

SEGURIDADE SOCIAL, CONTROLE SOCIAL E O MINISTÉRIO PÚBLICO¹

CLÁUDIO BARROS SILVA

Procurador de Justiça — RS. Presidente da AMPRS

1. Introdução — 2. Seguridade Social: 2.1 Saúde Pública; 2.2 Previdência Social; 2.3 Assistência Social — 3. Controle Social — 4. O Ministério Público — 5. Conclusão.

1. Introdução

No Brasil, hoje, existem cerca de 50 milhões de pessoas que vivem à margem do contexto social, ao lado do Estado organizado, que tem sua estrutura sustentada pelas leis e instituições existentes. Esses segmentos populacionais, que estão na periferia da própria sociedade, não têm tido do Estado organizado, formalmente constituído e mantido pela atual estruturação jurídica, qualquer proteção.

Diante do fato social, estamos colocados frente ao dilema de ver o Estado sustentado pelo direito tradicional, afirmado pelos produtores do direito (legisladores, interpretadores — juízes, promotores, advogados, professores, doutrinadores etc. — e consumidores privilegiados), que não atende basicamente a sua destinação, e de observar, também, o surgimento de novos direitos, resultantes dos movimentos de massa, que procuram dar significado especial aos consumidores do direito e aos necessitados de justiça.² O direito tradicional, que nos é repassado, de forma consciente ou não, desde o tempo dos romanos, identificado pela *summa divisio*, não resolve mais os grandes problemas sociais, tendo se tornado ineficaz frente aos grandes movimentos sociais e sem qualquer efetividade diante dos excluídos, que estão ao lado da sociedade.

Essa identificação de direitos fundamentais está ligada aos grandes movimentos históricos de evolução do direito, intimamente vinculados ao progresso da evolução da história humana. Com o reconhecimento de novos

1. Trabalho apresentado no I Congresso do Ministério Público do Nordeste realizado em Aracaju, de 28 a 30.11.94.

2. Cláudio Barros Silva, Tese 75, apresentada no III Congresso Estadual do Ministério Público em Canela, Anais, p. 253.

direitos, desprotegidos pela lei e pelo direito tradicional, surgiram idéias da construção do Estado Social de Direito (*Welfare State*).

O avanço da conscientização social, no caminho do reconhecimento de direitos fundamentais, está ligado à persistência da luta de transformação. Norberto Bobbio sustenta: “A efetivação de uma maior proteção dos direitos do homem está ligada ao desenvolvimento global da civilização humana. É um problema que não pode ser isolado, sob pena, não digo de não resolvê-lo, mas sequer compreendê-lo em sua real dimensão. Quem o isola já o perdeu. Não se pode pôr o problema dos direitos do homem abstraindo-os dos dois grandes problemas de nosso tempo, que são os problemas da guerra e da miséria, do absurdo contraste entre o excesso de potência que criou as condições para uma guerra exterminadora e o excesso de impotência que condena grandes massas humanas à fome. Só nesse contexto é que podemos nos aproximar do problema dos direitos com senso de realismo. Não devemos ser pessimistas a ponto de nos abandonarmos ao desespero, mas também não devemos ser tão otimistas que nos tornemos presunçosos”.³

De forma inegável, a necessidade de transformação social leva à necessidade de modificação do próprio direito. Mauro Cappelletti,⁴ com outros doutrinadores contemporâneos, reconheceu três grandes ondas que caracterizam claramente as dificuldades sociais e jurídicas enfrentadas hoje. Primeiramente, procurou identificar as causas, reconhecendo a pobreza, não no sentido meramente econômico, em que estamos colocados. Pobreza no sentido amplo, no sentido de nos sentirmos impotentes frente ao próprio Estado para termos bens fundamentais. Deve o Estado dar a correta informação ao cidadão, para que conheça seus direitos fundamentais assegurados na Constituição e na Lei. Identificada a carência social, numa segunda grande onda, é necessário a criação de uma organização jurídica nova, totalmente descomprometida com a atual estrutura formal, com o fim de estabelecer direitos fundamentais e criar novos direitos que são muito mais amplos que o direito privado ou que o próprio direito público. São direitos sociais (proteção da infância e juventude, do consumidor, do meio ambiente, do idoso, de pessoas portadoras de deficiência) que passam a ser identificados. Por sua vez, a terceira grande onda, depois de identificarmos a carência social e a necessidade de proteção legal de massa, afirma que não basta a criação de novos direitos. Para que, de fato, ocorram as transformações sociais, é necessário que os produtores e líderes do direito modifiquem radicalmente a sua postura de manutenção, buscando a realização de uma organização procedimental mais humana, que realmente seja efetiva e eficaz. Essa efetividade e essa eficácia alcançaremos com a desburocratização, com a facilitação do acesso à justiça, com a criação de juizados especiais, com a descentralização e o controle social etc.

Ao identificarmos esses problemas, ligados ao direito, que não tem sido efetivo aos segmentos mais necessitados da proteção do Estado, começamos, no Brasil, a caminhar para realizá-los. As duas primeiras ondas sustentadas

3. Norberto Bobbio, *A Era dos Direitos*, Ed. Campus, 1992, p. 24.

4. Conferências do Prof. Mauro Cappelletti, “Acesso à Justiça”, Separada da *RMPRS* 18/16, 1985.

por Cappelletti estão, hoje, no nosso País, identificadas. Conhecemos as causas e efetivamos normas de direito material para proteger segmentos até ontem excluídos. As dificuldades do direito estão, hoje, na terceira onda, aquela que procura tornar efetivo o direito posto pelo legislador.

A igualdade e a busca da justiça social, levaram Ricardo Lobo Torres a dizer: "Há um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda não exige prestações estatais positivas. O mínimo existencial não tem dicção constitucional própria. Deve-se procurá-lo na idéia de liberdade, nos princípios constitucionais da igualdade, de devido processo legal e da livre iniciativa, na Declaração dos Direitos Humanos e nas imunidades e privilégios do cidadão". Para o ilustre professor: "O princípio da igualdade assegura proteção social. A igualdade, aí, é a que informa a liberdade, e não a que penetra nas condições de justiça, tendo em vista que esta vai fundamentar a política orçamentária dirigida ao combate à pobreza relativa. O direito ao mínimo existencial está implícito, também, na proclamação do respeito à dignidade humana, na cláusula do Estado Social de Direito e em inúmeras outras classificações constitucionais ligadas aos direitos fundamentais". Conclui que: "O direito às condições mínimas de existência digna inclui-se entre os direitos da liberdade, ou direitos humanos, ou direitos individuais, ou direitos naturais, formas diferentes que expressam a mesma realidade. Aparece explicitamente em alguns itens do art. 5.º da CF/88, sede constitucional dos direitos humanos. O mínimo existencial exibe as características básicas dos direitos da liberdade; é pré-constitucional, posto que inerente à pessoa humana; constitui direito público subjetivo do cidadão, não sendo outorgado pela ordem jurídica, mas condicionando-a; tem validade *erga omnes*, aproximando-se do conceito e das conseqüências do estado de necessidade; não se esgota no elenco do art. 5.º da Constituição nem em catálogo preexistente, é dotado de historicidade, variando de acordo com o contexto social. Mas é indefinível, aparecendo sob a forma de cláusulas gerais e de tipos indeterminados". Por certo, como esclarece, o mínimo existencial é direito protegido negativamente contra a intervenção do Estado e, ao mesmo tempo, garantido positivamente pelas prestações estatais. Diz-se, pois, que é direito de *status negativus* e de *status positivus*, sendo certo que não raro se convertem uma na outra ou se co-implicam mutuamente a proteção constitucional positiva e a negativa.⁵

A Constituição Federal de 1988, conhecida por Constituição Cidadã, procurou assegurar, em seu texto, normas que afirmassem direitos fundamentais do cidadão. No que refere a questão social, procurou o legislador constituinte inserir no texto constitucional algumas inovações, em conseqüência do movimento histórico de evolução do direito.

Fabio Konder Comparato, ao abordar a implicação dialética entre segurança e liberdade, afirma que a garantia a bens fundamentais é um valor-condição e não um valor-escopo. Não se busca a segurança pela segurança, mas como meio de fruição de um bem ou de manutenção de um interesse. Pode-se mesmo dizer que o direito subjetivo à segurança é uma das

5. Ricardo Lobo Torres, "O Mínimo Existencial e os Direitos Fundamentais", in *RDA*, RJ, jul.set./89.

manifestações elementares de justiça, pois se, de acordo com esta, deve-se dar a cada qual o que é seu, todos os homens têm direito a um mínimo de segurança na posse ou gozo de bens essenciais ao pleno desenvolvimento de sua personalidade. Esclarece, que, quem fala em tranqüilidade de ânimo ou ausência de preocupações, indica, *ipso facto*, a eliminação de riscos ou, pelo menos, o controle dos riscos que afetam os bens ou interesses a serem fruídos. Nesta acepção, segurança é sinônimo de garantia. E como, na vida social, nenhuma garantia é dado da natureza ou um fato definitivo, mas uma situação procurada ou uma instituição organizada e perfectível, pode-se dizer que não há segurança natural, ela é sempre criada ou mantida, quer pelo exercício de um poder de fato do mais variado tipo — militar, econômico, tecnológico, religioso, de autoridade moral, de sedução amorosa, etc. —, quer pela ordem jurídica. Acrescenta que, para que exista liberdade, é indispensável um mínimo de segurança. A ausência completa de controle de riscos que pesam sobre a existência humana frustra qualquer tentativa de alguém decidir ou agir segundo a própria administração. O estado de perpétua necessidade ou de contínua submissão à fatalidade é o contrário da liberdade. É sob este aspecto que se deve entender a grande verdade contida na crítica marxista às liberdades formais. Para as massas miseráveis do planeta, a ausência total de segurança econômica, consubstanciada na falta absoluta das mais elementares garantias contra a fome e a doença, torna impossível a experiência da liberdade.⁶

Aspectos como a descentralização político-administrativa, alterando normas e regras centralizadoras, procurando efetivar uma melhor distribuição das competências da União, Estados e Municípios, claramente caminham no sentido de tornar mais efetivo os direitos fundamentais, pois estimulam a participação das coletividades locais, através de movimentos organizados, impondo, ao próprio Estado, o processo de controle social.

2. Seguridade social

As questões sociais, de forma específica, foram traduzidas, no texto da Constituição Federal, no conceito de Seguridade Social, previsto no art. 194, que inclui os direitos à saúde, à previdência e à assistência social como fundamentais ao cidadão.

O movimento histórico do cidadão buscando a efetivação de direitos fundamentais, nesta área, traduziu-se, pela primeira vez, nos EUA, em 1935, pelo *Social Security Act*, Lei da Seguridade Social, que instituiu um conjunto de regimes de seguro social, cobrindo riscos e defendendo direitos de desempregados, bem como protegendo a velhice e a morte. Para tanto, a lei criava um sistema de subvenções federais para regimes de aposentadoria e pensões que vigoravam em diversos Estados norte-americanos.

Logo, outras legislações reconheceram o termo e a concepção deste sistema misto de seguro social e assistência social, sendo adotado, por exemplo, pela Nova Zelândia, em 1938. Em 1941, durante a guerra, a Carta

6. Fabio Konder Comparato, *Para viver a Democracia*, Ed. Brasiliense, p. 180.

do Atlântico fazia referência à seguridade social, consagrando uma das “Quatro Liberdades” mencionadas pelo Presidente Roosevelt, em sua mensagem ao Congresso, em 6 de janeiro.⁷

A inovação colocada no texto constitucional, traduz a necessidade de imposição de um sistema que tem como objetivo a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Um dos alicerces deste modelo traçado no texto Constitucional é, com certeza, a Seguridade Social, que guarda princípios gerais sobre seu gerenciamento democrático, fundados na universalidade da cobertura e do atendimento, na uniformidade e na equivalência dos benefícios, na distributividade nas prestações e equidade no custeio.

A Seguridade Social afirma serviços de relevância pública, como saúde, previdência e assistência social, que envolvem o Poder Público de tal forma que passam eles a ser dever do Estado e direito do cidadão. Muito se tem falado em modificação do sistema amparado no texto constitucional, com sugestões de privatização, baseado no interesse neoliberal. Todavia, não poderão ser anulados os princípios de justiça social que foram duramente conquistados pela sociedade durante o processo histórico de democratização.

Com certeza, como sistema, a Seguridade Social faz parte de um conjunto de políticas sociais, que se constituem como direito fundamental do cidadão e dever do Estado, com destinação à projeção do trabalho e do próprio homem.

A saúde, a previdência e a assistência social são serviços de relevância pública e configuram subsistema do sistema de Seguridade Social, nos termos dos arts. 198, 200, 201 e 203 da CF.

A Lei Orgânica da Seguridade Social, Lei 8.212, de 24.7.91, disciplinou a organização da Seguridade Social e instituiu o seu Plano de Custeio, traçando os princípios e diretrizes gerais que atendem aos interesses fundamentais do cidadão no contexto social. A universalidade da cobertura e do atendimento, a uniformidade e a equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, a seletividade e a distributividade na prestação dos benefícios e serviços, a irredutibilidade do valor dos benefícios, a equidade da forma de participação no custeio, a diversidade da base de financiamento e o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial dos trabalhadores, empresários e aposentados, representam, com clareza, a afirmação de direitos sociais fundamentais assegurados no texto Constitucional.

Por sua vez, o Dec. 356, de 7.12.91, regulamentou a Lei Orgânica da Seguridade Social, com o fim de ajustar o financiamento e a participação do próprio Estado na contribuição.

A inovação Constitucional, que instituiu, no Brasil, o sistema de Seguridade Social, determinando que o legislador infraconstitucional regulamentasse a saúde, a previdência e a assistência social através de leis específicas, tem causado graves reações e sérias perplexidades na própria sociedade.

A maior reação e perplexidade decorre de um verdadeiro impasse no equacionamento dos fins e dos meios em cada um dos segmentos do sistema

7. Celso Barroso Leite, *Comentários à Constituição Federal*, ed. Trabalhistas, 1990, arts. 193 e 194.

com implicações no financiamento de seu custeio, de tal sorte que se cogita de uma reforma estrutural, não só do nascente sistema de Seguridade Social, como dos sistemas tributário e financeiro nacional.⁸

O cidadão destinatário da proteção do Estado, estabelecido no texto Constitucional, se vê perplexo diante dos problemas apresentados. O Estado, não tendo fonte de custeio e, sequer, vontade política para enfrentar o problema, tem levado o sistema de Seguridade Social a quase destruição. Muito se falou na Revisão Constitucional no sucateamento e na privatização da saúde e da previdência social. Todavia, o Estado cumpriu a norma Constitucional, por exemplo, implementando o Sistema Único de Saúde, mas não lhe repassou os meios necessários e, tampouco, trabalhou pela descentralização efetiva.

Fala-se, novamente, em reforma do texto Constitucional, que tem como alvo, também, a saúde e a previdência social. Mesmo com a idéia de modificação estrutural na Seguridade Social, que sequer foi implementada efetivamente, mormente no referente ao financiamento, à revisão de prestação de serviços e à forma de prestação de serviços, todos os segmentos envolvidos e interessados no tema têm proposto soluções conjunturais para o enfrentamento e a solução imediata da questão referente ao financiamento nas áreas da saúde, da previdência e da assistência social.

Pela grandeza do problema, as soluções não serão definitivas, a curto prazo, necessitando a mobilização da sociedade de entidades não-governamentais e instituições do próprio Estado.

2.1 Saúde pública

Com a norma que constituiu o Sistema Único de Saúde, previsto no art. 197 da CF, há a imposição ao Estado, nos termos da lei, para efetivar as ações e os serviços públicos de saúde, com financiamento público, direção única em cada esfera de governo (federal, estadual e municipal) e controle do Sistema. A norma não exclui a possibilidade de que a iniciativa privada, na forma da lei, tenha a liberdade de realizar serviços de assistência à saúde.

Todavia, impõe a norma Constitucional ao Estado o dever de efetivar este bem fundamental do cidadão que é a saúde pública.

A saúde passou a ter *status* constitucional e é hoje tratada numa seção especial do Capítulo da Seguridade Social. Está afirmada entre os direitos sociais reconhecidos no art. 6.º da CF. É, pelo texto da Carta Magna, uma atividade pública socialmente útil, caracterizando-se como de relevância pública. Foi ampliada no seu contexto, deixando de ser apenas uma atividade de serviços médico-assistenciais, para ser serviço de relevância pública. Como consequência de seu novo enfoque, o texto constitucional determinou a participação comunitária, com a descentralização na formulação e na gestão das ações e dos serviços de saúde.

O legislador, cumprindo mandamento constitucional, instituiu as Leis 8.080/90 e 8.142/90. A Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080, de 19.9.90) dispõe que todas as ações e os serviços de saúde sejam realizados e executados

8. Guido Ivan de Carvalho e Lenir Santos, *Sistema Único de Saúde*, Ed. Hucitec, 1992, p. 36.

pelo setor público ou privado. Em seus artigos 2.º e 3.º disciplina que a saúde é um direito fundamental do ser humano, tendo o Estado o dever de prover as condições indispensáveis ao seu exercício pleno.

Guido Ivan de Carvalho e Lenir Santos, interpretando o texto legal, dizem que: “O dever do Estado de prover a saúde consiste na reformulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças, bem como ao estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços de proteção, defesa, prevenção, promoção, preservação e recuperação da saúde”. Esclarecem que “as políticas sociais e econômicas protetoras da saúde individual ou coletiva são as que atuam diretamente sobre os fatores determinantes e condicionantes da saúde, como alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais”. Também, esclarecem que o dever do Estado de prover as condições indispensáveis ao exercício do direito do cidadão à saúde não exclui o dever das pessoas, da família, das empresas e da sociedade. Acrescentam que: “Além das ações diretamente derivadas da política de saúde e das políticas econômicas e sociais, dizem respeito também à saúde as ações que se destinam a garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social, como, p. ex.: a assistência do Poder Público ao cidadão para possibilitar-lhe o melhor uso e gozo do seu potencial físico e mental; a possibilidade concreta de a comunidade constituir entidades que a representem e defendam os seus interesses vitais, prestando também colaboração ao Poder Público na execução das ações e dos serviços de saúde”.⁹

Como consequência dos preceitos afirmados na Constituição e na Lei Orgânica, onde a saúde é um direito fundamental do cidadão, temos o reconhecimento, por força desse direito público subjetivo à saúde, que está o destinatário da norma legitimado para o exercício das prerrogativas estabelecidas pelo legislador, tanto na esfera administrativa, como em juízo.

A nova concepção social da saúde expressa na Lei Orgânica, que caracteriza um posicionamento mundialmente aceito nas últimas décadas, representa um dos maiores avanços políticos, sociais e jurídicos. Com um sistema e uma política de saúde, começamos a atuar diretamente sobre as causas e não apenas sobre os efeitos.

Quanto mais organizada a sociedade, e este é o caminho traçado pelo movimento histórico de consolidação dos direitos fundamentais, maior a possibilidade de obtermos níveis mais elevados de saúde.

O Sistema Único de Saúde representa o reconhecimento de que a saúde deve ser, de fato, direito fundamental, não mais uma contraprestação de serviços pelo Poder Público ao contribuinte do sistema de Seguridade Social. Como consequência do Sistema, o acesso à assistência, à saúde, passou a ser universal e igualitário, não havendo, por ser direito subjetivo do cidadão, qualquer condicionante ao exercício. O papel do Estado é o de garantir a satisfação deste direito público subjetivo.

9. Guido Ivan de Carvalho e Lenir Santos, ob. cit., Ed. Hucitec, 1992, p. 56.

2.2 *Previdência Social*

Outro subsistema do Sistema de Seguridade Social, conforme o texto Constitucional, é a Previdência Social.

O homem, como sabemos, está fadado a viver em sociedade, mas o risco da vida no contexto social impõe a necessidade de segurança individual. A doença, a velhice e a morte, acompanham o homem na sua jornada de vida.

A necessidade de segurança afirma a sua debilidade frente à própria vida, nascendo a necessidade de segurança, que está em permanente confronto com o fascínio do risco e que constitui um dos mais claros fundamentos da Previdência Social.

Assim, quando as necessidades de cada homem, sem a supressão de sua liberdade e sua iniciativa, ganham consciência de todo o grupo social, que se investe na responsabilidade pelo seu suprimento, diz-se social a previdência. O qualificativo, na verdade não é fácil de precisar, mas a conotação mais importante, capaz de nos aproximar do núcleo do conceito, reside menos nos meios utilizados para acudir à insegurança do que na assunção de responsabilidade, no plano político e jurídico, da sociedade e do Estado. De qualquer sorte, é através da investigação desses meios de cobertura dos riscos que ameaçam o homem do nascimento à morte que se vai revelar tal responsabilidade e tentar a compreensão da previdência social.

A Lei 8.213, de 24.7.91, define a Previdência Social, dispondo sobre sua organização e seus planos de benefícios. No art. 2.º estão afirmados os princípios e objetivos da Previdência Social, vinculados às diretrizes Constitucionais afirmadas à Seguridade Social, no art. 194 da Carta Magna.

2.3 *Assistência Social*

O terceiro subsistema da Seguridade Social, expresso no texto Constitucional, é a Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, onde está previsto o conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas da população.

A Lei Orgânica da Assistência Social, Lei 8.742, de 7.12.93, procurou resgatar, nessa área, direitos fundamentais assegurados no texto Constitucional e não implementados. Com a introdução do texto legal, passou-se a ter uma visão clara de que a assistência social não é caridade ou favor. O exemplo característico desta visão distorcida e paternalista é a chamada “política do Jeca Tatu”. O exercício da assistência social e da prestação de saúde, pela concepção paternalista anterior, dizia que Jeca era pobre, porque era doente. As causas, todavia, são exatamente inversas. A pobreza, a deficiência na alimentação, a moradia, o saneamento, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer, são as causas básicas da doença, da falta de saúde e da falta de assistência.¹⁰

A visão social de Giovanni Berlinguer, quando analisa o capital como fator patógeno, esclarece: “A causa principal (do elevado índice de óbitos

10. Guido Ivan de Carvalho e Lenir Santos, ob. cit., p. 60.

de crianças maiores de 5 anos de idade na América Latina) reside nas doenças infecciosas, na subalimentação, na falta de habitações sadias, nas deficiências higiênicas, na exploração, na ignorância e no desemprego". Pergunta ele: "Qual é a causa, ou melhor, o aspecto mais evidente desta limitação da medicina?". Logo responde: "Vou expô-lo nos mais chocantes termos: podemos dizer que quem é pobre morre antes. Acontecia assim na sociedade escravagista, acontece assim em muitas sociedades hoje em dia".¹¹

Vendo exatamente essa realidade é que se procurou dar à assistência social um novo caminho, deixando de lado o caráter de benesse, onde o destinatário era o assistido ou favorecido. O cidadão, destinatário de implementação de direitos fundamentais deve ser o alvo da ação da assistência social.

As políticas governamentais não estiveram nunca submetidas a um plano e a um sistema. Eram multifacetárias, direcionadas conforme a vontade do administrador, onde se sobressaíam as práticas filantrópicas, que sempre afirmaram privilégios a alguns e exclusão de outros.

A assistência social, assim, não pode estar confundida com a prática assistencialista tradicionalmente concebida. Está ela vinculada ao sistema de Seguridade Social, sendo um mecanismo de distribuição de uma política organizada, com o fim de democratizar a prestação dos serviços sociais.

A proposta legal traduz a pretensão constitucional. Não é a assistência social um direito dos pobres, pois a pobreza e a miséria não poderão ser resolvidas através de um conjunto de benefícios. Por certo, a modificação de situações de pobreza e de miséria passa pela alteração da vontade política dos governantes e da própria sociedade. As questões sociais, havendo consciência ética, poderão ser resolvidas pela transformação, com melhores condições de trabalho, salário justo, moradia digna, condições de vida e distribuição de renda.

A Lei Orgânica da Assistência Social convoca a sociedade, pela descentralização da administração, a participar da gestão dos direitos sociais assegurados em todos os níveis.

3. Controle social

A democratização da sociedade e o efetivo exercício da cidadania estão ligados à prática do controle social sobre as políticas e atividades que envolvem a Seguridade Social e a promoção da qualidade de vida do povo.

Nos últimos anos, o debate sobre as questões do Estado e o papel dos governantes têm sido concretizado de forma permanente. Nesse contexto, se discute a descentralização e o papel dos municípios na relação com os cidadãos.

Quando se fala em democratização do Estado, cada vez mais se desenvolve a necessidade de implementar a descentralização como resposta contrária à centralização. Esta, a centralização, decorre de um processo

11. Giovanni Berlinguer, *Medicina e Política*, Ed. Hucitec, 1987.

histórico que cada vez mais a nós aparece como ineficiente sobre uma série de aspectos. A centralização representa, sob o ponto de vista funcional, um fator negativo, pois torna claro a ineficiência das políticas setoriais e dos serviços públicos. Sob o ponto de vista democrático, também a centralização é negativa, pois exclui do contexto de gerenciamento a possibilidade de participação da sociedade organizada no caminho das reformas sociais, pois distancia o poder decisório dos cidadãos, desprestigia as instâncias de representação e burocratiza o gerenciamento, facilitando a atuação dos grupos organizados de pressão.¹²

A descentralização não traduz reflexos apenas nos aspectos políticos, pois tem significado, também, com relação a fatores econômicos-sociais, administrativos e culturais. Por certo, descentralizar o poder e o gerenciamento levam à sobrevivência econômica do próprio Estado. Este não abre mão dos serviços fundamentais, mas os administra de forma centralizada com a própria sociedade. Sob o aspecto administrativo, a descentralização significa a possibilidade de novos direitos, a autonomia do gerenciamento municipal e a possibilidade de redistribuição mais eficaz dos recursos municipais. Também, a descentralização leva à possibilidade de que cada comunidade, respeitando suas necessidades e sua cultura, administrem os recursos públicos, dando as soluções adequadas para seus próprios interesses sociais.

A descentralização passou a ser objeto da atenção dos administradores do Estado, na Europa, no início da década de 70. Todavia, na França, já com o governo socialista de François Mitterrand, foi promulgada lei dando autonomia aos municípios, departamentos e regiões. Com a redistribuição do poder e de atribuições, estabeleceu-se a competência para administrar, em todos os níveis, os recursos e os serviços públicos. Embora o avanço democrático, Edmond Preteceille entende que uma das maiores limitações das mudanças implementadas pelo sistema francês decorre de elas apenas operarem uma redistribuição do poder entre os níveis estatais.¹³

Na Espanha, com a Constituição de 1978, constituíram-se a criação de importantes organizações intermediárias entre o Estado e as comunas, com repercussão dessa organização territorial do Estado sobre a situação dos agentes do poder central. A descentralização territorial é considerada como processo que pretende conseguir uma representação da sociedade nos novos organismos que acolhem as atribuições de recursos. Pela "Lei reguladora do regime local", de 1985, houve maior flexibilidade e agilidade da gestão pública com a criação de organismos autônomos, aproximando a administração das necessidades dos cidadãos. Jordi Borja, sociólogo catalão, alerta, todavia, sobre o uso perverso da descentralização, que, se não for bem implementada, poderá levar à hipertrofia do poder decisório, à burocracia administrativa, ao uso político-partidário e aos elevados custos no gerenciamento.¹⁴

12. Pedro Jacobi, "Descentralização municipal e participação dos cidadãos: Apontamentos para o debate", in *Cadernos da IX Conferência Nacional de Saúde*, 1/113, 1992.

13. Edmond Preteceille, "Crises hegemonique et restructuration territoriale de l'Etat. La gauche et la décentralisation en France", *Revue Internationale d'Action Comminautaire*, 13/53, 1985.

14. Jordi Borja, *Notas sobre las transformaciones territoriales e institucionales en la Europa actual*, Alfoz, Madrid, 1985.

A Lei 8.080/90, Lei Orgânica da Saúde, sofreu, na época de sua promulgação, vetos do Executivo quanto ao controle social. Em razão dos vetos, foi editada a Lei 8.142, em 28.12.90, que restabeleceu a participação comunitária na gestão do Sistema Único de Saúde, mediante a criação dos Conselhos de Saúde e das Conferências de Saúde. Os Conselhos de Saúde desempenham importante papel na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde, incluindo os aspectos econômicos e financeiros.

Através dos Conselhos de Saúde, a comunidade pode agir no sentido das duas outras possibilidades de participação e cobrança, fornecendo subsídios às autoridades gestoras do Sistema e ofertando proposições ou reivindicações de medidas específicas da coletividade.

A Lei 8.213, de 24.7.91, que organiza a Previdência Social e estabelece o Plano de Benefícios, criou os Conselhos de Previdência, no âmbito nacional, estadual e municipal (arts. 2.º, VIII, 3.º e 7.º), definindo competência e forma de representação popular.

Por sua vez, a Lei 8.742, de 7.12.93, dispõe sobre a organização da Assistência Social e estabelece normas sobre a instituição dos Conselhos no âmbito da União, Estados e Municípios, com o fim de fazer com que os princípios constitucionais sejam cumpridos.

Estes Conselhos, previstos também em outras leis, como p. ex., Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei de Execuções Penais (art. 82), Código de Defesa do Consumidor (art. 105), procuram colocar o cidadão no centro do processo de avaliação das ações e dos serviços públicos destinados ao Poder Público. Como consequência, o interesse coletivo da população se evidenciará de forma natural, mediante a declaração de necessidades dos destinatários do serviço e a avaliação feita pela comunidade dos serviços oferecidos pelo Estado. Com certeza, esta é uma das manifestações mais importantes do controle social, pois o cidadão e usuário, estando no centro do processo de avaliação, fará com que o Estado deixe de ser o árbitro infalível do interesse coletivo, vinculando sempre a sua ação ao bem comum.

A consciência da cidadania é um fato marcado pela Constituição de 1988, que afirmou aos cidadãos os seus direitos e garantias individuais e os seus direitos sociais.

O reflexo, que se deu pela organização popular, leva ao exercício pleno do controle social quanto à atuação dos Poderes Públicos. O cidadão passou a organizar-se em associações das mais diversas tinturas (de consumidores, de pais e mestres, de profissionais, de comunidade de base, de bairro etc.) e passou a exigir do Estado o cumprimento do seu papel em favor do bem-estar social. Surge, então, no dizer de Anna Maria Campos, a *accountability*, sem tradução literal, que representa a vivência efetiva da democracia, sinônimo de responsabilidade ou obrigação de responder por algo e tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade. Como esclarece: "A medida que a democracia vai amadurecendo, o cidadão, individualmente, passa do papel de consumidor de serviços públicos e objeto de decisões públicas a um papel ativo de sujeito. A mudança do papel passivo para o de ativo guardião de seus direitos individuais constitui um dramático avanço pessoal, mas, para alcançar resultados, há outro pré-requisito: o sentimento

de comunidade. Em outras palavras, é a emergência e o desenvolvimento de instituições da sociedade que favorecem a recuperação da cidadania e, portanto, a verdadeira vida democrática. A cidadania organizada pode influenciar não apenas o processo de identificação de necessidades e canalização de demandas, como também cobrar melhor desempenho do serviço público”.¹⁵

4. O Ministério Público

Pela definição assegurada no texto da Constituição Federal, o Ministério Público, de órgão de governo, assumiu a posição de defesa dos interesses da sociedade.

Como um dos grandes problemas do direito é, sem dúvida alguma, o da efetividade dos direitos fundamentais, tem o Ministério Público, por destinação Constitucional, que ser uma fonte para o exercício do controle social, pelas funções que exerce como guardião da sociedade e vigilante da ordem e do respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados aos cidadãos.

Por destinação Constitucional, tem o Ministério Público que defender a sociedade. Assim, deve a Instituição estar inserida na efetivação dos direitos sociais e ser um canal real de transformação, buscando a eficácia dos direitos e permitindo à sociedade, como um todo, o acesso aos direitos fundamentais.

A gama enorme de novos direitos que afirmam a própria cidadania, onde o homem passa a ser consumidor e sujeito do direito necessário à sua sobrevivência social, leva à necessidade de concretização, saindo do campo formal para o da efetivação. Não podemos desconhecer que existem direitos sociais afirmados no texto constitucional ao cidadão e que, por vezes, não são materializados, embora previstos formalmente nas leis. Isto permite afirmar que existem direitos sociais do trabalhador, urbano ou rural, a ter acesso a bens fundamentais como a terra, a moradia, a propriedade improdutiva. Também, deve ter o cidadão acesso aos direitos sociais da criança e do adolescente, direitos sociais dos discriminados, sejam mulheres agredidas ou prostituídas, homossexuais, negros, pessoas portadoras de deficiência física ou mental, aos direitos sociais dos consumidores, não só direitos materiais assegurados na lei, mas de consumidores no sentido amplo, como consumidores de informações que não refletem a verdade ou que lhes são sonegadas, de consumidores de bens fundamentais como saúde, aposentadoria, assistência social, salário digno, alimentação etc., direitos sociais à proteção ambiental, não só o formalmente posto, mas também o visual, o do trabalho, o familiar etc.

Estes novos direitos, não escritos de forma plena na lei, existem afirmados de forma ampla ao cidadão no texto Constitucional e necessitam de proteção diária para sua efetivação. A sua implementação sistemática viria modificar profundamente a estrutura social e o direito tradicional existente.

15. Anna Maria Campos, in *Revista de Administração Pública*, Rio, fev.-abr./90.

Todavia, o grande problema que enfrentamos quanto a estes direitos está colocado sob dois aspectos. A efetividade não se realiza para um número significativo do contexto social. No Brasil, são mais de cinquenta milhões de pessoas que não conhecem seus direitos fundamentais ou, se conhecem, não sabem ou não têm o caminho para implementá-los. O outro aspecto diz com relação à falta de igualdade numa sociedade claramente privilegiadora. Desde a Revolução Francesa se fala em igualdade e fraternidade, mas nada mais desigual do que a própria estrutura formal do direito.

Hoje podemos, com facilidade, reconhecer e declarar os novos direitos. O difícil, com certeza, é torná-los efetivos diante da estrutura formal do direito tradicional e das instituições que existem para mantê-lo. O movimento de acesso à justiça, visto num contexto amplo, é um movimento em busca permanente da efetividade e da eficácia dos direitos sociais.¹⁶

Nesse contexto, está inserido o Ministério Público, como Instituição vinculada à sociedade. Por definição Constitucional, o Ministério Público é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais ou individuais indisponíveis (art. 127 da CF).

Na defesa do regime democrático e dos interesses sociais, o Ministério Público, necessariamente, deve caminhar em busca da transformação do direito posto e da implementação dos direitos assegurados ao cidadão, com o fim de consolidar uma nova ordem jurídica de reconhecimento do direito social.

Quando atua na defesa da ordem jurídica, está o Ministério Público buscando viabilizar o Estado de Direito, onde os cidadãos tenham a efetivação dos seus direitos fundamentais e constitucionais. Assim, o respeito às normas constitucionais representam o respeito aos direitos fundamentais do cidadão, pois a Constituição Federal assegura direitos a todos e não a certos privilegiados. Os direitos individuais e sociais, portanto, inseridos nos princípios constitucionais, devem ser objeto de tutela permanente pelo Ministério Público, que tem legitimação constitucional para fazê-lo.

Daí decorre, certamente, a necessidade da mudança de postura institucional quanto à sua forma de agir. Há, hoje, com certeza, um grande descompasso entre os direitos assegurados no texto constitucional e a sua plena efetivação. No âmbito do Ministério Público, também, aparece esse descompasso. Todos os direitos sociais podem ser tutelados pelo Ministério Público, que tem ampla legitimação para realizá-los, mas o Ministério Público se vê inibido, pois mantém, ainda, uma postura tradicional, onde, por vezes, é mais fácil optar pela atuação meramente processual como órgão interveniente ou tutelando interesses que não tem relevância e significado social.

João Lopes Guimarães Júnior, Promotor de Justiça em São Paulo, em reflexões sobre a atuação do Ministério Público, diz que: “é preciso que, dentro da realidade em que vivemos, exerça o Ministério Público o papel de verdadeira alavanca, usando a lei para atingir os escopos estatais relacionados ao bem-estar social. Cumpre-lhe privilegiar, portanto,

16. Cláudio Barros Silva, Tese 75 apresentada no III Congresso Estadual do Ministério Público, p. 256;

aquela atuação que de modo mais eficaz e abrangente atinja as aspirações e necessidades da população relacionadas a interesses difusos e coletivos".¹⁷

A busca da efetivação do direito social, pela via processual ou extraprocessual, deve levar o Ministério Público à realização do acesso aos direitos fundamentais às milhões de pessoas que vivem à margem do direito. O caminho do Ministério Público, como Instituição da sociedade, deve ser, também, o de efetivação da saúde pública, de questões relacionadas à educação, das questões agrárias, da real reabilitação dos apenados, da defesa dos discriminados, dos aposentados, dos portadores de deficiência etc.

Tem o Ministério Público, pela norma Constitucional e pela legislação ordinária, que tutelar esses e outros direitos sociais.

O conceito afirmado no art. 127 da CF diz que incumbe ao Ministério Público a defesa do regime democrático. A tutela da legalidade democrática está na própria afirmação do Estado de Direito. Nesta função, o Ministério Público visa à efetivação dos princípios constitucionais e o cumprimento das leis que os complementam. Assim, o respeito às leis e aos direitos sociais tem íntima relação para o equilíbrio da vida em sociedade, tendo o Ministério Público destinação para implementá-los.

Diz Hugo Nigro Mazzilli: "Para tornar concreto o mandamento constitucional de que o Ministério Público está a serviço da defesa do regime democrático, mister é que tome ele, por exemplo, a iniciativa de propor mandado de injunção, quando a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania, à cidadania". Esclarece, ainda, que: "é justamente nas questões que digam respeito a interesses sociais indisponíveis, a interesses difusos ou coletivos, que o Ministério Público comparece na defesa de relevantes valores democráticos".¹⁸

Incumbe, também, ao Ministério Público, pelo texto Constitucional, a defesa de interesses indisponíveis, sejam individuais ou sociais. Assim, direitos como a vida, a liberdade, a educação, a saúde, ou seja, direitos fundamentais do cidadão, são tutelados pelo Ministério Público.

Para a defesa desses interesses que afirmam a própria cidadania, tem o Ministério Público meios constitucionais (mandado de injunção, ação direta de inconstitucionalidade por omissão, ação civil pública na tutela de outros interesses difusos ou coletivos etc.) e legais (ações civis públicas, ações civis, mandado de segurança etc.).

Pela disposição Constitucional, tem o Ministério Público que zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição (art. 129, II).

Muito se fala, por influência do direito estrangeiro, na possibilidade de criação de um defensor do povo, semelhante ao ouvidor, que teria funções assemelhadas com o *ombudsman*, de origem escandinava. Nos Países nórdicos, onde existe a função do *ombudsman*, esta é exercida por um

17. João Lopes Guimarães Júnior, "Ministério Público e suas atribuições no Processo Civil", in *RMPRS* 28/92, Ed. RT.

18. Hugo Nigro Mazzilli, *Regime Jurídico do Ministério Público*, Ed. Saraiva, 1993, p. 63.

funcionário da administração, demissível pela administração, que tem a finalidade de ouvir a população e a reclamação contra o poder público. Esta figura de ouvidor público tem limitação de atuação e sofre restrições do próprio poder público. No Brasil, sendo o Ministério Público uma Instituição forte e independente, há norma constitucional que afirme a destinação de defensor do povo, pois é sua função institucional o zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição.

Assim, o Ministério Público tem atribuições para ouvir, recebendo as notícias sobre as deficiências dos Poderes Públicos e de seus serviços de relevância pública e tem legitimidade para promover as medidas necessárias à sua garantia.

O legislador infraconstitucional atribuiu ao Ministério Público a atividade fiscalizadora geral em relação a órgãos, pessoas ou autoridades da administração direta ou indireta, autárquica ou fundacional.

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, Lei 8.625, de 12.2.93, em seu art. 27, dispõe que incumbe ao Ministério Público o exercício da defesa dos direitos assegurados na Constituição Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito: a) pelos poderes estaduais ou municipais; b) pelos órgãos da administração pública estadual ou municipal, direta ou indireta; c) pelos concessionários e permissionários de serviço público estadual ou municipal; d) por entidades que exerçam outra função delegada do Estado ou Município, ou executem serviço de relevância pública.

Assim, com estas atribuições constitucionais (art. 129, II) e legais (Lei 8.625/93, art. 27), poderá o Ministério Público, conforme a Lei Orgânica, entre outras providências e na respectiva área de atuação funcional: a) receber petições, reclamações ou representações de pessoas interessadas, promovendo as apurações cabíveis e dando as soluções adequadas (art. 27, parágrafo único, I a III); b) instaurar, presidir ou determinar a abertura de sindicâncias ou apurações cabíveis, para investigar denúncias que cheguem (art. 26, I e III); c) requerer a instauração de comissão parlamentar de inquérito, podendo acompanhar seus trabalhos (art. 27, I); d) expedir notificações para comparecimento de pessoas e requisitar informações, documentos e explicações (art. 26, I e II); e) realizar audiências públicas e emitir relatórios e recomendações, requisitando sua divulgação adequada, assim como resposta por escrito (art. 27, IV); f) propor as ações judiciais necessárias (art. 25, III e IV).

Nestas medidas judiciais necessárias estão as ações previstas no texto constitucional, inclusive a ação civil pública na tutela de interesses sociais ou individuais indisponíveis, pois estes estão entre os outros interesses difusos ou coletivos. Como incumbe ao Ministério Público tutelá-los (art. 127 da CF), poderá também fazê-lo através da ação civil pública.

Assim, as questões que dizem com o sistema de Seguridade Social devem ser objeto de tutela permanente do Ministério Público, por determinação constitucional e legal.

Independente das regras legais de que dispõe para buscar judicialmente o cumprimento de normas constitucionais que asseguram direitos e garantias aos cidadãos, o Ministério Público, por ser uma instituição organizada em cada Estado brasileiro, deve posicionar-se, primeiramente, para, junto com

a sociedade civil organizada, tentar implantar, em cada município, os Conselhos Municipais (de Saúde, da Previdência Social e da Assistência Social), que, com a sua existência, estarão a serviço dos usuários.¹⁹

Os Conselhos Municipais levam ao controle social, princípio consagrado na Constituição Federal, com a descentralização da gestão pública, impondo-se a intervenção do Ministério Público para implementá-los nos termos de toda a legislação que trata da Seguridade Social.

Paulo Emilio J. Barbosa, Procurador de Justiça no Rio Grande do Sul, falando pelo Ministério Público na IX Conferência Nacional de Saúde, em Brasília, no ano de 1992, disse que, “com relação à saúde pública, o Ministério Público não faltará ao seu compromisso constitucional de tutelar o interesse maior da sociedade. Para tanto, além de procurar auxiliar na implementação efetiva do Sistema Único de Saúde no Rio Grande do Sul, está com posicionamento nacional de, juntamente com o Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde, levar, aos mais longínquos Municípios brasileiros, o sistema de saúde definido pelo legislador constituinte, oferecendo o seu mais amplo apoio e, para o desempenho desse relevante papel de transformação social, haverão de incorporar-se todos os Promotores de Justiça do Brasil”.²⁰

5. Conclusão

A evolução da civilização coloca a sociedade diante da possibilidade de implementar novos direitos que afirmem as necessidades do cidadão, que, nesta trajetória histórica, nunca esteve envolvido diretamente na elaboração das leis e na realização de seus direitos fundamentais.

Os excluídos, que sempre estiveram à margem do contexto social, passam a ter direitos de afirmação da cidadania. Esses direitos, todavia, necessitam de implementação, para que possam ser efetivos e que possam levar à necessária transformação da sociedade.

O texto constitucional, nos direitos fundamentais e sociais, bem como na ordem social, consagrou o Sistema da Seguridade Social, com claros objetivos, tornando universal a cobertura e o atendimento e dando um caráter democrático e descentralizado ao gerenciamento.

Então, estabelecido o controle social, seguindo o posicionamento adotado nos países desenvolvidos, pretendeu o legislador que o cidadão, destinatário dos serviços públicos do Estado, estivesse envolvido em seu gerenciamento.

Para a implementação dessas modificações, todavia, é necessária a mudança de concepção do próprio administrador público, democratizando o sistema e descentralizando as decisões e o gerenciamento. Com isso, há o fortalecimento do controle da sociedade, pela municipalização pretendida.

A Saúde, a Previdência e a Assistência Social somente serão implementadas de fato, quando os Conselhos Municipais, em cada cidade brasileira, administrarem, de forma paritária, esses subsistemas, com a participação dos

19. Cláudio Barros Silva, “As questões de Saúde e o Ministério Público”, in *RMPSE* 3/79, 1992.

20. Paulo Emilio J. Barbosa, “Controle Social na Seguridade Social e no Sistema Único de Saúde”, in *RMPRS* 29/219, Ed. RT, 1993.

usuários-beneficiários, dos trabalhadores e dos próprios administradores.

É destinação do Ministério Público, Instituição da própria sociedade, a luta para a criação e efetiva implementação dos Conselhos Municipais. Assim, estará a Instituição defendendo a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais.

Esta ação do Ministério Público se fará muito mais pelo envolvimento dos Procuradores e Promotores de Justiça com a sociedade, em cada recanto de nosso País, despertando os segmentos sociais à participação no gerenciamento e no controle com o próprio Administrador, do que pelo exercício de demandas, cuja legitimação está a Instituição investida pelo texto Constitucional e pelas leis ordinárias.

Deve, portanto, ser o Ministério Público um canal claro de transformação social, lutando pela criação e implementação de Conselhos e Conferências Estaduais e Municipais no sentido de possibilitar o envolvimento da sociedade com a democratização da administração pública e com a descentralização do gerenciamento.