

# **Boletim Científico**

**Escola Superior do Ministério Público da União**

# POLÍTICAS PÚBLICAS E CONTROLE SOCIAL

*Maria Eliane Menezes de Farias\**

## **1 Direitos humanos e políticas públicas**

Os direitos humanos formam um conjunto de garantias do ponto de vista econômico, social, cultural, político e jurídico que deve ser progressivamente consolidado, por meio de ações articuladas e consistentes, tanto na sua estrutura quanto na sua sustentabilidade. Sendo assim, é da responsabilidade do Estado a garantia de tais ações por meio da efetivação de políticas públicas.

As políticas públicas podem ser entendidas como respostas do Estado a demandas sociais de interesse da coletividade. Estas podem ser chamadas de o “Estado em ação”, pois o Estado as implementa por meio de projetos de governo e de ações voltadas a setores específicos da sociedade.

No entanto, as políticas públicas não estão restritas à burocracia pública na sua concepção e implementação e não podem ser reduzidas a políticas estatais. É necessário que o Estado trabalhe em parceria com a sociedade civil para que desenvolva amplamente sua capacidade de cumprir seus papéis mais relevantes visando garantir direitos mediante a implementação de políticas públicas.

É fundamental salientar que a participação social na elaboração dessas políticas públicas torna-se cada vez mais indispensável para que sejam eficazes.

O desenvolvimento do controle social implica uma gama de ações para efetivá-lo com diversos atores, tais como: conselhos, sociedade civil organizada, movimentos sociais e lideranças diversas.

Assim, como as políticas públicas são instrumentos imprescindíveis para que os objetivos traçados pela Constituição de 1988 sejam efetivamente cumpridos, cabe ao Ministério Público utilizar-se dos poderes colocados a sua disposição pelo ordenamento para somar esforços com a sociedade civil, no intuito de implementar tais políticas. Esta seria uma forma de garantir o desenvolvimento e a democracia no país.

A Constituição Federal, no art. 197, prevê políticas públicas vinculantes em todas as esferas da Administração Pública ao assim dispor: “A ordem social tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”.

Nesse sentido, vale destacar algumas conclusões, ainda que todas mereçam ser apreciadas, da Procuradora Regional da República, Dra. Luiza Cristina Fonseca Frischeisen, em texto publicado no *Boletim dos Procuradores da República* (ano 1, n. 5, p. 28):

---

\* Maria Eliane Menezes de Farias é Subprocuradora-Geral da República e Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão.

“...Relativamente à implantação das políticas públicas, deve o Ministério Público atuar junto à administração, quer seja através das ações civis públicas que visam a obrigação de fazer, quer seja através da atuação extrajudicial pelos inquéritos civis públicos e outros procedimentos administrativos de monitoramento, recomendações e compromissos de ajuste, e a preferência pela atuação extrajudicial deve-se ao fato da impossibilidade de uma sentença judicial contemplar as inúmeras vertentes relativas a implantação de políticas públicas”.

## **2 Controle social como instrumento eficiente de fiscalização e participação social**

Discorrer acerca da importância de controle social na implementação de políticas públicas certamente revela a marca de nosso momento político. Não podemos deixar de salientar que essa discussão só é possível se vista no contexto de um sistema democrático.

E se considerarmos que na história da humanidade temos visto a competição entre dois valores, o da hierarquia e o da emancipação – da sociedade perante o Estado –, então poderemos concluir que este último só tem tido alguma importância recentemente. Na lição de Robert Dahl, em seu livro *Democracy and its critics* (Yale University Press, 1989), “tanto como idéia quanto como prática, no decorrer da história documentada, a hierarquia tem sido a regra, a democracia, a exceção”. Esse processo de emancipação se deu aos poucos e de forma desigual em diferentes partes do mundo. Todavia, podemos dizer que a democracia contemporânea é fruto de duas forças históricas: o nascente capitalismo que derrubou a Idade Média e o marxismo ocidental que obrigou o próprio capitalismo a se reformular.

Mesmo a forma mais comum de democracia, a democracia liberal, se divide em dois tipos fundamentais: a “teoria democrática convencional” e a “teoria democrática radical”. Na primeira, o povo desempenha um papel passivo e limita-se a escolher entre os programas que os candidatos têm a oferecer. E os representantes, uma vez eleitos, têm um grande espaço para exercício de arbítrio, embora a exigência de eleições subsequentes signifique que eles se encontram subordinados, em última análise, aos eleitores. Já no modelo radical o povo tem um papel positivo, propulsor: os candidatos respondem às iniciativas políticas do povo, e não o contrário. Além disso, não se espera dos representantes eleitos que usem o arbítrio, mas que apenas executem as instruções de seus eleitores. Em suma, não passam de delegados.

Hoje, podemos, em adição a essas teorias, reconhecer a existência de uma teoria democrática participativa, que afirma a necessidade de amplo compromisso por parte de todo o povo. Representa, assim, verdadeiro eco da democracia radical com a dimensão adicional de que a participação da massa deveria ampliar-se para além do sistema político como se concebe habitualmente, chegando-se ao local de trabalho e à economia de maneira geral (DAHL, R. *Democracy and its critics*. 1989).

Todavia, podemos reconhecer as teorias que negam as concepções substantivas de razão e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade (concepções

hegemônicas de democracia), reconhecendo a pluralidade humana. Isso se dá, a partir da suspensão da idéia de bem comum, como propõem Schumpeter (*Capitalism, socialism, and democracy*. Harpercollins, 1984) e Bobbio (*O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro, Graal, 1994), a partir de dois critérios distintos: a ênfase na criação de uma nova percepção social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia. Trata-se de reconhecer que a radicalização da democracia passa pela idéia de que não cabe a ninguém, nem a nenhum poder, fixar um sentido unívoco para o que vem a ser “bem comum” ou “interesse público”. Essa decisão cabe à própria sociedade e somente com maior influência dessa sobre o Estado poderemos aumentar a legitimidade da gestão estatal, cuja maior beneficiária deve ser a sociedade.

Portanto, deve-se enfatizar a importância das teorias que prescrevem a intensificação da participação política do povo, não só no sistema político, como no processo econômico, de modo que minimizemos o modelo hierárquico que caracteriza nossa sociedade.

Pode-se afirmar que a evolução do Estado moderno opõe obstáculos à necessidade de se agregar legitimidade ao processo político clássico por meio de eleições. Em virtude das dimensões e da complexidade das sociedades de massa contemporâneas, da centralização do poder político, do crescimento da burocracia e da concentração do poder econômico, as garantias tradicionais da democracia precisam ser fortalecidas, protegidas e ampliadas a fim de contrabalançar a tendência para um número cada vez maior de decisões a serem tomadas por pequenos grupos e que afetam a vida das pessoas. Como são dificilmente identificáveis não existe responsabilidade política por tais decisões, conforme lição de Boaventura de Sousa Santos (*Toward a new common sense: Law, science and politics in the paradigmatic transition*. Routledge, 1995).

Segundo a opinião da doutrina mais progressista, impõe-se a superação de nossa nefasta tradição de um Executivo hipertrofiado e de um Legislativo emasculado que, até agora, tem favorecido o autoritarismo e a irresponsabilidade governamentais.

Ao se considerar as três funções clássicas do Poder Legislativo: a *elaboração de legislação*, o *debate político* e o *controle do governo*, nota-se, cada vez mais, a concretização da tendência de ampliação da esfera de atuação legislativa do Executivo, seja pela existência de espécies normativas elaboradas diretamente pelo Poder Executivo, por meio de Agências Reguladoras, seja por sua participação no processo legislativo (iniciativa e veto). A partir do momento em que o cidadão não vota naqueles que ocuparão diretorias e conselhos de órgãos reguladores, cessa toda e qualquer responsabilidade política pelas decisões governamentais, inviabilizando a própria legitimidade do sistema e esvaziando o poder do voto do cidadão.

Os valores democráticos concretizam-se por meio de instituições que visam conferir legitimidade ao exercício do poder. Os tradicionais mecanismos e instituições têm se revelado muitas vezes insuficientes, embora necessários, para garantir a existência de um regime político efetivamente democrático. Novos instrumentos de controle e participação popular devem ser permanentemente incorporados na prática democrática,

em correspondência com a própria modernização e maior complexidade das sociedades atuais. Alguns exemplos podem ser colacionados, como conselhos de controle social, *ombudsman* e as audiências públicas (*public hearings*, do direito anglo-saxão, ou as *enquêtes publiques*, do direito francês).

Neste momento, é fácil acreditar que qualquer modelo democrático, no futuro, enfrentará o desafio de intensificar a participação do povo no processo de produção de decisões políticas, seja por meio de mecanismos de controle social, seja mediante o controle da atividade política como o *recall* (ou voto destituente), verdadeiro instrumento de vinculação da atividade política a posicionamentos defendidos ainda no período de campanha.

De todo modo, ou a democracia se radicaliza, ou sucumbirá ao se tornar mero sistema formal legitimador da hierarquia, criando obstáculos, desse modo, à emancipação social.

No dizer de Anthony Giddens, a crise da democracia vem dela não ser suficientemente democrática. Para ele, há que se observar o fato de a nova governança reconhecer que a autoridade, inclusive a legitimidade do Estado, tem que ser ativamente renovada. Numa sociedade pós-tradicional, esta não pode ser mais legitimada por símbolos tradicionais. A pergunta que se faz é: Como democratizar a democracia? Anthony Giddens afirma que as respostas dependem do contexto, no entanto, a essência da reforma deve ser a mesma em toda parte e pode ser resumida do seguinte modo:

1. descentralização;
2. renovação da esfera pública em busca de transparência;
3. eficiência administrativa;
4. mecanismos de democracia direta;
5. governo como administrador de riscos.

Aumentar a eficácia do Estado não significa apenas aumentar a eficiência da máquina burocrática e aperfeiçoar os mecanismos técnicos de governabilidade; a reforma democrática do Estado exige melhorar as condições de governança do sistema estatal, aperfeiçoando as capacidades de comando e coordenação, mas, principalmente, redefinindo as relações com a sociedade civil mediante a criação e a articulação de canais de negociação entre sociedade e Estado.

Quanto à necessidade de o Estado expandir o papel da esfera pública, tal reforma visa oferecer maior transparência e abertura, bem como introdução de novas salvaguardas contra a corrupção. Não foi por acaso que governos em todo o mundo enfrentaram acusações de corrupção nos últimos anos. Isso não ocorre porque a corrupção está aumentando, mas porque a natureza do ambiente político mudou. Instituições democráticas liberais supostamente bastante abertas na maioria dos países têm na prática dependido de acordos feitos nos bastidores, assegurando privilégios e condescendências. Uma das maiores mudanças a afetar a esfera política é que governos e cidadãos vivem agora cada vez mais num único ambiente de informação. Qualquer tipo de prática é objeto de exame atento. E o alcance do que é considerado corrupto ou inaceitável se amplia.

Uma vez entendido o nexos de causalidade entre controle social e sistema democrático, deve-se entender como se dá essa relação em nosso sistema jurídico. E, para

tanto, vale não apenas consultar a Constituição Federal, mas investigar o seu espírito. Basta entender a mensagem do seu preâmbulo que afirma, sem ambigüidades: “[...] assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social [...]”. E continua no art. 3º: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade justa, livre e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

A Constituição Federal estabelece ainda, em seu art. 6º, que: “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. A primeira leitura desse dispositivo revela a universalidade desses direitos, já que eles são endereçados a todos os habitantes do país. A Constituição nos revela um caminho para a superação da miséria, social e moral. Infelizmente, ainda não entendida por todos. E também nos revela como devemos construir uma sociedade solidária. Para tanto, ela fixa uma série de direitos que exigem, para seu cumprimento, o trabalho concreto e imediato, não apenas do Estado, mas de toda a sociedade. O detalhamento desses direitos, ainda no âmbito constitucional, está delineado entre os artigos 193 e 232. Entretanto, tais direitos, mesmo quando devidamente configurados na Constituição, dependem de uma regulação infralegal que objetive concretizar normativamente tais disposições constitucionais, de modo que se tornem efetivamente aplicáveis. Por fim, somente esse conjunto de normas não muda a realidade social se não for acompanhada de ações concretas que transformem a vida das pessoas, principalmente as mais carentes, viabilizadas pela adoção de políticas públicas adequadas a esse propósito. Há ainda no corpo da Constituição, fora do Título da Ordem Social, mas relacionado com ele, e detalhados no Título da Ordem Econômica e Financeira, dispositivos relativos às políticas urbanas, fundiária e da reforma agrária, aos direitos do consumidor, sociedades remanescentes de quilombos e acessibilidade das pessoas com deficiência.

Cabe ressaltar que as normas constitucionais concretizadoras, que exigem para sua eficácia implementação de políticas públicas, criaram fundos específicos com fontes de custeio e controle social (conselhos com participação popular), como, por exemplo, os fundos nacional, estaduais e municipais de assistência social, criados pela LOAS (Lei n. 8.742/93).

Já faz parte de nossa realidade institucional o funcionamento de inúmeros conselhos, em todos os níveis da federação, sobretudo na área de seguridade social, notadamente na saúde e educação. Os Conselhos Nacional e Estaduais de Educação, constituídos também por entidades da sociedade civil, têm participado ativamente na formulação e execução de políticas na área de educação. Sem falar no Conselho Nacional de Saúde, que ao lado dos Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde, vêm formulando, executando e fiscalizando a implementação de políticas públicas de saúde. A participação

da sociedade civil tem sido fundamental para o atendimento das reais necessidades da população, aumentando-se dessa forma o grau de eficiência da gestão das políticas públicas.

Podemos afirmar, sem medo, que os instrumentos normativos colocados a nossa disposição nos permitem avançar na questão da cidadania. Porém, essa evolução não se dará sem o trabalho diuturno de aprimoramento institucional que a nossa jovem democracia sofrerá. E o controle social, como forma de mediar maior participação da sociedade e, conseqüentemente, dando maior legitimidade ao Estado, tem lugar assegurado nesse futuro.

A percepção de que o controle social é fruto da radicalização da democracia pode parecer muito teórica para alguns, mas se revela fundamental na medida em que exterioriza a idéia de que o controle social faz parte de algo muito maior. Trata-se de um movimento histórico em que há um enfraquecimento do Estado em nome de um maior fortalecimento da sociedade.

A diminuição do Estado abre um espaço que é disputado entre duas forças: a Sociedade e o Mercado. Quanto mais a Sociedade ampliar seu espaço, menos o Mercado terá poder. Quanto maior for o espaço do Mercado mais a Democracia terá conteúdo meramente formal. Reduzida que estaria ao exercício do direito de voto e a realização de eleições regulares. Muito pouco para quem deseja uma sociedade emancipada cujo projeto de realização está fundado nas bases da solidariedade e dignidade do ser humano.