

O DIREITO DAS/NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS DESAFIOS POSTOS AO CONTROLE



Elke Andrade Soares de Moura

Doutora e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
Pós-Graduada em Controle Externo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas).
Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais (MPC-MG).

INTRODUÇÃO

A temática das políticas públicas, especialmente no que diz respeito à sua efetividade, tem ganhado espaço alargado na pauta atual dos doutrinadores e aplicadores do Direito. Isso porque é por meio da realização das políticas públicas, a tempo e modo adequados, que os direitos fundamentais constitucionalmente previstos, essenciais para garantir uma vida digna a todos, podem, de fato, ser assegurados.

A reflexão acerca do tema requer, entretanto, uma abordagem multifacetada, que inclui, de um lado, a verificação da existência de normatização suficiente da matéria, por meio de regras e princípios capazes de traçar os contornos necessários ao planejamento adequado e à execução eficiente e sustentável das políticas públicas, e, de outro, a efetividade de sua implementação, ou seja, os impactos positivos das ações governamentais, notadamente em áreas sensíveis como educação, saúde, segurança, mobilidade urbana, infraestrutura, entre outras, na qualidade de vida das pessoas. Para além disso, precisa incluir a perspectiva da manutenção dos resultados das políticas públicas implementadas em longo prazo, sob pena de ineficácia das medidas adotadas.

São, pois, inúmeros os fatores que precisam ser enfrentados para a correta e completa tratativa do objeto das políticas públicas e que perpassam, assim, a análise do conjunto normativo que disciplina a matéria — o *Direito das políticas públicas* —, sob a ótica do *Estado regulador*, e aquela atinente ao planejamento e à execução das políticas públicas lastreados no arcabouço normativo desenhado — o *Direito nas políticas públicas* —, sob a ótica do *Estado realizador*. Não bastasse, imprescindível seja considerado o ciclo permanente de monitoramento e avaliação dos resultados alcançados com as políticas públicas concretizadas. Tudo isso sob o influxo do contexto socioeconômico, que exige dos agentes envolvidos apurada sensibilidade para captar as demandas prioritárias de cada momento, definidas em processos democráticos de ampla participação popular que as legitimem, e promover as adaptações necessárias nos projetos realizados ou em curso, de modo a adaptá-los às novas circunstâncias fáticas para que possam continuar a gerar resultado útil.

Percebe-se, assim, que, quando se cogita da avaliação de políticas públicas, em termos de mensuração dos benefícios gerados para a sociedade — seu último e maior propósito —, há uma plêiade de aspectos que precisam ser considerados pelos órgãos de controle, em um processo permanente de confronto da normativa pertinente com a conjuntura fática envolvida e que deve compreender a aferição da observância de princípios como legalidade, legitimidade, economicidade, sustentabilidade e transparência, o que faz com que essa tarefa se torne algo extremamente complexo e desafiador.

O DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A normativa que regula as políticas públicas em nosso ordenamento jurídico é constituída por um conjunto de princípios, diretrizes e regramentos voltados à formulação, implementação e avaliação das ações governamentais, visando proporcionar o bem-estar da população, o equilíbrio fiscal e o desenvolvimento sustentável. Está delineada em um amplo rol de normas, que incluem, entre outras:

- a Constituição da República;
- a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e possui como pilares a transparência e o controle das ações governamentais, assim como a responsabilização dos seus agentes;
- leis orgânicas e estatutárias, como a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei do Sistema Único de Saúde), a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), e a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);
- planos nacionais e setoriais, que consistem em instrumentos estratégicos de governo indispensáveis ao estabelecimento de metas e objetivos para a execução de políticas públicas em distintas áreas, podendo-se citar os Planos Nacionais de Segurança Pública, de Educação e de Saúde;
- leis orçamentárias (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA); e
- normas de execução e monitoramento, a exemplo de portarias e resoluções.

A justificativa para se conceber tão extenso arcabouço normativo destinado a regular o tema das políticas públicas, nas mais distintas áreas, desde a fase de levantamento de prioridades frente à escassez de recursos públicos, seguida do planejamento das ações, assegurando que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente, respectiva execução e monitoramento/avaliação dos resultados, está na premência de se garantir organização, transparência e eficácia da atuação governamental rumo à satisfação dos anseios e necessidades dos cidadãos, de forma justa e equitativa.

Tal conjunto normativo garante, ainda, que as políticas públicas estejam pautadas em evidências socioeconômicas e, em especial, em um planejamento estratégico capaz de propiciar o alcance de resultados sustentáveis e duradouros. Afinal, necessário que os fins alcançados possam perdurar ao longo do tempo para preservação dos avanços obtidos em termos de melhoria das condições de vida da sociedade e não impliquem prejuízo às gerações futuras.

Presta-se, também, ao relevante papel de promover a *accountability*, no sentido de “responsividade” dos agentes envolvidos em toda a cadeia procedimental de realização de políticas públicas (critérios para o estabelecimento das ações a serem implementadas, etapas de planejamento, execução e aferição de resultados). Ao prever normas claras e bem definidas para a temática das políticas públicas, o Estado

garante destacado direito fundamental existente em sistemas democráticos de governo, atinente ao dever de prestação de contas de todo aquele que, de alguma forma, manuseie recursos públicos (utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens ou valores públicos, na exata dicção do parágrafo único do art. 70 da Constituição da República de 1988), e que compreende completa informação sobre a forma e os resultados das ações estatais empreendidas. Permite, assim, maior controle sobre o grau de aderência dessas ações ao Direito e aos interesses e necessidades da população, não apenas pelas instituições responsáveis, como também pela sociedade.

O DIREITO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma vez assentada a relevância da existência de normativa bastante e adequada para o estabelecimento do *Direito das políticas públicas*, passamos, então, da abordagem do Estado regulador, para aquela que considera o Estado em movimento, o *Direito nas políticas públicas*, assumindo o papel que justifica a sua atuação em prol e nos limites da promoção das necessidades coletivas, incapazes de serem satisfeitas sem a sua intervenção.

O cumprimento do desiderato estatal depende, na realidade, de vários fatores interligados, a começar pelo fomento da participação ativa dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, isto é, nas decisões políticas, ampliando as possibilidades de que as ações implementadas sejam mais bem-sucedidas por resultarem no atendimento dos interesses da sociedade.

Para que as políticas públicas sejam eficazes, imprescindível, ainda, sejam levadas em conta as desigualdades sociais, de forma a garantir acesso igualitário a recursos essenciais como moradia, saúde e educação. Desse modo, equidade social e inclusão são questões que precisam estar na agenda prioritária do planejamento e concretização de políticas públicas.

O desenvolvimento econômico também é fator que repercute diretamente na efetividade de políticas públicas, sendo necessário, pois, o incremento de ações que incentivem a inovação, apoiem as pequenas e médias empresas, capacitem a força de trabalho, promovam a geração de empregos, entre tantas outras iniciativas destinadas a fomentar a economia local e o desenvolvimento nacional.

Some-se a isso a inafastável consideração da sustentabilidade ambiental e econômica das ações governamentais que precisam ser empreendidas para a satisfação das demandas sociais. Não apenas a consecução de resultados que gerem impactos positivos na qualidade de vida das pessoas precisa ser considerada, mas, também, a projeção de políticas capazes de evitar o exaurimento de recursos naturais e de garantir que os benefícios gerados possam se prolongar no tempo.

O bom êxito na realização de políticas públicas passa pela consideração, também, da imprescindibilidade de se promover uma integração setorial entre as medidas necessárias, ou seja, de se realizar o planejamento e a execução de políticas públicas envolvendo diferentes áreas de forma integrada, pois que o sucesso ou o fracasso da implementação de uma refletirá diretamente no resultado de outra. Citem-se como exemplos uma política de segurança pública integrada a outra destinada à assistência social, com o objetivo comum de combater a violência; uma política de saúde pública conjugada com outra da área de educação, focadas na boa formação de profissionais da saúde, por meio de sistema educacional eficiente, para prestação de serviços de qualidade à população.

Mister considerar, de igual modo, que, muitas das vezes, faz-se necessária ação conjugada envolvendo uma atuação intergovernamental, isto é, a colaboração entre diferentes níveis de governo (municipal, estadual e federal) para o alcance, a contento, dos resultados almejados, bem como para se evitar sobreposição ou mesmo desperdício de recursos financeiros, materiais e pessoais com as ações realizadas.

Para dar conta de lidar com todo esse plexo de questões para a implementação de políticas públicas justas, equitativas, sustentáveis e eficazes, é indispensável que o poder estatal disponha de capacidade institucional adequada, ou seja, de infraestrutura com profissionais qualificados e recursos suficientes para execução e fiscalização das ações planejadas e avaliação e monitoramento dos resultados delas decorrentes.

Precisamente nesse cenário se destaca o papel desempenhado pelos órgãos de controle, a quem foi conferida, em linhas gerais, a relevante tarefa de tutelar os interesses da coletividade, assegurando que os recursos públicos sejam empregados de forma legal, legítima e econômica, proporcionando o maior impacto positivo possível, em termos de dignidade de vida para os cidadãos, com os menores esforços financeiros.

OS DESAFIOS DO CONTROLE NO MONITORAMENTO E NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O controle das políticas públicas é mecanismo essencial para se garantir a efetividade dos direitos humanos, formalmente densificados na nossa Constituição como direitos fundamentais, bem como para o fortalecimento da democracia. É por meio dele que podem ser asseguradas a eficácia, a eficiência, a equidade e a justiça das ações governamentais realizadas objetivando atender às demandas da sociedade de forma a promover a melhoria da qualidade de vida de todos.

Dentro do arranjo sistêmico consagrado na Constituição da República, foram previstos três grandes nichos de atuação do controle da gestão pública e que podem ser assim classificados:

- controle externo: confiado, em sua acepção estrita, ao Poder Legislativo (na qualidade de representante do povo) e deve ser exercido com o auxílio de órgão técnico especializado, o Tribunal de Contas, junto ao qual funciona o Ministério Público de Contas, consoante previsão conjugada dos artigos 70, 71 e 130 da CR/88;
- controle interno: realizado pelo próprio Poder, órgão ou entidade, por intermédio de sua estrutura (recursos humanos e materiais), para acompanhamento e fiscalização dos atos de sua competência; e
- controle social, popular ou democrático: a cargo de todo e qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato.

Iniciando nossa abordagem por esse último, dada a sua relevância, notadamente no atual estágio de desenvolvimento do nosso processo democrático, mister considerar que a revolução tecnológica abriu portas para a ampliação dos espaços destinados ao exercício da cidadania ativa, inserindo o cidadão nos mais variados processos de fiscalização das políticas públicas, com a disponibilização de informações em tempo real e instrumentos para a provocação da atuação dos órgãos encarregados do controle.

Nesse cenário, é inegável a relevância das leis introduzidas em nosso ordenamento jurídico que consagram regras de materialização do princípio da transparência (Lei Complementar nº 131/2009) e do direito de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011). Isso porque não bastam instrumentos e espaços para o exercício do controle pelo cidadão, fazendo-se imprescindível dotá-lo do necessário conhecimento acerca da atividade administrativa diuturnamente desenvolvida.

Ao lado dos controles interno e externo e fornecendo subsídios para maior eficácia fiscalizatória, o controle social afigura-se como arma poderosa, que põe a sociedade na posse de si mesma, no efetivo

exercício da soberania anulado pelo regime representativo, atuando como um corretivo necessário à apresentação política e contribuindo, de forma decisiva, para a concretização de direitos fundamentais.

Já as instituições a quem foi conferida a nobre missão de controle das políticas públicas, no Estado Democrático de Direito, devem se pautar, para além da necessária legalidade, pela exigência de políticas públicas legítimas, isto é, que resultem na satisfação do interesse comum.

Mensurar aspectos qualitativos junto à aferição de conformidade das políticas públicas não é tarefa simples. Ao contrário, demanda a incursão em diversas áreas do conhecimento e a avaliação conjugada de aspectos normativos e fáticos compreendidos na realidade de cada ato de gestão analisado. Nesse cenário de alta complexidade, não apenas a constituição de equipes multidisciplinares para o exercício do controle faz-se necessária, como também o uso de ferramentas da tecnologia da informação que viabilizem a realização de análises simultâneas de milhares de dados em curto espaço de tempo, o respectivo tratamento e a extração de achados preliminares com base no uso da inteligência artificial, para nortear os trabalhos apuratórios.

Por fim, mister salientar que a relevância não apenas do controle teleológico ou finalístico, isto é, dos resultados alcançados com a execução de determinada política pública, para a verificação de sua conformação ao Direito que a rege, mas, também, de se promover permanente monitoramento desses resultados ao longo do tempo, pode, de fato, contribuir para a permanência de sua eficácia. As políticas públicas precisam ser construídas de modo flexível, permitindo os ajustes necessários para a sua conformação aos diferentes contextos socioeconômicos, de maneira a se adaptarem às novas realidades sociais, tecnológicas e econômicas. Somente assim poderão continuar cumprindo com o objetivo que justificou a sua propositura, de gerar benefícios à sociedade nas mais variadas áreas de suas necessidades. Nesse sentido, ainda que a demanda por novas políticas públicas possa surgir, o processo de avaliação e monitoramento das ações governamentais já implementadas pelas instituições de controle precisa ser permanente, para garantia de sua efetividade.

A tarefa do controle é, pois, grandiosa e bastante desafiadora, envolvendo uma atuação pedagógica, fiscalizatória, corretiva, propositiva e repressiva, desde as etapas inaugurais de aferição das necessidades e anseios sociais em meio a processos democráticos de tomada de decisões até a execução das políticas públicas definidas e conseqüente avaliação e monitoramento dos resultados alcançados. Uma atuação que precisa se dar no tempo, abrangendo passado, presente e futuro, e abraçar materialmente múltiplos aspectos, como legalidade, legitimidade, economicidade, transparência, sustentabilidade, equidade e justiça social.

CONCLUSÃO

Retomando as incursões iniciais desta breve reflexão, podemos compreender o porquê de a temática das políticas públicas estar ocupando tamanho espaço na pauta atual de doutrinadores e aplicadores do Direito.

A premissa de que é por meio das políticas públicas que direitos fundamentais podem ser garantidos de forma concreta deixa patente a razão da existência de um acervo normativo extenso e minudente para o estabelecimento do *Direito das políticas públicas*.

De igual modo, a atuação governamental destinada à realização de políticas públicas essenciais à promoção de uma vida digna a todos, em cumprimento ao disposto no art. 1º, III, da Constituição da República, precisa estar ancorada em princípios e regras que conformem o *Direito nas políticas públicas*,

denotando, igualmente, a sua relevância. A abordagem das políticas públicas precisa considerar, portanto, todo esse conjunto normativo que lhe dá suporte.

Os desafios do controle advêm, precisamente, da necessidade de se aferir se as políticas públicas, desde o momento em que foram definidas e planejadas, na fase de diagnóstico e identificação de problemas, até a respectiva execução, avaliação e monitoramento dos resultados produzidos, atendem aos preceitos normativos pertinentes e se foram capazes de gerar impactos positivos e duradouros na promoção do bem-estar coletivo, de maneira justa e equitativa.

Essa avaliação deve partir do pressuposto de que os resultados de uma ação realizada não podem ser mensurados de forma isolada, vez que as políticas públicas se inter-relacionam e influenciam mutuamente. Em outros termos, o resultado da implementação de determinada ação governamental em dada área repercute, em muito, na consecução de objetivos em outros núcleos de direitos fundamentais. Por isso, as políticas públicas precisam ser planejadas de forma coordenada e integrada, envolvendo toda a gama de diretrizes, princípios e regras que regem as mais diversas áreas de atuação governamental (educação, saúde, segurança, infraestrutura, meio ambiente, entre outras).

A efetividade de qualquer política pública, como se vê, não se prende, única e exclusivamente, à sua correta implementação, mas a todo um ciclo contínuo de monitoramento e avaliação sistêmica, acompanhada dos ajustes que se fazem necessários ao longo do tempo em decorrência da alteração do contexto socioeconômico.

Depende, também, da ação efetiva dos órgãos de controle, que assumem enorme responsabilidade com os resultados advindos de todo esse processo, porquanto precisam estar atentos e determinar, a tempo e modo adequados, as ações necessárias para gerar a maximização dos benefícios que com a sua idealização foram buscados. Isso justifica a nova postura do controle nos tempos atuais, que considera, para além da rotina fiscalizatória, corretiva e repressiva, a relevância de um agir pedagógico e propositivo, sob a ótica de controle preventivo, que evita irregularidades e contribui para ampliar o nível de acerto das ações governamentais em benefício de todos.