



Brasília | ano 50 | nº 198
abril/junho – 2013

O Ministério Público brasileiro e a implementação de políticas públicas

LUCIANO MOREIRA DE OLIVEIRA

Sumário

1. Introdução. 2. A proposta de ciclo de políticas públicas e os estágios das políticas. 3. Análise das políticas públicas: abordagem *top-down* versus perspectiva *bottom-up*. 4. Outras peculiaridades do processo de implementação. 5. Possibilidades de atuação do Ministério Público brasileiro para a implementação de políticas públicas. 6. Considerações finais.

1. Introdução

O interesse pelo estudo de políticas públicas no âmbito da Ciência política, sobretudo desde a década de 1960, cresceu de forma continuada e intensificou-se, especialmente, na década de 1980. Com efeito, o modelo de Estado de bem-estar social (*welfare state*), que foi assumido por grande parte dos países ocidentais após a Segunda Guerra Mundial, acarretou uma sensível mudança de postura dos governos, os quais deixaram o absentismo proposto pelo liberalismo político e econômico (Estado polícia) e tornaram-se provedores de direitos econômicos e sociais por meio de políticas públicas¹.

O crescimento do aparato estatal para a promoção de direitos econômicos e sociais levou ainda a um incremento normativo, com produção de legislação necessária para a regulação das políticas públicas. Com tal legislação, expandiu-se a intervenção do Estado na vida social e econômi-

Luciano Moreira de Oliveira é Mestrando em Saúde Pública pela UFMG. Especialista em Direito Sanitário pela Escola de Saúde Pública de Minas Gerais. Promotor de Justiça, com atuação no Grupo Especial de Promotores de Justiça de Defesa do Patrimônio Público (GEPP) do Ministério Público de Minas Gerais.

¹ Embora os fundamentos do Estado de bem-estar social fossem objeto de crítica na década de 1980, permanecia o interesse pela análise de políticas públicas.

ca, reduzindo o âmbito das liberdades clássicas na perspectiva do interesse coletivo.

Nesse contexto, desde os primeiros textos de Lasswell, a Ciência política passou a ocupar-se de forma mais sistematizada do estudo das políticas públicas, procurando entender o que os governos fazem, por que fazem, e que diferenças fazem essas atividades (DYE, 1972).

Já de início, confrontamo-nos com as primeiras polêmicas que envolvem a análise de políticas públicas: a própria definição destas últimas e a caracterização do campo de estudo. Quanto à primeira questão, Michael Hill e Christopher Ham, entre outras definições, lembram que David Easton afirma que “uma política (...) consiste de uma teia de decisões e ações que alocam valores” (EASTON, 1953 apud HAM; HILL, 1993, p. 26). Prosseguindo, adicionam que Jenkins vê política como “um conjunto de decisões inter-relacionadas... concernindo a seleção de metas e os meios de alcançá-las dentro de uma situação especificada (...)” (HAM; HILL, 1993, p. 26).

Apresentando seu ponto de vista, Michael Hill e Christopher Ham afirmam que “[...] a política pode por vezes ser identificável em termos de uma decisão, mas muito frequentemente ela envolve ou grupos de decisões ou o que pode ser visto como pouco mais que uma orientação” (HAM; HILL, 1993, p. 27).

Enveredando na discussão sobre decisões e ações que conformam as políticas públicas, os autores citados destacam que “tanto as ações quanto as decisões constituem o enfoque apropriado da análise de políticas” (HAM; HILL, 1993, p. 28). Thomas R. Dye, de seu turno, problematizando definições sobre políticas públicas que enfatizam o planejamento, estabelecimento de metas e objetivos explícitos, com regulação normativa específica, chama atenção para a necessidade de se ampliar o entendimento sobre as políticas públicas, abrangendo todas as ações de governo (DYE, 1972), o que abre

possibilidades para o estudo das não decisões e dos fenômenos que envolvem a formação das agendas dos governos.

Tendo a política pública como objeto de estudo, o campo da análise de políticas públicas ocupa-se da descrição e compreensão da ação do Estado. Trata-se de área voltada para o entendimento da atividade dos governos, mas com potencial de contribuição para a solução de demandas sociais e para orientação dos decisores e implementadores de políticas públicas.

Como será exposto a seguir, classicamente as políticas públicas foram compreendidas como um ciclo composto de estágios característicos. Levando-se em conta essa perspectiva, é possível afirmar a existência de uma concentração de estudos sobre os processos que envolvem a elaboração das políticas, chegando-se a afirmar, em função disso, que a implementação de políticas públicas é o elo perdido no presente campo de estudo.

Neste trabalho, pretende-se examinar as possibilidades de atuação do Ministério Público para a implementação de políticas levando em conta as características deste momento segundo a literatura especializada.

Cumprido ressaltar que a Constituição de 1988 definiu um elenco extenso de direitos fundamentais, incluindo direitos econômicos e sociais, os quais, normativamente, têm o mesmo *status* e garantias dos demais. De outro lado, o constituinte procedeu a uma completa reformulação do Ministério Público, que passou de uma instituição responsável pela repressão penal e proteção de incapazes para responsabilizar-se pela concretização de direitos fundamentais (arts. 127 e 129). Trata-se de um órgão do Estado, autônomo e independente, com agentes que dispõem de destacadas garantias e cujo mister é fiscalizar a conduta do próprio Estado e de atividades de interesse público, a fim de promover a observância das normas constitucionais.

Assim, a partir da literatura da Ciência Política, pretende-se compreender as características da implementação de políticas públicas para o fim de verificar as possibilidades de participação do Ministério Público brasileiro nesse processo.

2. A proposta de ciclo de políticas públicas e os estágios das políticas

O início dos estudos sobre análise de políticas públicas pela Ciência Política deve ser creditado, em grande parte, aos trabalhos de Lasswell, que, de forma pioneira, procedeu a um acurado exame do fenômeno, descrevendo suas principais características.

Os estudos de Lasswell levaram à proposição das políticas públicas como um ciclo, composto de fases ou estágios. Segundo Peter deLeon (1999), seriam eles: inteligência, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação.

Ainda conforme Peter deLeon (1999), os estágios propostos por Lasswell não advêm de abstrações acadêmicas, mas têm importante utilidade para se pensar as políticas públicas conceitualmente e também na prática.

Peter deLeon, destarte, reconhece os méritos do modelo de ciclo. Ratificando o que já se expôs, o autor ressalta a contribuição da proposta para a Ciência Política na medida em que fomentou o desenvolvimento de outros estudos baseados no *policy process*. Além disso, os estudos de estágios de políticas públicas levaram à adoção de uma perspectiva multidisciplinar na Ciência Política. Finalmente, o *policy process framework* permitiu explicitar a inclusão de normas sociais e de valores, aspectos negligenciados até então nos estudos políticos e econômicos (DELEON, 1999).

Tratando do tema, Peter John (2006) destaca que, genericamente, as políticas públicas

são descritas pelos modelos de estágios como um processo sequencial o qual se inicia com a formulação, é modificado pela negociação e processo legislativo, sendo, então, implementado. Trata-se de uma tentativa de simplificação dos procedimentos que envolvem desde a formulação até a implementação de políticas públicas com propósitos pedagógicos. A aparente clareza do modelo em questão, segundo o autor, popularizou sua abordagem e uso por jornalistas, agentes públicos e políticos.

Neste ponto, pode-se concluir que o modelo de ciclos é, na verdade, uma tentativa de estabelecer certa ordem para o estudo do complexo fenômeno das políticas públicas. Desse modo, a proposta de descrição das políticas públicas em estágios surge como um porto seguro para estudantes e pesquisadores na medida em que identifica características peculiares e processos que ocorrem no ciclo das políticas públicas. Deve-se admitir, sobretudo, seu valor pedagógico.

Ainda que se reconheça a importância do modelo em exame, é forçoso admitir suas limitações. Nesse sentido, Peter John (2006) destaca que o processo que envolve as políticas públicas é caótico e muito mais complexo que o modelo de estágios permite transparecer. Trata-se, ainda, de uma visão linear, que estabelece uma cisão entre formulação e implementação de políticas, que, raramente, poderá corresponder à realidade, pois a tomada de decisões é contínua e há um constante efeito de *feedback* da implementação, o que leva à correção de rumos e à constante reformulação da própria política. Assim, em vez de um processo com início e fim, com estabelecimento de causalidade entre *inputs* e *outputs*, o que se verá, na maioria das vezes, é apenas o meio da política pública, o que decorre das muitas idas e vindas entre os processos de decisão e os de implementação.

Para Peter deLeon (1999), o modelo de estágios fomenta o estudo compartimentado

das fases, levando o pesquisador a esquecer-se do processo como um todo. Além disso, a visão dos estágios da política pública leva a um entendimento desta como composta de fases autônomas, quando se trata, em verdade, de um processo contínuo e interconectado. Além disso, corroborando parte das críticas de Peter John (2006), o autor afirma que o termo “modelo” transmite uma ideia de linearidade, em oposição a uma visão – mais próxima da realidade – relacionada a um processo composto de *feedbacks* e *loops*, em constante transformação.

Peter deLeon (1999) dialoga, ainda, com Paul Sabatier (1993) e discute as principais críticas que este faz ao modelo de estágios. Segundo deLeon (1999), são estas as principais objeções de Sabatier (1993 apud DELEON, 1999):

1. O modelo de estágios não é um modelo causal;
2. O modelo de estágios não fornece uma base para o teste de hipóteses empíricas;
3. O modelo de estágios não é apurado sequer sob o aspecto descritivo;
4. Trata-se de um enfoque *top-down*;
5. O modelo de estágios enfatiza o ciclo de políticas públicas como uma unidade temporal de análise, ou seja, ignora-se a concepção de sistemas;
6. Trata-se de modelo falho para integrar a análise de políticas públicas e uma perspectiva orientada por uma visão global do *policy process*.”

Diante de tais objeções, Peter deLeon (1999) destaca que a proposta de estágios não tem a pretensão de ser preditiva, destinando-se a descrever as relações que ocorrem no curso do ciclo das políticas públicas. Ressalta, ainda, que o modelo em questão não tem a pretensão de ser uma teoria, destacando que o próprio Sabatier, ao examinar as mudanças de políticas públicas, acaba por adotar a ideia de estágios.

Em face disso, pode-se afirmar que a descrição das políticas públicas como um ciclo composto de estágios teve papel importante no desenvolvimento de estudos nesse campo. Deve-se, pois, reconhecer o mérito da proposta ao descrever e conferir uma organização, ainda que apenas ideal, ao fenômeno das políticas públicas. Entretanto, de fato são pertinentes as advertências de que se trata de uma ferramenta com emprego especialmente heurístico, visto que a complexidade das políticas públicas não pode ser refletida em um modelo racional e linear como o proposto. Assim, embora seja possível reconhecer a existência de momentos com características próprias, é preciso enfatizar que as políticas públicas são um processo contínuo, interconectado, com muitas “idas e vindas”, merecendo exame unitário – o que impede uma visão compartimentada dos estágios, especialmente com uma separação dicotômica entre formulação e implementação.

3. Análise das políticas públicas: abordagem *top-down* versus perspectiva *bottom-up*

O crescente interesse da ciência política pela análise de políticas públicas não veio acompanhado do desenvolvimento de estudos sobre implementação. Com efeito, de início, concentraram-se os estudiosos e pesquisadores nas análises sobre formulação. Diante de tal constatação, segundo Michael Hill (2006), Hargrove chegou a afirmar que havia um *elo perdido* entre os estudos de formulação de políticas públicas e as avaliações de resultado (HARGROVE, 1975 apud HILL, 2006). Os estudos de Pressman e Wildavsky na década de 1970 tiveram o mérito de promover uma análise aprofundada da implementação de políticas, fomentando o debate e o desenvolvimento de outras abordagens.

Os estudos sobre implementação de políticas públicas foram fortemente influenciados pelo modelo de estágios descrito em tópico anterior. Parte-se da premissa de uma diferenciação clara entre formulação e implementação, que tem subjacente, ainda, uma visão *top-down* (de cima para baixo) desse processo. Assim, pretende-se examinar os processos materiais que envolvem a efetivação de metas e objetivos estabelecidos pelos governos centrais no nível local.

Pressman e Wildavsky esclarecem o ideário que permeia seu modelo de análise:

“A implementação, para nós, significa exatamente (o que o dicionário estabelece) executar, efetuar, completar, levar a cabo. Mas, o que é que está sendo implementado? Uma política, naturalmente. Deve haver algo anterior à implementação; caso contrário, não haveria um objetivo a ser alcançado pelo processo da implementação. Para um verbo como ‘implementar’, há de haver um objeto como políticas. Porém, as políticas normalmente contêm metas e também os meios para alcançá-las. Como, então, distinguir entre uma política e sua implementação?” (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984, p. 63).

É importante destacar que as análises de Pressman e Wildavsky estão fortemente influenciadas pela frustração que se abateu na sociedade norte-americana decorrente do fracasso ou do limitado êxito da guerra contra a pobreza e de programas sociais do final dos anos de 1960 (HILL, 2006). Busca-se, nesse sentido, compreender as falhas que ocorrem entre o momento de formulação e o de avaliação de resultados, como deixa claro o subtítulo da obra dos citados autores:

“Como grandes expectativas em Washington são adulteradas em Oakland; ou porque é surpreendente que programas federais funcionem, sendo esta a saga da administração do desenvolvimento econômico, como dito por dois simpatizantes que buscam construir a moral sobre os alicerces de esperanças desmoronadas” (HAM; HILL, 1993, p. 136).

Os estudos *top-down* concentram-se, portanto, no entendimento dos problemas que levam à falta de efetividade dos programas gestados no nível central de governo. Trata-se de compreender as razões do déficit de implementação e propor medidas para se atingirem as metas previamente estabelecidas. A par do interesse acadêmico, é possível constatar o enfoque prescritivo do modelo em questão.

O modelo *top-down* está permeado pela ideia de controle das ações pós-formulação de políticas, com o propósito de orientá-las para os fins previamente estabelecidos. Além das diversas propostas endereçadas aos formuladores de políticas públicas, como tornar claros seus objetivos, garantir recursos e tempo suficientes à disposição dos programas e embasar

a política em uma teoria de causa e efeito válida, destaca-se a sugestão de que a implementação esteja a cargo de uma agência ou de um número pequeno de agências responsáveis, devendo, nesse caso, haver uma relação de cooperação adequada e que as relações de dependência sejam pequenas em número e em importância, sob pena de se incrementar o déficit de implementação. Chama atenção, ainda, a indicação de que uma implementação perfeita depende de que aqueles com autoridade possam exigir e obter perfeita obediência (HAM; HILL, 1993, p. 138).

Percebe-se que o enfoque *top-down* de implementação de políticas públicas deixa transparecer um caráter autoritário e, de certa forma, incompatível com as peculiaridades de países que têm uma estrutura descentralizada de governo, sobretudo os estados federais, que são compostos por entes com autonomia administrativa, financeira e legislativa. No caso brasileiro, ressalte-se o caráter *sui generis* da federação, que contempla três níveis de governo.

Em que pese a importância das análises *top-down* para o desenvolvimento dos estudos de implementação, é necessário reconhecer que elas contêm limitações. De início, destaca-se que Pressman e Wildavsky (1984), ao afirmarem que “implementar” é verbo que tem por objeto a política, acabaram por criar para si uma *armadilha linguística*, como afirmam Ham e Hill (1993). Isso porque, como destacamos acima, política pública não é um conceito unívoco, mas, ao contrário, bastante indeterminado. Ademais, a assertiva de Pressman e Wildavsky (1984) aponta para uma dicotomia entre formulação e implementação já bastante criticada relativamente ao modelo de estágios. Como se afirmou, embora seja possível identificar peculiaridades e momentos que integram a política pública, esta deve ser entendida como um processo contínuo, com muitas idas e vindas e em constante reformulação.

Nesse passo, revendo posições anteriores, Majone e Wildavsky (1984) afirmam que, na realidade, a implementação de uma política é um procedimento unitário e continuamente influenciada e redefinida pelas ações que a põem em prática – muito embora, por óbvio, esse processo esteja condicionado e pautado previamente pela formulação.

Percebe-se, portanto, que as políticas são fenômenos de grande complexidade para serem reduzidos ao modelo de racionalidade proposto pela perspectiva *top-down*, que, dificilmente, corresponderá ao que ocorre na prática. Não se pode esquecer que as políticas abrangem todas as ações do governo e, muitas vezes, também suas não-decisões, as quais interferem, diretamente, na efetividade de pautas da sociedade. Por vezes, muitas ações do governo não incluem a divulgação de programas explícitos, que exigem novas atividades, mas relacionam-se apenas a ajustes em atividade já existentes, fomentando-as ou contingenciando recursos disponíveis (HILL, 2006).

Na análise de políticas públicas, a adoção estrita do enfoque *top-down* pode levar, ainda, a se negligenciar e até legitimar o fenômeno das políticas simbólicas, pois é sabido que, a despeito da existência de um discurso oficial e mesmo de medidas formais dos governos em prol de determinadas políticas, por vezes estas sofrem mecanismos indiretos de boicote, como a supressão de recursos necessários para serem postas em prática.² Ao se adotar uma

² Ao abordar a implementação da política de saúde no Brasil, Telma Menicucci problematiza a afirmação constante de que o subfinanciamento seria um obstáculo para a efetivação do SUS. Para a autora, isso pressupõe que o tema fosse prioridade e desejo dos governos posteriores à Constituição de 1988. Na verdade, para ela, o subfinanciamento é uma forma de inviabilização sistêmica. No seu modo de ver: “Reconhecendo-se esses constrangimentos [financeiros], cabe indagar em que medida havia de fato a intenção governamental de implantar os dispositivos formais da política de saúde, mas que seria inviabilizada pelas limitações financeiras. O argumento desenvolvido

rígida separação entre formulação e implementação, acaba-se por dar legitimidade a esse tipo de postura ou, ao menos, esquecê-la, já que, na medida em que tenham promovido a gestão dos programas e patrocinado a elaboração legislativa correlata, os formuladores (executivo dos níveis centrais de governo e legislativo) terão se desincumbido de sua responsabilidade, podendo o insucesso ser atribuído à incompetência dos níveis locais.

Finalmente, deve-se reconhecer que muitas decisões que são centrais para o sucesso ou insucesso de uma política são, por diferentes razões, tomadas no nível local e não no momento de sua formulação, gerando a reformulação da própria política, como anotado por Majone e Wildavsky (1984), o que nos leva a concluir, portanto, que não é possível estabelecer uma oposição rígida entre formulação e implementação.

Uma abordagem alternativa da implementação de políticas públicas reconhece o caráter conflituoso desse processo que, longe de se tratar apenas de condutas materiais de colocação em prática de programas a fim de se atingirem objetivos e metas previamente traçados, envolve negociação e barganhas com diferentes agentes e constante tomada de decisões³. Trata-se dos chamados estudos *bottom-up* (de baixo para cima), nos quais se enfatiza o papel dos implementadores.

Após analisar as críticas ao modelo *top-down* e os motivos pelos quais um conjunto de decisões é deixado para a fase de implementação, Michael Hill (2006, p. 72) afirma que tais considerações:

“[...] levam à percepção de que o processo de elaboração de políticas, frequentemente, continua durante a fase de implementação. Pode envolver flexibilidade contínua, a concretização de políticas em curso, ou, ainda, um processo de vai-e-vem entre políticas e ações. Barrett e Fudge (181, p. 25) enfatizaram a necessidade de se ‘considerar implementação com um *continuum* de política/ação em que, com o tempo, ocorre um processo interativo e de negociações entre aqueles que buscam pôr em prática e aqueles de quem as ações dependem.”

neste artigo é que mesmo não negada no discurso, nem mesmo tendo sido objeto de uma redução programática, a atenção à saúde universal e igualitária foi objeto de veto implícito e de inviabilização sistêmica, por analogia com a noção de redução sistêmica das políticas do estado de bem-estar, utilizada por Pierson (1994). Com essa expressão, Pierson refere-se às estratégias indiretas para a redução de políticas cujas consequências são sentidas apenas em longo prazo e que parecem ter sido muito mais importantes nas tentativas de desmantelamento do Estado de bem-estar do que nos esforços de redução programática explícita dos programas sociais” (MENICUCCI, 2006, p. 77).

³ Ao tratar desses estudos, Pedro Luiz Barros Silva e Marcus André Barreto de Melo destacam que “o que é comum a essas contribuições é a recusa à noção de implementação como uma etapa subsequente à formulação – esta última como uma instância racional e compreensiva. A implementação é entendida como processo autônomo em que decisões cruciais são tomadas e não só ‘implementadas’” (MELO; SILVA, 2000, p. 10).

Após destacar autores que tratam da implementação como um processo cooperativo, Michael Hill (2006, p. 72) afirma que “essas ideias implicam um sistema em que um relacionamento próximo, cooperativo, caracteriza as relações dentro do sistema político, permitindo que a política entre em ação”.

Com efeito, o que se pretende é ressaltar que as disputas durante a formulação das políticas públicas prosseguem no momento de implementação. Além disso, as interações, os indivíduos e grupos que buscam implementar as políticas, aqueles de quem as políticas dependem e os que têm seus interesses afetados por ela constituem uma realidade que não pode ser ocultada (HILL, 2006).

Nesse passo, é esclarecedora a conclusão de Michael Hill (2006, p. 74):

“A realidade, portanto, não se refere a um controle imperfeito, mas às ações como processo contínuo da interação, com políticas mutantes e passíveis de mudanças, uma estrutura complexa de interações e um mundo externo que condiciona a implementação, porque as ações governamentais recaem – e para isso são elaboradas – sobre a implementação e seus atores que são, por natureza, difíceis de controlar: a análise concentra-se melhor sobre os níveis em que isso ocorre, já que não se trata de mostrar deficiências de implementação, e sim de recriar as políticas.”

Assim, embora não se possam negar os méritos dos primeiros estudos de implementação, os quais adotaram a perspectiva *top-down*, é necessário reconhecer a impossibilidade de uma oposição clara entre formulação e implementação de políticas, reconhecendo-se um processo contínuo que envolve muitos conflitos e a necessidade de barganhas e acordos, com tomada de várias decisões importantes, que redefinem a própria política⁴. Com isso, abre-se caminho para uma abordagem complementar entre as perspectivas *top-down* e *bottom-up*.

4. Outras peculiaridades do processo de implementação

Ao contrário do que pode imaginar o senso comum, acreditando que a implementação de políticas públicas está a depender apenas de um conjunto de técnicas que devem colocar em prática os programas previamente elaborados pelos seus formuladores, consagrando uma visão hierarquizada da administração pública e atribuindo reduzido prestígio aos agentes dos escalões mais baixos, deve-se reconhecer a importância e o papel decisivo destes últimos para o êxito das políticas.

⁴ Trata-se de reconhecer a dimensão política do processo de implementação, como ressaltam Pedro Luiz Barros Silva e Marcus André Barreto de Melo (2000).

Tradicionalmente, a Ciência Política deu prioridade aos estudos do processo de formulação de políticas públicas, o que realça, sobremaneira, a importância dos chamados formuladores ou decisores. Desse modo, se a política está previamente definida, aos demais membros da burocracia estatal deve-se reservar unicamente o papel de cumpri-la, devendo ser controlados em prol da eficiência.

No entanto, a complexidade dos tempos atuais impede que, inclusive do ponto de vista normativo, seja possível estabelecer de forma prévia e definitiva as possibilidades de sua aplicação diante da multiplicidade de situações fáticas quotidianas. Nesse sentido, inclusive para possibilitar a adaptação das políticas às diferentes hipóteses em concreto, é necessário que haja um espaço de abertura a ser preenchido caso a caso.

Reconhecidas, desde já, essas limitações e necessidades, verifica-se que os agentes públicos de escalões inferiores⁵, no momento da aplicação das políticas públicas, acabam por gozar de uma esfera de autonomia necessária para sopesar as diferentes situações que lhes são apresentadas. Além dessa necessidade, que decorre das peculiaridades fáticas, trata-se ainda de circunstância socialmente valorada de forma positiva, porquanto a sociedade busca não apenas a imparcialidade dos órgãos públicos, mas também a compreensão de circunstâncias sociais e flexibilidade para tratá-las (LIPSKY, 1996). Essa perspectiva revela, novamente, o conteúdo decisório do processo de implementação de políticas públicas, que não se trata, ao contrário, de pura técnica para se porem em prática programas pré-definidos.

Aqui, já se pode inferir que a perspectiva de controle para se atingir a implementação ótima,

⁵ *Empleados de base* ou *Street-level bureaucrats* conforme Lipsky (1996).

como enfatizam os estudos *top-down*, mostra-se inapropriada sobretudo se encarada de forma unidirecional e definitiva. Assim, é necessário o diálogo e a negociação, mesmo no âmbito interno da administração pública, no qual vige o princípio da hierarquia. Isso porque, dada a esfera de autonomia dos agentes de escalões inferiores, é necessário que comunguem ou ao menos compreendam e atendam aos objetivos implícita ou explicitamente manifestados pelos decisores. Do contrário, caso os “burocratas ao nível da rua” entendam que falta legitimidade à política ou defendam interesses diversos, acabarão certamente por redefinir a própria política, na medida em que seu trabalho e suas decisões não estarão em compasso com ela.

Além do mais, uma visão hierárquica e impositiva da administração encontra obstáculo nas garantias de que gozam alguns agentes públicos para o exercício de sua função⁶, o que impõe a busca de alternativas para o êxito das políticas públicas. Calha transcrever as palavras de Michael Lipsky (1996, p. 294):

“Las burocracias de base tienen un elevado grado de conocimiento especializado sobre algunas políticas e incluso preferencias y, según dispongan su personal, reforzarán más o menos su influencia. El rol discrecional de los trabajadores de base y su posición como elaboradores de facto de políticas es lo que supone decisivamente la dependencia de los gerentes de sus subordinados. Esta discrecionalidad que ejercen los empleados de base significa que los gerentes, para poder demostrar sus propias habilidades y capacidades, dependen críticamente de sus subordinados, sin la posibilidad de intervenir en cómo sus subordinados trabajan.”

⁶ É o caso, por exemplo, de membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, já que os primeiros julgam segundo o princípio do livre convencimento motivado e os segundos dispõem de independência funcional no exercício de suas funções.

Tais características do papel exercido pelos agentes públicos de mais baixo nível hierárquico ou “burocratas ao nível da rua” realça novamente o conteúdo conflituoso do processo de implementação, no qual muitas decisões vitais para a política são tomadas após processos de negociação e barganha (LIPSKY, 1996).

5. Possibilidades de atuação do Ministério Público brasileiro para a implementação de políticas públicas

O Ministério Público brasileiro, tradicionalmente, ocupava-se da promoção das ações penais e tutela de interesses de incapazes nos processos cíveis; neste caso, agia como *custos legis* (fiscal da lei). Nas ordens jurídicas que precederam a Constituição de 1988, o Ministério Público esteve por vezes ligado aos demais poderes do Estado – desprovido, assim, de prerrogativas necessárias para exercer sua fiscalização e velar pelos direitos da sociedade.

No ordenamento jurídico erigido após a Constituição de 1988, o Ministério Público teve seu perfil modificado – processo esse que se iniciou com a promulgação da lei de ação civil pública –, e suas atribuições e prerrogativas foram ampliadas, o que levou a uma grande transformação da instituição. Assim, esta passou de repressiva – tanto na atuação penal, buscando a condenação de autores de crime, como na área cível, por agir apenas como interveniente em processos de terceiros – para ser proativa e responsável pela tutela de interesses da sociedade. Prova disso é o art. 127 da Constituição de 1988, que estabelece que o Ministério Público é “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Percebe-se, assim, a amplitude das atribuições cometidas ao órgão pelo constituinte.

Como desdobramento de tal dispositivo, o art. 129 da Constituição dispõe sobre as funções institucionais do Ministério Público e relaciona o seguinte:

“I – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV – promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V – defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI – expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII – requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX – exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.”

As ferramentas necessárias para que os membros do Ministério Público desempenhem suas funções encontram-se previstas na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/93), Lei Orgânica do Ministério Público da União (LC nº 75/93), nas leis orgâ-

nicas estaduais e em diversas legislações específicas, como a lei de ação civil pública (Lei nº 7.347/85), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90) e o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/03). Além da ação penal e da ação civil pública para a tutela de interesses coletivos e individuais indisponíveis, o Ministério Público também está legitimado de forma geral para promoção das ações necessárias para tutela dos interesses que lhe foram confiados, inclusive para o controle de constitucionalidade em abstrato das leis e atos normativos por seus órgãos de cúpula.⁷ De outro lado, no plano extrajudicial, desde a Constituição até as leis orgânicas, o Ministério Público foi dotado de instrumentos para o exercício de suas atribuições. Destaca-se, entre eles, o atendimento ao público⁸, o inquérito civil público e o procedimento investigatório criminal⁹, a audiência pública¹⁰, a recomendação¹¹ e o compromisso de ajustamento de conduta¹².

Além da ampliação das atribuições, houve o correspondente incremento das garantias institucionais e dos membros do Ministério Público. Assim, a instituição foi concebida como una e indivisível e goza de autonomia administrativa e financeira, bem como de iniciativa legal privativa nas matérias referentes à sua organização (art. 127, §§ 1º e 2º, da CR/88). Ao mesmo tempo, os membros do Ministério Público, entre outras prerrogativas, gozam de vitaliciedade, independência funcional, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios (arts. 127, § 1º, e 128, §5º,

⁷ O Procurador-Geral da República, para o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos perante a Constituição da República; e Procuradores-Gerais de Justiça, para controle de leis e atos normativos em face das constituições estaduais.

⁸ O membro do Ministério Público tem o dever de atender a qualquer do povo (art. 32, II, da Lei nº 8.625/93), o que é decorrência do direito de petição (art. 5º, XXXIV, *a*, da CR/88).

⁹ Trata-se de procedimentos inquisitórios para investigação de fatos e a colheita de provas para a promoção das ações civis e criminais de sua atribuição. O inquérito civil tem previsão na Lei nº 7.347/85, entre outras leis que repetiram sua previsão, e está disciplinado pela Resolução nº 23 do Conselho Nacional do Ministério Público. O procedimento investigatório criminal decorre do sistema constitucional e legal e está regulamentado pela Resolução nº 13 do Conselho Nacional do Ministério Público.

¹⁰ A audiência pública pode ser utilizada para a colheita de esclarecimentos e discussão de temas com a população, bem como para a própria definição das prioridades e estratégias de atuação do Ministério Público. Encontra previsão, entre outros dispositivos, no art. 27, IV, da Lei nº 8.625/93.

¹¹ Faculta-se ao Ministério Público, na defesa dos direitos assegurados na Constituição, expedir recomendações, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito (art. 27, IV, da Lei nº 8.625/93). Trata-se de importante instrumento para expor a posição do Ministério Público sobre determinado tema, a fim de buscar a adequação de determinada situação às disposições legais/constitucionais.

¹² O Ministério Público e outros órgãos legitimados para a promoção da ação civil pública na defesa dos interesses coletivos “poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial” (art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/85).

I, da CR/88). Todas essas prerrogativas permitem que a instituição atue de forma independente na fiscalização dos poderes do Estado e na defesa dos direitos sociais. Diante disso, correlacionando as novas atribuições do Ministério Público com as prerrogativas institucionais e de seus membros, é possível concluir que o órgão, após a Constituição de 1988, está vocacionado para a defesa dos direitos fundamentais e detém grande potencial para fomentar e fiscalizar a implementação de políticas públicas voltadas para a concretização de tais direitos.

Observa-se que o novo Ministério Público, forjado a partir do texto constitucional de 1988, goza de vasto instrumental para promover a efetividade de direitos fundamentais e, correlatamente, contribuir para a implementação das políticas públicas. Aqui, contudo, fica a indagação: qual forma de agir é mais adequada? De que maneira o Ministério Público será mais eficiente na missão de assegurar a máxima eficácia das normas constitucionais diante das circunstâncias fáticas e jurídicas? (HESSE, 1991).

Para início da discussão, é necessário retomar a compreensão a que se chegou nos itens anteriores acerca da política pública. Com efeito, pode-se concluir que se trata de fenômeno complexo todavia, é útil, a fim de evitar uma visão míope do tema, compartilhar do entendimento de Thomas R. Dye (1972) de que se trata de todas as atividades desempenhadas pelo Estado.

Deve-se lembrar, ainda, que a implementação de políticas públicas também é complexa e envolve um processo de negociação e barganha, entre outros, com grupos afetados, exigindo a tomada de muitas decisões não contempladas em sua formulação. Há que se reconhecer também a impossibilidade de um controle completo ou perfeito das atividades e dos agentes envolvidos na tarefa de pôr a política em prática, uma vez que a atividade desenvolvida por eles, dadas

suas características, envolve grande discricionariedade. Por tudo isso, a implementação acaba tornando-se um refazer da própria política, redefinindo-a, permitindo-nos concluir pela existência de um *continuum* entre formulação e implementação.

Voltando os olhos para o Ministério Público, têm-se identificado, com base nos instrumentos disponíveis para a atuação de seus membros, dois modelos ou possibilidades distintas de trabalho, chamados modelo demandista e modelo resolutivo (ALMEIDA, 2012; GOULART, 1998; RODRIGUES, 2012). No primeiro gênero, classifica-se a proposta de atuação repressiva, valendo-se dos instrumentos processuais disponíveis para submeter as demandas ao Poder Judiciário. A postura do órgão do Ministério Público é de oposição e de conflito, sendo reservado ao Poder Judiciário o papel de acertamento do direito e a composição do conflito de interesses através do processo. Por outro lado, tem crescido a proposta de atuação resolutive. Com essa designação, pretende-se classificar a forma de trabalho que se vale prioritariamente de ferramentas extrajudiciais, buscando a abordagem do caso de forma dialogada, inclusive, na hipótese de tutela de direitos coletivos, envolvendo os possíveis interessados¹³. Atua o Ministério Público de forma proativa e preventiva, buscando evitar a ocorrência de dano aos interesses sociais ou, quando impossível, sua reparação ou recomposição *in natura*. Nesse caso, o membro do Ministério Público reafirma-se como agente político, conciliador e protetor dos interesses sociais.

Analisando as possibilidades de atuação do Ministério Público e aproximando-se dessa classificação, Cátia Aida Silva (2001), em

¹³ Exemplos: realização de audiência pública com consumidores afetados pela má prestação de um serviço, com população que sofre o impacto ambiental de um empreendimento poluidor ou potencialmente poluidor, etc.

estudo sobre o Ministério Público do Estado de São Paulo, logrou êxito em identificar dois tipos ideais de Promotores de Justiça na defesa de direitos e interesses coletivos e sociais: promotores de fatos e promotores de gabinete. Segundo a autora:

“As novas atribuições constitucionais do Ministério Público na defesa de interesses metaindividuais resultam, conforme o grupo estudado, em distintas formas de atuação, devido à abrangência da legislação recente e à independência funcional – que garante, como vimos no cotidiano dos promotores, uma considerável autonomia dos membros do Ministério Público. O tipo promotor de fatos indica a tendência do alargamento das funções dos promotores para muito além da esfera jurídica, tornando-os verdadeiros articuladores políticos nas comunidades em que trabalham. O tipo promotor de gabinete indica a leitura das novas atribuições do promotor dentro das fronteiras da esfera jurídica, definindo-o como agente judiciário cuja prioridade é o trabalho ‘processual’ – propor e acompanhar medidas judiciais – e cuja ação na defesa dos interesses metaindividuais se dá, sobretudo, pela via judicial” (SILVA, 2001, p. 140).

Em estudo sobre as estratégias das instituições jurídicas na área da saúde, Felipe Dutra Asensi (2010) identificou possibilidades para além do fenômeno da judicialização da saúde, atualmente na pauta dos gestores e sanitaristas. Ressalta o pesquisador a utilização pelo Ministério Público de mecanismos que, a par de contribuírem para a efetividade do direito à saúde, criam espaços para uma construção dialogada, com participação social:

“No contexto brasileiro, o Ministério Público recebeu destaque enquanto instituição jurídica envolvida no processo de efetivação da saúde enquanto direito. De uma maneira geral, o MP desenvolve a capacidade institucional de criar um espaço de diálogos ao possibilitar a comunicação entre os principais atores que compõem o processo de formulação, gestão e fiscalização das políticas públicas em saúde. A atitude ativa e dialógica que alguns membros do MP adotam permitiu resultados positivos na horizontalização da relação entre Estado e sociedade, sobretudo porque permite pensar em novos arranjos institucionais que não necessariamente conduzem à judicialização das demandas em saúde. Isso tem permitido ao MP superar uma lógica de efetivação centrada no juiz e propor outras alternativas de atuação calcadas na ideia de juridicização das relações sociais” (ASENSI, 2010, p. 50).

A conclusão de Felipe Asensi (2010) evidencia o conteúdo político da atuação do membro do Ministério Público na busca pela efetivação de direitos fundamentais, identificado por Cátia Aida Silva relativamente ao promotor de fatos. Para além de um burocrata de gabinete, a Constituição de 1988 criou para o membro do Ministério Público a possibilidade

de atuar como mediador de conflitos sociais, valendo-se das prerrogativas e do instrumental disponível para efetivar direitos sem a necessidade de provocar o Poder Judiciário, cuja forma de atuação, além de lenta e formalizada, resulta em decisão imposta às partes.

Em face disso, deve-se reconhecer o grande potencial do Ministério Público para contribuir para a implementação de políticas públicas, em conformidade com os parâmetros constitucionais, ao valer-se tanto das ferramentas judiciais, quanto das extrajudiciais. Não obstante, a nosso aviso, as características do processo como forma de composição de interesses, leva à reprodução da abordagem *top-down* na implementação de políticas públicas. Embora, obviamente, por vezes o instrumento deva ser utilizado pelo Ministério Público, sobretudo quando esgotados outros recursos, a implementação de políticas públicas por via judicial não contempla a possibilidade de discussão e diálogo de que dispõe a instituição, quando invoca as ferramentas extrajudiciais, como a realização de reuniões no curso do inquérito civil, audiências públicas, expedição de recomendações e celebração de compromissos de ajuste de conduta. Nessas hipóteses, reconhecida a conflituosidade e a complexidade do momento de implementação das políticas, verifica-se que a atuação resolutiva do membro do Ministério Público, abandonando o gabinete e aproximando-se dos interessados, abre possibilidades para o processo de barganha e construção de alternativas, com perspectivas mais otimistas de efetividade dos direitos fundamentais previstos na Constituição.

6. Considerações finais

O presente trabalho teve por objetivo expor os principais conceitos e controvérsias que estão presentes no campo da análise de políticas

públicas, envolvendo, sobretudo, o modelo de estágios e as possíveis abordagens sobre sua implementação. Posteriormente, buscou-se examinar as possibilidades de contribuição do Ministério Público nessa seara.

Verificou-se o pioneirismo do modelo de estágios como forma de estudo das políticas. Embora tenha limitações e imponha uma simplificação do objeto, é forçoso reconhecer que o mesmo fomentou o desenvolvimento dos estudos sobre o tema. Entretanto, examinando o assunto de forma crítica, foi possível demonstrar a complexidade das políticas públicas e a impossibilidade de se ter tanto uma visão linear do fenômeno quanto compartimentada dos estágios em que usualmente ela é subdividida.

Observando de perto a implementação de políticas públicas, foi possível concluir que se trata de atividade que envolve conflitos, necessidade de barganhas e composições, assim como a tomada de decisões centrais para o êxito das políticas. Tais características e os constrangimentos impostos pelas circunstâncias em que aquelas são implementadas impedem que se estabeleça uma dicotomia entre formulação e implementação, uma vez que a política caracteriza-se, na verdade, por um *continuum* entre esses momentos. Com efeito, se as atividades de implementação têm seus limites condicionados, ao se pôr a política em prática, acaba-se por reformulá-la, sendo inquestionáveis os efeitos retroalimentadores.

Com seu redesenho após o advento da Constituição da República de 1988, o Ministério Público e seus membros passaram a dispor de um leque de atribuições e garantias que lhes permitem contribuir para a implementação de políticas públicas voltadas para a efetividade dos direitos fundamentais. Seja no plano judicial, seja no extrajudicial, a Constituição e as leis conferiram ao Ministério Público instrumentos

eficazes para a fiscalização dos poderes públicos e concretização dos interesses sociais.

Em virtude da complexidade das políticas públicas e de sua implementação, visto que, nesse caso, se envolve na mediação de conflitos e tomada de decisões não adotadas no momento de formulação, percebe-se que o modelo resolutivo de atuação do Ministério Público, com a priorização dos instrumentos extrajudiciais, abre mais possibilidades de contribuição para a implementação das políticas públicas que concretizem direitos fundamentais.

Referências

ALMEIDA, Gregório Assagra. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, Cristiano Chaves; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). *Temas atuais do Ministério Público*. 3. ed. Salvador: Juspodium, 2012.

ASENSI, Felipe Dutra. Judicialização ou juridicização?: as instituições jurídicas e suas estratégias na saúde. *Physis – Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 33-55, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-73312010000100004&script=sci_arttext>. Acesso em: 21 jul. 12.

DELEON, Peter. The stages approach to the policy process. In: SABATIER, Paul A. *Theories of the policy process*. Boulder: Westview, 1999.

DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

EASTON, David. *The political system*. New York: Knopf, 1953.

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

HAM, Christopher; HILL, Michael. *O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno*. Tradução de Renato Amorim e Renato Dagnino. São Paulo: [s.n.], 1993.

HARGROVE, Erwin. *The missing link: the study of the implementation of social policy*. Washington: Urban Institute, 1975.

HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: SAFE, 1991.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006.

JOHN, Peter. *Analysing public policy*. London: Continuum, 2006.

LIPSKY, Michael. Los empleados de base em la elaboración de políticas públicas. In: BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan. *Lecturas de gestión pública*. Madrid: MAP, 1996.

MELO, Marcus André Barreto de; SILVA, Pedro Luiz Barros. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. São Paulo: NEPP, 2000. Disponível em: <http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2012.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. *Saúde e sociedade*, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 72-87, maio/ago. 2006.

PRESSMAN, Jeffrey Leonard; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation*. Berkley: University of California, 1984.

RODRIGUES, João Gaspar. *Ministério Público resolutivo: um novo perfil institucional*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2012.

SABATIER, Paul. Policy change over a decade or more. In: _____; JENKINS-SMITH, Hank. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview, 1993.

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/scielo.php?pid=S0102-69092001000100007&script=sci_arttext>. Acesso em: 21 jul. 2012.

WILDAVSKY, Aaron; MAJONE, Giandomenico. Implementation as evolution. In: _____. PRESSMAN, Jeffrey Leonard. *Implementation*. Berkley: University of California, 1984.