/materia/grandes-processos/quest%C3%A3o-democr%C3%A1tica-o-cartismo>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

CAMBI, Eduardo; GONÇALVES, Leonardo Augusto. Ministério Público social. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 34, n. 177, p. 211-231, nov. 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Lisboa: Coimbra, 2001.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Avaliação de políticas e programas sociais. *Caderno de Pesquisa*, Campinas: Universidade Estadual de Campinas, n. 12, 1989.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 86, n. 737, p. 18, mar. 1997.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do *Welfare State* na nova ordem mundial. *Lua Nova*, São Paulo, n. 35, p. 73-111, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n35/a04n35.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2013.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Idéias, conhecimento e políticas públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-31, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2013.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <<http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 5 dez. 2012.

GARRIDO DE PAULA, Paulo Afonso. O Ministério Público e os direitos da criança e adolescentes. In: ALVES, Airton Buzzo; RUFINO, Almir Gasquez; SILVA, José Antonio Franco da (Org.). *Funções institucionais do Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2001.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia*: teoria e práxis. São Paulo: Editora de Direito, 1998.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso de princípios institucionais do Ministério Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

NORONHA, Itamar Dias. Tese ao VIII Congresso Estadual do Ministério Público (interesses difusos e coletivos) – O Promotor de Justiça na Indução de Políticas Públicas. Disponível em: <[http://www1.amppe.com.br/cms/opencms/amppe/trabalhos/trabalhos/trabalhos\\_0036.html](http://www1.amppe.com.br/cms/opencms/amppe/trabalhos/trabalhos/trabalhos_0036.html)>. Acesso em: 2 maio 2013.

MAZZILLI, Hugo N. *Manual do promotor de justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

\_\_\_\_\_. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MOREIRA, Jairo Cruz. *A intervenção do Ministério Público no processo civil à luz da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa era*. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

REZENDE FILHO, Cyro de Barros. *História econômica geral*. São Paulo: Contexto, 2010.

ROS, Luciano da. Ministério Público e sociedade civil no Brasil contemporâneo: em busca de um padrão de interação. *Revista Política Hoje*, Recife, v. 18, n. 1, p. 29-53, 2009. Disponível em: <<http://www.ufpe.br/politicohoje/index.php/politica/article/view/2/3>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

RUAS, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUAS, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel Valladão de (Org.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SILVA, Cátia Aida. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 127-144, fev. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v16n45/4334.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2013.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez.2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2013.

WERNECK VIANNA, Luiz; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezesete anos de judicialização da política. *Tempo Social*, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 39-85, nov. 2007. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/sociologia/temposocial/pdf/vol19n2/v19n2a02.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2013.