

MINISTÉRIO PÚBLICO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS SISTÊMICAS EM MEIO À CRISE DO ESTADO SOCIAL

Pedro Rui da Fontoura Porto*

Resumo: Para a teoria dos sistemas de Luhmann, os sistemas reduzem a complexidade do mundo servindo de mediadores entre esta complexidade e a incapacidade humana de assimilar as múltiplas formas de vivência, modo especial na pós-modernidade. A sobrevivência dos sistemas depende de sua capacidade de assimilar as perturbações produzidas no entorno, internalizando-as como operações internas e assim ir ganhando espaços do mundo, com o incremento da diferenciação em relação a outros subsistemas. O reforço sistêmico se dá pelos processos de auto-organização, autopoiesis, abertura cognitiva e conexões extrassistêmicas. A perda energética (entropia do sistema) leva à diluição do sistema no entorno. Aplicado este ferramental sociológico conclui-se que o Estado contemporâneo se adapta às variações sistêmicas em um processo crítico, acentuado pela insuficiência orçamentária do Estado social do que derivam as crises ideológicas e filosóficas em relação às funções reservadas ao Estado nacional na contemporaneidade. Nesse contexto ambiental, o Ministério Público transita entre sua identificação com o Estado e com a sociedade, mas reforçou sua identidade social desde que transmutou o conceito de interesse público de interesse da administração para interesse da comunidade em um horizonte de sentido novo dado à mesma unidade semântica. O futuro institucional depende de sua resposta mais eficiente ao ruído circundante, do que dependerá a projeção de maior perenidade deste sistema institucional.

Sumário: Introdução. 1. A Teoria dos Sistemas em Niklas Luhmann e a compreensão da sociedade contemporânea e seu complexo institucional. 2. O Estado e a realidade socioeconômica contemporânea. 3. O Ministério Público e o Sistema de Justiça na Sociedade pós-moderna. Considerações finais.

Introdução

De todas as instituições da República brasileira, uma das que mais se projetou no período pós-constitucional, sem dúvida, foi o Ministério Público.

* Promotor de Justiça no RS. Mestre em Direito Público pela Unisinos. Professor do Curso de Direito da Univates/RS.

Quem, dentre nós, esteve na carreira naqueles tempos privilegiados pôde testemunhar esta escalada de prestígio institucional.

O mais intrigante dessa história e talvez a causa mais provável do êxito institucional, todavia, não reside em fatores exógenos, mas sim em operações endógenas que revolucionaram o Ministério Público brasileiro. Ou seja, de uma instituição apagada e burocrática, o *parquet* se projetava para o centro da vida cidadã, sobretudo, como consequência da vontade e das visões estratégicas gestadas intrassistemicamente.

Outra curiosidade é que um aspecto próprio da atividade do promotor de justiça que sempre foi entrevisto com cautela é que parece ter sido a mola propulsora da evolução institucional: o *voluntarismo político* dos agentes do Ministério Público, que desde o Estado Novo, revelaram seu interesse em transformarem-se em agentes políticos da cidadania.

No entanto, após toda esta escalada repleta de êxitos, de conquistas estruturais e legislativas, o Ministério Público se depara com novos e instigantes desafios: manter os avanços mesmo frente a momentos de crise do Estado e de ameaças de retrocessos institucionais de origem externa, mas também interna, fomentados por setores que insistem em posturas conservadoras, quando não retrógradas e por atitudes de acomodação em face das novas atribuições e do novo perfil institucional que a sociedade está a exigir deste sistema institucional.

Antes, porém, de abordar propriamente o tema da evolução institucional do Ministério Público, propõe-se a uma análise sumária da *teoria dos sistemas sociais*, para, posteriormente, utilizar seu instrumental na avaliação histórica do *parquet* brasileiro. Outrossim, no capítulo 02 deste artigo, analisar-se-á a crise do Estado Social em meio ao contexto sócio-econômico contemporâneo a fim de facilitar a explanação de perspectivas e desafios que se abrem ao Ministério Público em tal contexto.

É certo que o leitor poderá furtar-se à leitura dos capítulos 01 e 02, passando diretamente à leitura do capítulo 03 onde se discorrerá acerca do Ministério Público enquanto sistema institucional político-social em meio a um entorno de crise do Estado Social e Democrático de Direito, mas perderá a oportunidade de – caso obtenha sucesso em minha tentativa simplificadora – ter uma noção ainda que superficial da “teoria dos sistemas sociais” de Niklas Luhmann, um poderoso ferramental de compreensão da complexa sociedade contemporânea. Ademais, no capítulo 2, serão alinhadas ligeiras considerações sobre as crises do Estado, preparando o terreno para uma reflexão mais profícua acerca dos efeitos que elas podem produzir em uma instituição ontologicamente estatal como o Ministério Público.

1 A Teoria dos Sistemas em Niklas Luhmann e a compreensão da sociedade contemporânea e seu complexo institucional

Importando métodos e estudos próprios da ciência biológica, que já havia detectado as premissas de funcionamento de sistemas vivos e psíquicos, como o corpo humano, o cérebro humano, os ecossistemas, e as noções darwinianas acerca da teoria da evolução, Niklas Luhmann se propôs a explicar a sociedade com este ferramental, adaptando a lógica dos sistemas biológicos e ecológicos ao grande sistema social *omniabarcador* e seus múltiplos subsistemas conformativos. Seus estudos foram desenvolvidos durante mais de três décadas e basearam-se em outros autores renomados como os chilenos Maturana e Varela, ganhadores do prêmio e no sociólogo americano Talcott Parsons com quem Luhmann desenvolveu seus primeiros estudos.

Adverte Luhmann que para um estudo científico da sociedade, impende acautelarse frente a alguns obstáculos epistemológicos que sempre tornaram imprecisa a sociologia tradicional. O primeiro deles, dito *preconceito humanista*, parte da premissa de que as sociedades são compostas de homens, o que para Luhmann não é verdadeiro, visto que a morte de alguns homens, sua aposentadoria, etc., não altera o funcionamento dos sistemas que continuam operando; quando muito, tais fatores, ocasionam perturbações ao sistema que, mediante operações internas, logo se adapta à nova realidade. Assim, em Luhmann, a sociedade, como sistema, não é composta pela soma de homens que a integram, mas pelos *papéis* que eles desempenham.¹

O segundo obstáculo epistemológico é o *preconceito territorial*. Por ele, o estudo da sociedade sempre foi limitado às populações que vivem em territórios determinados. Tal ponto de partida é equivocado em um mundo em que as relações internacionais são cada vez mais intensas e as diferentes nações revelam crescente interdependência em face da globalização inegável das relações sociais, políticas, econômicas e culturais.

Por fim, cita o *obstáculo objetivista* que remete à clássica divisão da teoria do conhecimento, que separa sujeito – objeto. A tal preconceito objeta que a sociedade não pode ser observada externamente como quis a sociologia tradicional, uma vez que, ao descrevê-la, o observador nela está inserido e usa seu sistema linguístico, revelando o caráter autológico do estudo da sociedade.

Especialmente, interessa-nos *preconceito humanista*, derivado da concepção liberal de sociedade, como somatório de indivíduos. Segundo Luhmann, elaborar um conceito de sociedade a partir do indivíduo é tarefa inviável, à medida que o indivíduo, em si, é autorreferente e não pauta sua conduta, necessariamente, por escolhas éticas, como forçosamente elucubrara a tradição sociológica ocidental. Assim, os indivíduos agem de maneira imprevisível, podendo fazer escolhas

¹ Na teoria dos sistemas a pessoa é vista como personagem, cuja etimologia remete ao latim *persona*, ou seja, a máscara que os atores teatrais utilizavam na Antiguidade para desempenharem seus papéis.

binárias opostas (sim e não, paz e guerra, consenso e dissenso, etc), de acordo com suas contingências, de modo que, partir do indivíduo para explicar a sociedade equivale a tornar este conceito, refém da imprevisibilidade da dupla contingência que caracteriza as escolhas humanas.²

O esforço de Luhmann consiste, portanto, em situar seu conceito de sociedade fora desse círculo contingente de referências, a que uma concepção de sociedade que partisse do indivíduo fatalmente conduziria, por isso, em sua teoria, tributária do pensamento habermasiano, **não é o homem que compõe a sociedade, mas a comunicação que ele produz**. O homem pela sua difícil acessibilidade psíquica – pela dificuldade em se conhecer os seus conteúdos internos – não pode servir de elemento para compreensão científica da sociedade.

No entanto, em que pese, individualmente, os homens autodeterminem suas condutas por operações autorreferenciais complexas e tendam a permanecer separados dos demais, sem fundir-se, eles possuem expectativas e suposições uns em relação aos outros, capazes de gerar uma certeza de realidade, ou seja, expectativas aproximadamente determináveis que, somadas ao conjunto de comunicações entre eles, quando organizadas, revelam uma ordem emergente e condicionada pela complexidade dos subsistemas que a formam, a que Niklas Luhmann chama sistema social. **Nisto residiria o papel do Direito nas sociedades modernas: a função de generalização e estabilização das expectativas recíprocas, ou seja, uma função de congruência social.**

Deste modo, o problema central da sociologia luhmanniana é encontrar um modo de explicar as estruturas da experiência e da ação social. Parte-se da ideia de que a sociedade moderna³ vem marcada por duas características exponenciais: a) trata-se de uma sociedade complexa, pois compreende elevado número de possibilidades e escolhas; b) é marcada pela diferenciação funcional de novos e cada vez mais específicos subsistemas.⁴

² **Teoría de la Sociedad**. Universidade de Guadalajara, Jalisco, México, 1993, Tradução de Miguel Romero Perez e Carlos Villalobos, coordenada por Javier Torres Nafarrante. P 11 e 12. Em Luhmann, a ideia de *dupla contingência* situa-se, precisamente, nas relações travadas no mundo social. Eu tenho expectativas em relação ao comportamento do outro e também em relação às expectativas que o outro tem em relação a mim. Assim, direciono minhas escolhas, isto é, minha conduta, pela minha expectativa das expectativas que os outros têm de mim, ou seja, elejo fazer aquilo que eu acredito que os outros esperam de mim. Trata-se de uma estrutura relacional social denominada por ele de *expectativas de expectativas*, cujo risco de desapontamento caracteriza a *dupla contingência* (Sociologia do Direito. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983, p. 45 a 54).

³ A expressão “sociedade moderna” usada neste trabalho significa o tipo de sociedade que começa a surgir, notadamente no mundo ocidental, após as revoluções liberais do Século XVIII. Não se faz aqui uma distinção entre modernidade e pós-modernidade, significando, pois, a expressão “sociedade moderna” também e principalmente a sociedade contemporânea.

⁴ Embora este mecanismo de diferenciação funcional já tenha sido percebido por Durkheim quando teorizou sobre a divisão do trabalho, é de se perceber que a diferenciação funcional de que aqui se cuida tem uma extensão ainda mais profunda, não se tratando apenas da divisão de tarefas na empresa ou entre empresas, mas de divisão de sistemas.

A teoria luhmaniana divide-se em duas fases: a primeira, voltada à auto-organização das estruturas dos sistemas, e, a segunda, destinada a demonstrar a possibilidade que os sistemas têm de aumentar sua própria energia (neguentropia) a partir das suas operações internas (autopoiéticas).

Na **primeira fase**, denominada fase da **auto-organização**, o teórico já identificava o objeto da sociedade como sendo a comunicação e não o homem. Compreendia-se que o ambiente social, ou seja, o entorno dos sistemas, é formado de um rumor carente de sentido específico,⁵ que o sistema busca ordenar, dando-lhe sentido através de suas próprias operações – *lo social no surge del hombre*, enfatiza o autor, mas “consiste en una solución emergente de tipo evolutivo que precede a los sujetos, y que está encaminada a proveer estructuras de sentido que se imponen a la tendencia radical de la desintegración”.⁶ Deste modo, o sistema, dependente do entorno, mas não determinado por ele, era capaz de auto-organizar-se, construindo sua própria ordem. Dir-se-ia que o sistema organiza a complexidade desorganizada do mundo, constituindo, destarte, uma *complexidade organizada*. Nesta missão, de prover de sentido a comunicação desorganizada, pode-se identificar, como função dos sistemas sociais, a de captar e reduzir a complexidade do mundo, através de uma seleção das múltiplas possibilidades que ele oferece: “o sistema, conforme Luhmann, é o mediador entre a extrema complexidade do mundo e a pequena capacidade do homem em assimilar as múltiplas formas de vivência”.⁷

Na primeira fase, Luhmann concretizou a noção de sistemas como formas estruturais auto-organizadas e diferenciadas do entorno, composto por outros subsistemas sociais. O aumento da diferenciação revela a maior autonomia em relação ao entorno. A missão dos sistemas seria, pois, a redução de complexidade do entorno social, através de estratégias como a *transposição de problemas e a dupla seletividade*. Pela primeira, os problemas do entorno, são transpostos mediante *inputs* para a condição de problemas do sistema onde são resolvidos e devolvidos ao entorno como *outputs*. A *dupla seletividade* significa que, quando, internamente, o sistema seleciona problemas do entorno, ele produz um duplo efeito: reduz a complexidade do entorno e, simultaneamente, aumentar sua complexidade interna. Destarte, o sistema segue efetuando a seleção progressiva e “ganhando espaços do mundo”, ao ordenar esta complexidade de acordo com códigos próprios e significativos.

⁵ A palavra “rumor”, que é sinônimo de “murmúrio”. “burburinho”, já significa comunicação desorganizada e destituída de sentido.

⁶ LUHMANN, Niklas. **Teoria de la Sociedad**. Universidade de Guadalajara, Jalisco, México, 1993, Tradução de Miguel Romero Perez e Carlos Villalobos, coordenada por Javier Torres Nafarrante. P. 13.

⁷ NEVES, Clarissa Eckert Baeta. **NIKLAS LUHMANN – A Nova Teoria dos Sistemas**. Org. por Clarissa Eckert Baeta Neves e Eva Machado Barbosa Samios. Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS, Goethe – Institut/ICBA, 1997. P.12.

Mas, Luhmann, em certo momento de sua elaboração teórica deparou-se com uma constatação preocupante oriunda da termodinâmica: os sistemas sujeitam-se à **lei da entropia**, isto é, estariam fadados à perda de suas energias para o entorno, que significaria, com o passar do tempo, sua diluição no ambiente e o fim da diferenciação, requisito de existência do sistema. Havia, pois, a necessidade de demonstrar a possibilidade de **sistemas neguentrópicos**, ou seja, “sistemas que no están sujetos a la ley de la entropía, sino que están en condiciones de construir una neguentropía y que, por lo tanto, precisamente por la apertura del sistema y por su dependencia del entorno, están en condiciones de reforzar su distinción del entorno”.⁸ Enquanto a lei da entropia está a indicar o caráter finito de um sistema que tende a desorganizar-se e diluir-se em seu entorno, a *neguentropia* significa a negação daquela lei, pela possibilidade de o sistema adaptar-se e fortalecer sua diferenciação ganhando sobrevida. A história de diversas instituições sociais revela a realidade desta constatação: ou adaptam-se às perturbações do entorno, reforçando novas identidades, ou diluem-se em outros subsistemas que irão assumir suas operações.

É neste ponto do debate que o aporte do conceito de *autopoiesis* de Humberto Maturana e Francisco Varela,⁹ assume especial relevância. Até então, a Biologia concebera os organismos como sistemas tubulares de entrada e saída (*input – output*), ou seja, sistemas de tratamento de informações. Os pesquisadores latinos propuseram a possibilidade de autocriação permanente dos sistemas vivos que estariam, destarte, em incessante engendramento de sua própria estrutura.

Embora Maturana e Varela tenham concebido a ideia de autopoiesis apenas para os sistemas vivos, para Luhmann, também os sistemas psíquicos e sociais são autopoieticos¹⁰, porque produzem e reproduzem suas próprias *estruturas e elementos*, sendo as estruturas montadas precisamente na trama (teia) dos elementos que os compõem.

Esses, os *elementos* – no plano temporal – significam operações produzidas pelo sistema e, portanto, são utilizadas como distinções. Eles

⁸ LUHMANN, Niklas. **Teoria de la Sociedad**. Universidade de Guadalajara, Jalisco, México, 1993, Tradução de Miguel Romero Perez e Carlos Villalobos, coordenada por Javier Torres Nafarrante. P. 38. Neguentropia, significa que, embora o sistema esteja fadado à lei da entropia – perda energética – eles também são capazes de gerar energia, através de operações internas e de captação energética do entorno.

⁹ O conceito de “autopoiese”, que significa autoprodução ou autocriação, foi introduzido pelos biólogos chilenos Humberto Maturana e Francisco Varela, sendo referenciais as obras “De máquinas y seres vivos” (1973) e “A árvore do conhecimento” (1984).

¹⁰ Luhmann identifica três espécies de sistemas autopoieticos: os sistemas vivos (referentes às operações vitais); os sistemas psíquicos (relativos à consciência) e os sistemas sociais (cujo traço característico é a comunicação).

são informações que produzem a diferença entre sistema e entorno e, deste modo, constituem unidades de uso que produzem outras unidades de uso, para as quais não há correspondência no entorno. Daí introduzir-se a ideia de diferenciação operativa na segunda fase de Luhmann. Neste ponto, o conceito de *autopoiesis* é um avanço em relação ao conceito anterior de “auto-organização”, que dizia respeito apenas à transformação de estruturas em sistemas, afirmando que determinados sistemas (inclusive máquinas, como, por exemplo, computadores) podem formar, eles mesmos, suas próprias estruturas, ou somente podem operar sob estruturas por eles mesmos produzidas, como é o caso dos seres vivos. “No entendimento de Luhmann, o conceito de *autopoiesis* vai além disso, pois *transfere a ideia da auto-produção das estruturas para os elementos do sistema*. Ou ainda, desloca o princípio da autoreferência do nível estrutural para o nível operativo”¹¹.

A maior neguentropia dos sistemas sociais autopoieticos, capazes de adaptarem-se às “perturbações” do entorno, garantindo sobrevivência e podendo desfrutar de uma maior expectativa de duração (enquanto eficientes seus mecanismos de autocriação), opõe-se à menor neguentropia do sistema psíquico que é o homem, fadado à finitude. Fácil perceber que os sistemas sociais sobrevivem aos homens concretos e deles não são diretamente dependentes. Ademais, um mesmo homem pode “desempenhar papéis” em diversos sistemas sociais, simultaneamente.

Permanecendo a ideia já concebida em sua primeira fase de sistema como forma em oposição ao entorno disforme, a inserção do conceito de *autopoiesis* importará na concepção de sistema como *operacionalmente fechado*. Porém, adverte Luhmann, que o conceito de fechamento operacional do sistema não significa “isolamento causal ou solipsismo cognitivo”, reflete apenas a observação de que nenhum sistema pode operar fora dos seus limites.

Ocorre que, se de um lado o fechamento operacional é imperioso para realçar a diferenciação do sistema em relação ao entorno, por outro, poderia levar à sua entropia, pela incapacidade de adaptação às perturbações externas. Deste modo, para oportunizar a interação com o meio, que permite a neguentropia dos sistemas autopoieticos, Luhmann elabora os conceitos de *acoplamento estrutural e irritação*. Luciano Fedozzi, em uma leitura introdutória à Teoria dos Sistemas de Luhmann, assim escreveu acerca do acoplamento estrutural:

¹¹ FEDOZZI, Luciano. **Niklas Luhmann – A Nova Teoria dos Sistemas**. NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa (org.) Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS, Goethe – Institut/ICBA. Ano 1997. p. 25.

O conceito de acoplamento estrutural é tomado mais uma vez de Maturana com a tarefa de indicar como sistemas autopoieticos, operacionalmente fechados, podem existir num ambiente que, por um lado é pré-requisito da autopoiesis do sistema e, de outro, não intervém nesta autopoiesis. O conceito de acoplamento estrutural designa assim *uma forma para interdependências regulares entre sistemas e relações ambientais*, que não estão disponíveis operacionalmente, mas que precisam ser pressupostas.¹²

A ideia de acoplamento poderia sugerir um paradoxo com a de clausura operacional do sistema: se os sistemas podem acoplar-se regularmente, então não há fechamento operativo? Na realidade, a conexão sistêmica não importa em abertura operacional, pois, quando acoplados através de instrumentos de intermediação ou pontos de contato, os sistemas continuam operativamente voltados ao seu interior. Além disso, insta frisar o caráter seletivo do acoplamento, que não ocorre simultaneamente com todo o entorno. Operações internas do sistema, ou seja, decisões endógenas acerca das seleções convenientes é que devem determinar quais conexões sistêmicas serão efetuadas. Um exemplo, antes citado, é a linguagem que conecta o sistema psíquico ao sistema social, apesar de que ambos os sistemas continuem operando separadamente, sem que um invada o espaço estrutural do outro. No caso do sistema judicial há necessidade de acoplamentos estruturais com os sistemas político, econômico, administrativo, etc. Um instrumento para engendrar acoplamentos entre o sistema de justiça e os sistemas político e social pode ser o processo, donde extrair-se sua evidente função instrumental.

As irritações ou perturbações também são operações internas do sistema que se ressentem de alterações ambientais e produzem adaptações ao entorno. A insensibilidade dos sistemas às perturbações externas determina efeitos entrópicos, ou seja, seu enfraquecimento por perda de complexidade e de diferenciação/especialização, em favor de outros sistemas. A maior capacidade de percepção das alterações ocorridas no entorno e adaptação a elas, ao contrário, ocasiona neguentropia, ou seja, sobrevivência e aumento da complexidade interna dos sistemas que assim “vão ganhando o mundo”. Conclui-se, destarte, que características dos sistemas autopoieticos – fechamento operacional e abertura cognitiva – permitem-lhes observar suas diferenças constitutivas em relação ao ambiente, evitando a diluição entrópica.

Tais considerações sobre a teoria sistêmica de Luhmann são lançadas com o objetivo de revelar esta concepção de sociedade como sistema *omniabarcador*; isto é, conjunto de sistemas inter-relacionados entre si, embora operativamente fechados. Esta visão permite entender a sociedade não como um lugar de

¹² FEDOZZI, Luciano. **Niklas Luhmann – A Nova Teoria dos Sistemas**. NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa (org.) Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS, Goethe – Institut/ICBA. Ano 1997. p. 26.

harmonia, mas como *locus* de interesses plurais em crise, cujo confronto já não se dá no nível individual, mas sim coletivo. Sendo conjunto de subsistemas: o sistema político que constitui o Estado será um dos subsistemas do grande sistema social, por sua vez, subdividido em subsistemas como o legislativo, administrativo e judiciário e assim em novas e sucessivas subdivisões que o caráter infinitamente complexo da sociedade impõe. A partir da Constituição de 1988, embora integre o Estado, o Ministério Público não restou vinculado organizacionalmente a nenhum dos três poderes clássicos, projetados a partir da tradição iluminista. Esforços endógenos pré-constitucionais procederam a uma diferenciação sistêmica do *parquet* brasileiro, alçando-a à condição de instituição independente, una e indivisível e, destarte, reforçando sua diferenciação sistêmica do entorno.

Resumindo ainda mais este capítulo:

- A Sociedade moderna é extremamente complexa e não pode ser explicada como soma de homens, mas como soma de sistemas sociais, pois o que interessa à compreensão da dinâmica social são os papéis desempenhados pelos homens nos sistemas. Um mesmo homem desempenha ações comunicativas em diversos sistemas. A um estudo científico da sociedade impende, pois, afastar o “preconceito humanista”.
- A sociedade pode ser explicada como um conjunto de “ações comunicativas” (em sentido amplo: operações levadas a efeito pelos homens através de meios de comunicação generalizados socialmente). A sociedade moderna é um grande sistema totalizador de diversos subsistemas menores. À medida que aumenta a complexidade social também os sistemas se subdividem crescentemente.
- Os sistemas sociais captam rumor carente de sentido existente no entorno social, traduzido na ideia de complexidade social, internalizando-a como complexidade do sistema, com isso o sistema vai ganhando espaços do mundo. O sistema é o mediador entre a crescente complexidade social e as dificuldades humanas de gestão desta complexidade.
- Os sistemas sociais – políticos, econômicos, culturais, etc. – estão fadados à *lei da entropia*, ou seja, à inexorável constatação de que tendem à uma natural perda energética para o entorno. No extremo, esta perda terá por consectário a diluição do subsistema em outros mais eficientes. Mas os sistemas também podem alcançar *neguentropia*, isto é, o oposto da entropia: a possibilidade de ganhos

energéticos a partir do entorno. A neguentropia oportuniza ao sistema uma perspectiva de perenidade.

- Assim, os sistemas lutam por vigor, que lhes propicia aumentar a diferenciação do entorno, sintoma de energia sistêmica. Embora os sistemas sejam operativamente fechados, ou seja, desenvolvam suas operações apenas internamente, donde resulta a noção de *autopoiésis* (auto-produção dos sistemas), eles são cognitivamente abertos, pois devem observar e sensibilizar-se em face do entorno, permitindo a captação de problemas do meio para solução interna. Os sistemas sociais são criados para solucionar a complexidade do entorno, esta complexidade é seu sustento. O sistema que não capta complexidade, solucionando-a adequadamente, está fadado à diluição entrópica através da absorção por outros sistemas.
- Os sistemas ainda permitem-se acoplamentos estruturais seletivos com outros sistemas, o que reforça a energia interna do sistema, desde que tais acoplamentos sejam efetivamente bem selecionados a partir de decisões endógenas.

2 O Estado e a realidade socioeconômica contemporânea

Em todo o mundo e muito especialmente nos países menos desenvolvidos, como o Brasil, evidencia-se uma acentuada crise daquelas propostas de ação estatal a que a ciência política usualmente denomina Estado Social de Direito. José Luis Bolzan de Moraes identifica quatro “crises” do *welfare state*: **a) crise financeira**: embora o Brasil passe por momento de crescimento sustentado da economia, até bastante tímido, a economia capitalista mundial experimenta momento de crise, especialmente na Europa, não se devendo negligenciar os riscos da crise europeia para o Brasil, em face da estrutura sistêmica da economia mundial globalizada; **b) crise ideológica**: defluente do paradoxo entre democratização do acesso a serviços públicos e burocratização do atendimento. A crise se instala desde a constante frustração de promessas do Estado Social, na medida em que a lógica político-democrática, como poder ascendente, vai de encontro à lógica da decisão tecnoburocrática, caracterizada por uma verticalidade descendente. Ou seja, constantemente a demanda política se vê frustrada pela ‘resposta’ técnica. **c) Crise filosófica**: atinge os fundamentos valorativos do *Welfare State*, desagregando sua base calcada na ideia de **solidariedade**, ou seja, de instrumento capaz de corrigir a tendência social à desigualdade; **d) Crise Institucional (Constitucional)**: como conseqüência das crises antes referidas, tem-se “a fragilização do instrumento que, na modernidade, serviu

com o *locus* privilegiado para a instalação dos conteúdos políticos definidos pela sociedade”. Assim, as modernas constituições que, a par de organizarem o Estado, são generosas na outorga de direitos individuais e sociais, acabam sendo entrevistas como entraves ao desenvolvimento econômico.¹³

Com efeito, por todos os lados alardeia-se a incompetência do Estado para gerir qualquer empreendimento até mesmo suas funções mais tradicionais e, em contrapartida, acentua-se a competência privada para os mesmos misteres. Aduz-se que o Estado cresceu demais e que, por isso, deve ser enxugado, reduzido, minimizado. A propaganda antiestatal ainda vem potencializada pelas constantes notícias veiculadas acerca do envolvimento espúrio de agentes públicos com o desvio de recursos do erário. Daí a afirmar-se que todo o dinheiro pago em impostos é mal empregado e fazer-se apologia à sonegação, à flexibilização dos contratos de trabalho e à informalização da economia vai um passo muito curto.

As boas atividades do Estado, por outro lado, estão longe de ter a mesma visibilidade social que as suas evidentes e desventuradas mazelas. Destarte, pouco se anunciam as conquistas em matéria de direitos sociais, o aumento dos investimentos em educação, saúde, lazer, justiça etc., engendrados, sobretudo, a partir da Carta de 1988. A função redistributiva do Estado Social é ignorada pela população, mesmo a mais esclarecida.

Forma-se, deste modo, um ciclo vicioso entre uma crise ideológica e uma crise orçamentária: o Estado já não é visto como uma tecnologia social de redistribuição de riquezas, mediante serviços públicos eficientes, de realização de justiça etc., mas é confundido com o grupo de pessoas que ocupa os diversos escalões do Poder. Em certas ocasiões, integrantes dos grupos de poder são flagrados em práticas inconfessáveis de corrupção, nas suas mais diversas formas. Mesmo que tais episódios não sejam assim tão representativos do cotidiano da política e do serviço público, a forma repetitiva com que retratados pela mídia, produz aquilo que a moderna filosofia francesa já identificou como uma **hiper-realidade**, ou seja, os meios de comunicação, múltiplos, variados e concorrentes (jornais, televisões, rádios, internet) repisam tanto determinados assuntos que são capazes de superdimensioná-los para além do que realmente significariam em face de uma avaliação serena. Sem dúvida, agreguem-se a isto as limitações culturais da grande maioria da população brasileira, sem massa crítica suficiente a uma filtragem do manancial de informações que recebe diuturnamente, e se terá uma imagem dantesca do Estado como o somatório sinistro e patético da incompetência e da torpeza.

¹³ BOLZAN DE MORAES, José Luis. *Revisitando o Estado (art.) in Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito*. Organizadores: Leonel Severo Rocha, Lênio Luiz Streck e José Luis Bolzan de Moraes. São Leopoldo: Ed. UNISINOS, 2000.

Soma-se a esta crise ideológica, a crise orçamentária do Estado, revigorada pelo incremento das expectativas sociais em relação a prestações sociais por parte do poder público crescentemente impotente. Os economicamente mais privilegiados que, conseqüentemente pagam mais impostos, estão insatisfeitos, pois não vislumbram retorno para si, sobretudo no item segurança e infraestrutura, e os que recebem os serviços públicos de saúde e educação pública também o estão porque julgam estes serviços quase sempre desqualificados e insuficientes para suas demandas crescentes. Assim, deslegitima-se a justiça distributiva como instrumento de equidade social e o Estado, outrora senhor da cena social, assume função secundária na arena nacional e internacional. O legislativo legisla ao sabor dos casuísmos e o executivo, o mais poderoso dos três no contexto do Estado Social, já não detém plenamente os meios para cumprir sua vocação constitucional. A crise filosófica e orçamentária do Estado depauperou a soberania, tanto interna quanto externa. A sociedade cresce em face do Estado, mas permanece similar ao estado de natureza hobbesiano, ela é o reino do mercado com suas relações próprias de poder. À margem do direito oficial, apanágio da soberania interna, surgem novos sistemas de regulação informais que reagem em face do Estado. O Estado já não encampa toda a sociedade e, quando muito, serve de mediador entre setores diversos, de sorte que o próprio direito estatal já não é impositivo, mas deve ser fruto de intensas negociações. Isto tudo oportuniza como alternativa ao Estado social uma adequação passiva ao esquema liberal e suas prescrições de ajuste fiscal, reprivatização dos serviços públicos, minimização do Estado etc.

Não há dúvidas de que o Estado Social também concorreu com sua parcela de culpa para esta situação em que se encontra ele próprio mergulhado. A tendência dos seus protagonistas reais às políticas paternalistas e clientelistas contribuiu para a decomposição da proposta teórica, corrompendo seus agentes, crescentemente viciados a tratar bem aos amigos e mal aos inimigos e a valer-se do instrumental público para satisfazer interesses pessoais. Como prova disso, basta ver, à guisa de exemplo, o julgamento da Ação Penal 470 pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal. A impunidade da imoralidade e também da incompetência levaram ao descrédito que hoje persegue o conceito de Estado, só recentemente minimizados em nosso país em face do comemorado julgamento antes aludido.

Assim, em lugar do Estado Social e Democrático de Direito que a Carta de 1988 pretende constituir, e cuja finalidade seria corrigir as distorções clientelistas do Estado Social, o que se insinua no futuro é uma sociedade de risco, não só dos riscos políticos e econômicos, mas dos novos riscos sanitários, alimentares, consumeristas, ambientais e biogenéticos que se revelam cada vez mais nítidos e velozes no panorama mundial.

No entanto, a eliminação do Estado e o conseqüente retorno a um feudalismo pós-moderno, com a divisão do mundo entre poderosos conglomerados econômicos só sujeitará o homem comum a uma dissimulada dominação pelo mercado e seus caprichos, além de aumentar crescentemente a massa dos excluídos. O Estado é um instrumento de justiça distributiva, assim compreendido desde os tempos de Aristóteles, e deve adaptar-se às novas realidades socioeconômicas, assumindo papéis de relevo, captando complexidade do entorno social, solucionando problemas e ganhando energia vital sistêmica; reconhecendo-se, porém, que já não abrange toda a sociedade, isso dependerá de muito bem selecionadas conexões do sistema estatal com setores da comunidade, da sensibilidade aos movimentos sociais (ruídos ambientais) e da eficiência das operações internas de modo a ganhar espaços no mundo. Se é verdadeiro que o Direito costura o tecido social e se esta continua sendo sua função no Século XXI, no Brasil semimedieval e semidesenvolvido esta função está longe de ser dispensável.¹⁴

3 O Ministério Público e o Sistema de Justiça na Sociedade pós-moderna

Os dois capítulos anteriores, o primeiro, uma compacta explicação, exclusivamente teórica, de uma teoria sociológica moderna – a teoria dos sistemas sociais – e, o segundo, em que foram abordadas considerações genéricas tangentes às crises do Estado, sobretudo em sua proposta de Estado Social, servem como considerações propedêuticas para as reflexões a partir de agora lançadas, referentes ao papel do Ministério Público brasileiro em meio ao contexto crítico do próprio Estado que também integra, enquanto um sistema institucional moderno e peculiar.

Como já se salientou, falar do Ministério Público, *in genere*, não é o mesmo que falar no Ministério Público brasileiro. Esta organização, no Brasil, efetuou estratégias de conexão com outros poderes que lhe asseguraram o notável crescimento que hoje a caracteriza. Sem dúvida, uma das razões do seu desenvolvimento, como já salientado acima, é o *voluntarismo político* de

¹⁴ François Ost em seu clássico “**O Tempo do Direito**” articula como uma de suas teses centrais a da função instituinte da sociedade que o Direito continua a exprimir, ou seja, a função principal do jurídico é contribuir para a instituição do social. Em sua própria dicção: *O direito é um discurso performativo, um tecido de ficções operatórias que exprimem o sentido e o valor da vida em sociedade. Instituir quer dizer estreitar o elo social e oferecer aos indivíduos os pontos de referência necessários à sua identidade e autonomia. É sob o ângulo do seu contributo para a subtração ao estado de natureza e a sua violência sempre ameaçadora, sob o ângulo da sua capacidade de instituição, que o direito será, pois, interrogado* (OST, François. **O Tempo do Direito**. Lisboa: Instituto Piaget. Sem data definida, p. 14).

promotores e procuradores, que empenharam esforços no sentido da construção institucional do Ministério Público e da pretensão por eles alimentada de transformarem-se em agentes políticos da cidadania.¹⁵

O Ministério Público, enquanto instituição sistêmica que pretendia auto-organizar-se e desenvolver suas próprias operações, no curso histórico das últimas décadas soube observar as mudanças sociais que ocorriam em seu entorno, especialmente, a redemocratização do Brasil na década de 80, e sensível a esta interferência ambiental, com seus constrangimentos externos, selecionou adequados acoplamentos inter-relacionais com outros importantes subsistemas, estabelecendo estratégias que reforçaram sua distinção em relação ao ambiente circundante e aumentaram sua energia interna.

Oprimido historicamente na função penal entre a Polícia Judiciária e o Poder Judiciário, o *parquet* contentava-se com a obscura função burocrática de oferecer denúncias, elaboradas, exclusivamente, com base na poderosa e inquestionável atividade inquisitorial da polícia e acompanhar os processos dirigidos exclusivamente pelo Poder Judiciário e suas divergências interpretativas e distanciamentos da realidade social. Opresso entre dois subsistemas muito mais sólidos e jungido à banal função de interlocutor entre eles, o Ministério Público era, no entanto, integrado por agentes que, na sua maioria, não se conformavam com esta modesta posição e pretendiam ganhar espaços do mundo, sistematizando problemas da crescente e complexa sociedade burguesa no Brasil. O espaço que então se descortinava era a atuação cível que permitiria uma pretendida equiparação com a magistratura a exemplo do Ministério Público europeu.

O caminho àquele tempo encontrado até hoje permanece registrado no Código de Processo Civil de 1973, que introduziu a regra de que o Ministério Público deveria intervir em todos os processos onde presente o *interesse público*, “**evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte**”. Inicialmente, a razão legal do dispositivo era vigiar a estrita observância das normas legais em casos de omissão ou negligência de procuradores de pessoas jurídicas de direito público, ou seja, visava a proteção do interesse público da administração pública.¹⁶

Mas, como o legislador não definiu *interesse público*, nem deixou tal função para leis posteriores, a partir de 1973, quando o autoritarismo militar engendrou mais desconfiança contra o governo, o Ministério Público soube defender a tese de que a noção de interesse público era mais ampla que o interesse da administração estatal, compreendendo o interesse social, por vezes, até confrontado pelo interesse da administração pública. Ademais, partindo-se da premissa de que pudessem

¹⁵ ROGÉRIO BASTOS ARANTES. São Paulo: EDUC: Editora Sumaré: Fapesp, 2002. Série Justiça, p. 20.

¹⁶ Rogério Bastos Arantes em obra citada acima, p. 32 e seguintes, relata que a proposição deste dispositivo do CPC foi apresentada pelo Promotor gaúcho, Sérgio da Costa Franco, no I Congresso Nacional do Ministério Público em São Paulo, no ano de 1973. A tese foi encampada pelo Deputado Amaral de Souza, que a propôs ao parlamento nacional, onde acabou sendo aprovada.

existir interesses sociais diversos dos interesses do governo, a sociedade brasileira, pouco organizada e recém engatinhando em uma democracia incipiente, era um titular de direitos que demandavam proteção especial. Esta incapacidade social para defender seus interesses era outra razão para uma atuação ministerial mais ativa em prol do interesse público, situando-se aqui o *ponto de inflexão* na virada histórica do Ministério Público rumo à almejada posição de tutor dos interesses da sociedade.

Assim é que, na história institucional do Ministério Público, conceitos bastante latos como *interesse público*, *qualidade da parte* e *interesse indisponível*, inicialmente, restritos, respectivamente às ideias de interesse da administração pública e interesse de incapazes passam a significar *interesses da sociedade*.

Escrevemos em outra oportunidade: “tem-se aqui, na transformação ocorrida no conceito de “interesse público”, uma demonstração de que o texto legal não vigora em si e por si de modo atemporal e absoluto, senão que só existe na cosmovisão significativa do intérprete, ou seja, limitada sua compreensão pela historicidade do aplicador (...) Compreende-se, pois, que o universo ideológico do início do regime militar de 1964, no qual foi produzida nossa última codificação processual civil, era diverso daquele que passou a prevalecer no final do regime, quando a desconfiança social para com o governo e, de resto, para com o próprio Estado, era visível na sociedade civil. O desgaste do regime ditatorial afigurava-se imenso e todas as suas instituições passavam pela mesma crise de legitimidade, enquanto a sociedade ansiava por alcançar sua independência no iminente processo de redemocratização, já de muito anunciado, mas sempre protelado.

Neste contexto, inseridos nesta condição fática, integrantes mais ativos do Ministério Público assimilaram aquele momento histórico e passaram a defender uma noção de interesse público como interesse da sociedade e não mais como interesse da administração pública. Idêntica locução, no mesmo texto legal, passou a sofrer outra atribuição de sentido, por outros intérpretes, ou talvez pelos mesmos, mas receptivos ao novo horizonte significativo, o que revela o caráter pré-conceitual de toda compreensão. Deste modo, não há como estudar uma instituição como o Ministério Público somente a partir dos textos legais que acerca dele tratam, estes tão-somente refletem realidades anteriores, pois as mudanças institucionais são concebidas no âmbito da história, que molda as consciências humanas e constitui os universos psíquicos individuais concedentes de sentido aos símbolos linguísticos. Assim, a locução “interesse público” não vale por si mesma como se fosse imune ao inexorável fluxo do tempo, impondo-se-lhe moldar-se aos diversos panoramas significativos que o câmbio perene da história forja em cada intérprete”.¹⁷

¹⁷ PORTO, Pedro Rui da Fontoura. **Direitos Fundamentais Sociais – Considerações acerca da Legitimidade Política e Processual do Ministério Público e do Sistema de Justiça para sua Tutela**. Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado, 2006, p.

Em tal contexto, o discurso sobre a necessidade de independência do *parquet* em relação aos poderes políticos foi ganhando projeção, pois, sendo o interesse social um interesse indisponível, requeria um tipo de proteção pública e, nesse caso, o único credenciado à função de tutor era o Ministério Público. Se o novo interesse público não se confunde com o interesse “particular” da administração, então o Ministério Público teria que se afastar dela, para tutelar esses interesses sociais, muitas vezes contrapostos aos interesses do Estado administrador.

É claro que, no processo constituinte de 1988, havia também quem desconfiasse do Ministério Público, instituição que, sobretudo em seu grau federal, esteve fortemente atrelada aos governos militares,¹⁸ daí porque surgir a ideia nos bastidores da constituinte de importação da figura escandinava do *ombudsman*. A ideia, contudo, não vingou, especialmente, por um fator hoje ignorado por muitos jovens integrantes da carreira ministerial: o **atendimento ao público**. Foi precisamente o atendimento ao público – atribuição relevantíssima do Promotor de Justiça – por vezes relegada a um plano inferior – notoriamente a atividade funcional que melhor habilitou o Ministério Público à altaneira missão de *ombudsman* da sociedade brasileira.

Isto colocou o Ministério Público em uma posição de vantagem que lhe aproveitou em face de outros concorrentes, como a proposta do constituinte de 1988 de criação do *ombudsman*. Ademais, permitiu sedimentar suas pretensões mediante a conquista de uma série de garantias e prerrogativas que tornaram a instituição independente dos demais poderes de Estado. Fábio Kerche, em notável artigo sobre o tema,¹⁹ expõe as razões pelas quais discorda da afirmação de que o constituinte de 1987/88 “cochilou” ao aprovar um Ministério Público tão forte e independente quanto o atual modelo brasileiro e, assevera que, ao contrário, “a Conamp pode se sentir vitoriosa não porque ‘enganou’ os [alegradamente] sonolentos parlamentares, mas sim porque apresentou uma proposta que não era contrária aos elementos balizadores, que ia positivamente ao encontro dos aspectos conjunturais e de cultura política presentes na Assembleia Nacional Constituinte”.²⁰

Kerche, com base em estudos estatísticos acerca da composição partidária e ideológica da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88, identifica três fatores presentes naquele parlamento constituinte, que se apresentavam plenamente favoráveis ao desenho, deliberadamente outorgado, pelo poder constituinte ao Ministério Público, a saber:

¹⁸ Durante o regime militar, o Procurador Geral da República, nomeado pelo Presidente da República, era o único titular da ação direta de inconstitucionalidade, ou seja, monopolizava o controle de constitucionalidade da legislação de origem prevalentemente executiva, mediante os famigerados “decretos-leis”.

¹⁹ KERCHE, Fábio. O Ministério Público e a Constituição de 1987/88. In: SADEK, Maria Tereza (org.). **O Sistema de Justiça**. São Paulo: IDESP/Ed. Sumaré/Fundação Ford, 1999 p. 61-77.

²⁰ Op. cit., p. 61.

1º) A negação do passado autoritário: prevalecia o entendimento de que as garantias individuais de natureza liberal não eram suficientes para acabar com a crescente desigualdade social, de sorte que, além dessas garantias individuais, era necessário garantir os direitos sociais de cidadania, os quais acabaram por ser integrados no mesmo capítulo dos direitos individuais, assumindo igual *status*.

2º) O Estado continua um agente privilegiado de realização de justiça social: tratar-se-ia de um “legado getulista” ou nacionalista, que preconizava uma ampliação dos direitos de cidadania e julgava a sociedade fraca e atomizada para a tutela de seus próprios interesses. Deste modo, o Estado não poderia ser dispensado da construção da cidadania e defesa dos interesses sociais.

3º) Necessidade de criar alternativas à participação política exclusivamente partidária: havia um certo consenso em criar alternativas à representação político-eleitoral, ampliando o acesso ao poder judiciário de demandas coletivas.

Para Kerche, a proposta de Ministério Público ofertada ao poder constituinte de 1987/88 articulava todos os três fatores predispostos no ambiente constituinte, ou seja,

O Ministério Público, neste sentido, 1) é um agente privilegiado da defesa dos interesses coletivos (“negação do passado”); 2) reforça o papel do Estado como agente privilegiado nas relações sociais, inclusive sob o aspecto paternalista (“legado getulista”); e, 3) é um instrumento de reforço da cidadania, rompendo o modelo liberal clássico de representação política via partidos políticos. [...] O Ministério Público, deste ponto de vista, é uma espécie de síntese dos vários aspectos que marcaram a feitura da Constituição de 1988.²¹

Ademais, é preciso acrescentar que, antes mesmo da Carta de 1988 ser promulgada, o Ministério Público brasileiro havia ocupado importantes espaços institucionais junto à vida cidadã, habilitando-se, de antemão, à futura atribuição de “defensor do povo” que iria reclamar para si no processo constituinte. Com efeito, em 1981, atendendo, sobretudo, ao interesse de uma unificação organizacional dos Ministérios Públicos Estaduais, entrou em vigor a Lei Complementar n. 40, dita Lei Orgânica do Ministério Público e não há como negar que a CF/88 praticamente repetiu a definição de Ministério Público então contida na LC 40/81, bem como consagrou em assento constitucional os princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e da autonomia funcional que já constavam daquele diploma. A grande mudança

²¹ Op. cit. p. 69.

em 1988 foi a independência institucional em relação aos outros poderes, o que facilitou ao *parquet*, ocupar o vácuo existente entre Estado e sociedade, responsabilizando-se, cada vez mais, pela seleção das demandas sociais a serem resolvidas pelo Poder Judiciário. Esta independência em face dos demais poderes reforçou a diferenciação do Ministério Público em relação a outros poderes o que, de acordo com a teoria dos sistemas, reforça a energia interna do subsistema. Pode-se afirmar que esta diferenciação/independência deu-se em duas dimensões:

- a) positivamente, por meio de mecanismos de autogoverno e de garantias contra outros poderes;
- b) negativamente, por meio da exclusão de funções estranhas à missão mais nobre da instituição e da proibição a seus integrantes de exercerem funções desvinculadas da carreira.

Exemplificativamente, no Rio Grande do Sul, é a partir de 1988, que o Ministério Público começa a desocupar os foros judiciais, sediando-se em prédios apartados, visibilizando socialmente a diferenciação sistêmica que a legislação estava proporcionando. Ademais, a instituição passou a contar com servidores administrativos e com seus próprios processos burocráticos de *inputs* e *outputs*, incrementados pelos institutos do inquérito civil e das peças de informação, autorizadas no âmbito da Lei 7.347/87 e normativas institucionais.

A procedimentalização administrativa dos inquéritos civis com possibilidade de tomada de compromissos de ajustamento nos primeiros, é um dos mais significativos passos de reforço sistêmico do Ministério Público nos últimos anos. Ela significa a dispensa de um acoplamento, antes irrenunciável, ao Poder Judiciário com todas as dificuldades daí inerentes. No momento em que o mundo busca novamente alternativas de desjudicialização dos conflitos (como recuo da tendência de judicialização das últimas décadas e suas catastróficas consequências), a alternativa de solução administrativa de conflitos envolvendo direitos difusos e coletivos foi notável solução que, conquanto tenha aumentado a complexidade interna do Ministério Público, exigindo-lhe rotinas burocráticas e de autocontrole mais efetivas, aumento dos quadros de pessoal etc., também assegurou-lhe visível incremento de energia institucional.

O inquérito civil, como sabido, é um instrumento investigatório de largo uso pelo *parquet* e de sua exclusiva legitimidade, que permitiu ao Ministério Público uma mais acentuada diferenciação em relação ao Poder Judiciário. Com efeito, vitorioso no processo de redemocratização do país, a instituição não viu no Judiciário, ao menos de início, a necessária empolgação com os

novos direitos coletivos, posto que o conservador e pesado terceiro poder, havia se acostumado, ao longo dos séculos, com operações sistêmicas simples de justiça comutativa, neutralidade liberal e com a rotinização dos ritos (*inputs* e *outputs* de demandas individuais), de sorte que, para muitos juízes, o direito formal prevaleceria sobre o material, e as inovações imprescindíveis em institutos jurídico-processuais como a *legitimatío ad causam* e os limites da coisa julgada para a criação de um modelo processual coletivo, insinuavam-se como heresias diante da tradição processual liberal do judiciário brasileiro. Isto tudo, aliado à tradicional morosidade da justiça, levaria ao fracasso na tutela dos novos direitos coletivos, forçando o Ministério Público a uma nova diferenciação: a atuação administrativa extrajudicial, reunindo a um só tempo, uma plêiade de sanções negociadas apenas sob a ameaça de outras sanções aplicáveis por diversos órgãos administrativos ou judiciais, diante da provocação do Ministério Público. O inquérito civil com seu aparato de coleta de provas, mediante requisições documentais e periciais e audiências, inclusive públicas, e sua possível conclusão em compromissos de ajustamento às normas legais, constituiu-se destarte em um instrumento para acoplamentos estruturais sistêmicos com setores da sociedade (entidades e empresas) e da própria administração pública, que permitem neguentropia institucional, aqui resumida, na conquista de legitimação política para a ação institucional. Legitimação que não se dá apenas mediante vitórias eleitorais, mas mediante o engajamento efetivo na implementação das promessas constitucionais de 1988.

Mais recentemente, o Ministério Público instituiu o procedimento investigatório criminal que também internaliza a investigação criminal. Muito embora seja necessário legalizar este procedimento, definindo os crimes passíveis de investigação ministerial, trata-se de outra conquista institucional que reforça o sistema em face do entorno. Com efeito, em uma realidade social prenhe de violência e corrupção, a instituição não pode eximir-se de um enfrentamento direto de certos tipos de criminalidade, para as quais a polícia não se mostre eficiente. A investigação de selecionados crimes se constitui, para o Ministério Público, em ganho institucional e incremento da especialização sistêmica, facilitando a estabilidade institucional em um quadro de expansão do direito penal. E com efeito, no quadro das teorias funcionalistas, que já são predominantes na Europa, a vinculação das categorias do delito e da imputação a critérios de política criminal abrem ao Ministério Público um espaço a ser ocupado de modo muito eficiente pela instituição, pois é a mais abalizada a, com base na constituição, determinar as políticas criminais condizentes com a vontade popular.

Considerações finais

Nesse sentido, o Ministério Público é um subsistema do sistema de justiça que ganhou energia sistêmica a partir de sua diferenciação em relação ao Poder Judiciário e ao Poder Executivo operada legalmente nos idos da década de 80, especialmente com a Constituição de 1988. Como subsistema, atua na fronteira entre o sistema de justiça em sentido amplo e o ambiente sistêmico da sociedade organizada, captando demandas de setores sociais, especialmente os setores mais vulneráveis da sociedade, internalizando-as em operações próprias e, por vezes, canalizando-as ao Poder Judiciário, quando tal se mostre imprescindível ou viável em autênticos acoplamentos estruturais seletivos. Nesse sentido, ao solucionar (e selecionar) demandas de grande interesse social, seja isoladamente, mediante inquérito civil, seja mediante ações judiciais, a exemplo das ações civis públicas, ações de improbidade administrativa, processos criminais de repercussão contra a criminalidade organizada do setor privado ou público, ou mesmo atuações tradicionais contra a criminalidade de menor potencial ofensivo que no seu arcabouço revela interesse social (violência doméstica, criminalidade de trânsito), o Ministério Público vem reforçando o papel do sistema de justiça, mediante ganhos de legitimidade social.

Mesmo que a sociedade brasileira venha a organizar-se mais eficientemente em médio prazo, dispensando, em parte, o poder tutelar do Ministério Público, parece correto vaticinar que a crescente complexidade social, a engendrar novas demandas e imprevistos riscos, continuará a demandar uma proteção pública autônoma e, destarte, o saber de experiência então acumulado pelo Ministério Público brasileiro que o habilitaram, em 1988, ao papel de defensor do povo brasileiro, haverá de continuar a capacitá-lo no futuro.

De certo modo, analisando-se a história recente do Estado brasileiro e sua tradicional tripartição dos poderes sob o instrumental teórico da teoria dos sistemas, parece justo e não soa pretensioso afirmar que o Poder Judiciário deve, em boa parte, ao Ministério Público o ganho institucional que possa ter auferido nos últimos tempos, pois não fosse a atividade seletora do Ministério Público exercida nas fronteiras do sistema de justiça, grandes questões de repercussão nacional (como a Ação Penal 470 recentemente julgada pelo STF) não teriam aportado à arena judicial, tornando o judiciário importante protagonista na tutela dos direitos sociais. Se o judiciário vem ganhando espaços da complexidade social, solucionando problemas de ampla envergadura e, destarte, conquistando legitimidade, isto se deve, em muito ao Ministério Público republicano.

E não seria incorreto afirmar que também o poder executivo vem se beneficiando das atividades do *parquet* em matéria de defesa dos interesses coletivos, pois, embora, em certo sentido tenha sido diminuído em sua função redistributiva, o executivo tem se valido da atuação jurisdicional e do Ministério Público, para justificar-se nas pendências antimajoritárias, evitando o desgaste eleitoral na tomada de decisões que contrariem amplos segmentos da sociedade ou interesses econômicos mais poderosos. Ademais, a fiscalização sobre contas públicas, procedimentos licitatórios e eleitorais, acredita-se possa aos poucos expulsar das pretensões eleitorais aqueles que lobrigam no exercício de mandatos eletivos tão-somente interesses escusos.

Por fim, o legislativo também é favorecido sistemicamente pelo Ministério Público, pois, em 1988, atribuiu-lhe a função de defender a ordem jurídica e o regime democrático de sorte que lhe outorgou mecanismos de *accountability* de suas próprias decisões legislativas em face dos demais poderes públicos e sociais. Ou seja, o *parquet* brasileiro, ao assumir a função constitucional de grande protagonista do *enforcement legal*.

O futuro do Ministério Público reside no comprometimento de cada um de seus integrantes na formação de um sistema aberto de instituição capaz de canalizar a seu interior as mais legítimas demandas da sociedade. Isto é verdadeiramente um desafio quando se opera em uma sociedade multicultural, todavia, é possível sempre encontrar um consenso mínimo nos valores cultivados na República e este consenso está plasmado no ápice do sistema legal, mais precisamente no constitucionalismo moderno que conforma nossa identidade social.

Referências bibliográficas

- ARANTES, Rogério Bastos. São Paulo: EDUC: Editora Sumaré: Fapesp, 2002. Série Justiça.
- FEDOZZI, Luciano. **Niklas Luhmann – A Nova Teoria dos Sistemas**. NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa (org.) Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS, Goethe – Institut/ICBA. 1997.
- KERCHE, Fábio. O Ministério Público e a Constituição de 1987/88. In: SADEK, Maria Tereza (org.). **O Sistema de Justiça**. São Paulo: IDESP/Ed. Sumaré/Fundação Ford, 1999.
- LUHMANN, Niklas. **Teoria de la Sociedad**. Universidade de Guadalajara, Jalisco, México, 1993, Tradução de Miguel Romero Perez e Carlos Villalobos, coordenada por Javier Torres Nafarrante.
- _____. **Sociologia do Direito**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.
- NEVES, Clarissa Eckert Baeta. **NIKLAS LUHMANN – A Nova Teoria dos Sistemas**. Org. por Clarissa Eckert Baeta Neves e Eva Machado Barbosa Samios. Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS, Goethe – Institut/ICBA, 1997.
- OST, François. **O Tempo do Direito**. Lisboa: Instituto Piaget. Sem data definida