



POLÍTICAS PÚBLICAS QUE GARANTEM OS DIREITOS FUNDAMENTAIS: O NECESSÁRIO CONTROLE SOCIAL PARA EVITAR E COMBATER PRÁTICAS CORRUPATIVAS EM SUA EXECUÇÃO

Caroline Fockink Ritt¹
Chaiene Meira de Oliveira²

RESUMO: O presente artigo analisa a importância da participação social na execução das políticas públicas. Parte-se da definição do que são as políticas públicas, entendidas como várias ações que o Estado presta, de forma positiva, para, principalmente, garantir o exercício de direitos fundamentais sociais. Analisa-se também o fenômeno da corrupção, que traz prejuízos à democracia, à seriedade nas instituições, à boa gestão pública e que traz também efeitos muito graves aos direitos sociais fundamentais, pois consome boa parte dos recursos públicos que poderiam ser devidamente utilizados para a realização de políticas públicas que garantam direitos sociais, como saúde, transporte e educação. Finalmente analisa-se a importância da participação social, para evitar e até combater a corrupção na realização das políticas públicas. Essa possibilidade de controle e participação ocorre porque a Constituição Federal trouxe um arcabouço jurídico que possibilita a participação social, como forma de controle e instrumentos jurídicos que reforçam a necessária transparência na Administração Pública. Atualmente transparência, e a efetiva participação social, podem ser consideradas como uma das melhores formas de combate e prevenção à corrupção na realização das políticas públicas.

Palavras-Chave: Corrupção, Controle Social, Políticas Públicas.

ABSTRACT: This article analyzes the importance of social participation in conducting public policy. It starts with the definition of what public policy is, construed as various actions that the state provides, in a positive way, to guarantee the exercise of fundamental social rights. The phenomenon of corruption is also analyzed. This phenomenon damages democracy, the institutions' seriousness, good governance, and also brings serious damage to fundamental social rights. Corruption consumes much of public resources that could be properly used for implementation of public policy that guarantee social rights such as health, education and transport.

¹ Caroline Fockink Ritt é doutoranda em Direito na UNISC, Mestre em Direito e Professora de direito penal da UNISC. Coordena o Grupo de Pesquisa: Fundamentação e formatação de políticas de combate à corrupção no Brasil: responsabilidades compartilhadas entre espaço público e privado. Autora de vários artigos em revistas jurídicas especializadas e coautora do livro o Estatuto do Idoso: aspectos sociais, criminológicos e penais, em coautoria com Eduardo Ritt, pela Editora Livraria do Advogado, em 2008. Organizadora do livro eletrônico: Temas atuais no direito penal e processual penal; juntamente com os colegas Eduardo Ritt e Edison Botelho, pela EDUNISC. E-mail: rittcaroline@unisc.br

² Chaiene Meira de Oliveira é graduanda do curso de direito na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), bolsista de iniciação científica sob orientação da professora doutoranda Caroline Fockink Ritt, na pesquisa: Fundamentação e Formatação de Políticas de Combate à Corrupção no Brasil: Responsabilidades Compartidas entre Espaço Público e Privado. Email: chaymeira@hotmail.com

Lastly, it is analyzed the importance of social participation, to prevent and to combat corruption in conducting public policy. This possibility of control and participation occurs because the Federal Constitution brought a legal framework that enables social participation as legal instruments and control that reinforce the necessary transparency in public administration. Currently, transparency and effective social participation can be considered as one of the best ways to combat and prevent corruption in the conduction of public policy.

Keywords: Corruption, Public Policy, Social Control.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente artigo analisa a importância da participação social na execução das políticas públicas. O método adotado no presente foi o bibliográfico, partindo-se de leituras e análise de vários autores que abordam esta temática, da importância da participação social como forma de evitar e combater a prática de práticas corruptivas na execução de políticas públicas, principais aspectos, atores e ciclos, analisa-se também o fenômeno da corrupção, que traz prejuízos à democracia, à seriedade nas instituições, à boa gestão pública e que também traz efeitos muito graves aos direitos sociais fundamentais.

Finalmente analisa-se a importância da participação social, para evitar, e até combater, a corrupção na realização das políticas públicas. A possibilidade de controle e participação ocorrem porque a Constituição Federal trouxe um arcabouço jurídico que possibilita a participação social, como forma de controle e instrumentos jurídicos que reforçam a necessária transparência na Administração Pública.

Atualmente transparência e a efetiva participação social podem ser consideradas como um das melhores formas de combate e prevenção à corrupção na realização das políticas públicas. O presente artigo visa responder através de seu problema de pesquisa Qual a importância da participação social na execução das políticas públicas, como forma de evitar e combater práticas corruptivas?

1. DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O Estado atua por meio de políticas públicas, o que significa acrescentar que a prestação positiva do Estado de destina a garantir o exercício dos direitos

fundamentais individuais. Tratando-se de prestações colocadas a serviço das pessoas, o Estado não se preocupa somente com a prestação daqueles serviços, mas igualmente de outros. Observa-se, por exemplo: políticas de fomento industrial, de energia, de transportes, que não se fundamentam, necessariamente, na realização de Direitos Fundamentais Sociais, mas se inserem numa política de desenvolvimento, possibilitando uma elevação do nível e da qualidade de vida da população. Não deixam de representar um objetivo para o Estado Constitucional contemporâneo. (LIBERATTI, 2013).

De esta forma, podemos afirmar que las políticas públicas, son acciones de gobierno que tienen por objetivo, buscar los mecanismos apropiados para dar respuesta a las diversas demandas de la sociedad civil. Son acciones u omisiones del Estado en relación con un tema que genera la atención, interés o movilización de la sociedad. Es el comportamiento del Estado frente a los problemas sociales, tanto en lo que hace, como lo que deja de hacer. Toda política pública es ante todo una política y no una técnica, y persiguen la consagración del Estado de derecho como mecanismo para el desarrollo de la democracia y la extensión del disfrute de una vida digna. (VASQUEZ, 2011,p.109).

Para tanto, o Estado necessita desenvolver uma série de ações e atuar diretamente em diferentes áreas, tais como saúde, educação, meio ambiente. E, para atingir esses resultados em diversas áreas e promover o bem-estar da sociedade, os governos se utilizam das chamadas Políticas Públicas que podem ser definidas como sendo o conjunto de decisões e ações do governo, voltadas para a solução de problemas apresentados pela sociedade. (LOPES, 2008).

Dito de outra maneira, as Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. É certo que as ações que os dirigentes públicos (os governantes ou os tomadores de decisões) selecionam (suas prioridades) são aquelas que eles entendem serem as demandas ou expectativas da sociedade. Ou seja, o bem-estar da sociedade é sempre definido pelo governo e não pela sociedade. Isso ocorre porque a sociedade não consegue se expressar de forma integral. Ela faz solicitações (pedidos ou demandas) para os seus representantes (deputados, senadores e vereadores) e esses mobilizam os membros do Poder Executivo, que também foram eleitos (tais como prefeitos, governadores e inclusive o próprio Presidente da República) para que atendam às demandas da população. (LOPES, 2008,p.05).

A política pública é, pois, uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Ela possui dois elementos fundamentais que são: a intencionalidade pública

e a resposta a um problema público. Ou seja, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como sendo relevante, de forma coletiva. (SECCHI, 2014).

1.1 Quem são os sujeitos das políticas públicas?

Observa-se que o processo de formulação de uma política envolve a identificação dos diversos sujeitos e dos diferentes interesses que permeiam a luta por inclusão de determinada questão na agenda pública, para que, posteriormente, ocorra a sua regulamentação como *política pública*. Percebe-se, então, a mobilização de grupos representantes da sociedade civil e do Estado que discutem e fundamentam suas argumentações, no sentido de regulamentar direitos sociais e para, assim, formular uma política pública que expresse os interesses e as necessidades de todos os envolvidos. (CUNHA, 2002).

As referidas demandas da sociedade são apresentadas aos dirigentes públicos por meio de grupos organizados, no que se denomina de *Sociedade Civil Organizada* (SCO), a qual inclui os sindicatos, as entidades de representação empresarial, as associações de moradores, associações patronais e ONGs em geral. Esses são definidos como *atores das políticas públicas*, ou seja, grupos que integram o Sistema Político, apresentando reivindicações ou executando ações, que serão transformadas em Políticas Públicas. (LOPES, 2008).

Podemos dizer que as políticas públicas são desenhadas por atores políticos que, ao exercerem suas funções, mobilizam os recursos que são necessários para realizá-las. (RODRIGUES, 2011).

O Estado, para desenvolver as atividades e os serviços públicos, o faz por meio de atores, pessoas, organizações e instituições encarregadas de prover as pessoas de todos os direitos previstos no texto constitucional. Esses atores que, na maioria das vezes, são identificados pelos governantes, devem cumprir o disposto nas leis e instituir programas e ações destinadas à satisfação da integralidade dos direitos individuais, coletivos e difusos. (LIBERATI, 2013).

O processo de formulação de políticas é um fenômeno complexo composto por diversos objetivos, interesses, valores e atores cercados por restrições que

tentam compatibilizar os objetivos políticos com os meios para alcançá-los. Esse processo envolve decisões e interações entre indivíduos, grupos e instituições influenciadas, por sua vez, pelas condutas e disposições do conjunto de indivíduos, grupos e organizações afetadas. (RUA, 2015).

1.2 Ciclo das políticas públicas

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação, e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia. (TEIXEIRA, 2015).

Elaborar uma política pública significa definir *quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem*. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente. (TEIXEIRA, 2015).

El ciclo teórico de las políticas y programas públicos identifica el desarrollo de tres etapas fundamentales –formulación, implementación y evaluación– después de las cuales se reinicia un nuevo proceso, donde la formulación es retroalimentada con los resultados de la evaluación (reformulación). (BRUM,2013,p.124).

No ciclo político, são comuns, a todas as propostas de políticas públicas³, as seguintes fases. (FREY, 1997).

³ FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. p. 226-228. Klaus Frey também conceitua mais duas dimensões com relação à política: polity: como dimensão institucional, que se refere ao sistema político, como também quanto à estrutura institucional; politics: que define e analisa a política em sua dimensão processual. Refere-se especificamente ao processo político, que geralmente é conflituoso, quando no estabelecimento de quais são as políticas públicas prioritárias e a partir de quais pressupostos é que são estabelecidas.

A) de *formulação*: geralmente é a mídia ou outras formas de comunicação que acabam contribuindo para que um problema determinado passe a ter relevância política. Então é preciso escolher qual será a mais apropriada entre as várias alternativas de ação que foram apresentadas. Geralmente o programa de ação recai sobre problemas sociais que estão ocorrendo e que são apontados pelos atores sociais mais participativos e com maior força política.

B) *Implementação*: é a realização das propostas das políticas públicas definidas como de prioridade. Realização das políticas propostas pelos mais influentes atores sociais, e tidas como prioritárias, pois é necessário estabelecer prioridade diante de recursos públicos cada vez mais escassos.

C) *Controle* do impacto das políticas: apreciam-se os programas já implantados, quanto a seus impactos já efetivos. Questiona-se quais foram seus impactos, efeitos colaterais indesejados para assim poder avaliar as consequências para a ação e para programas futuros.

D) A *avaliação* pode trazer duas consequências específicas, quais sejam: diante de uma avaliação positiva, de que os objetivos do programa foram alcançados de ser estabelecida sua continuidade. Se for negativo, antes de ser iniciado um novo ciclo, nova elaboração de um programa político, ou a modificação do programa anteriormente proposto e implementado. O controle do impacto não tem de ser realizado, necessariamente, no final do processo político, devendo acompanhar as diversas fases do processo, conduzindo a adaptações permanentes do programa, para, assim, proporcionar que a política seja continuamente reformulada. (FREY, 1997).

Essas fases, ciclos, são comuns a todas as políticas públicas. Necessário ressaltar a importância da participação social nos referidos ciclos, para que os objetivos sejam melhor alcançados.

2. Corrupção na realização das políticas públicas

Quando falamos e estudamos a prática da corrupção, devemos observar que ela é tão antiga quanto a própria existência do Estado, sendo repudiada em público e pelo público desde então. Observa-se que a maioria dos países proíbe o

suborno, o peculato, a extorsão e a fraude em contratos públicos, variando muito pouco o sentido e a extensão dessas normas proibitivas. (QUEIROZ, 2015).

Ela é uma ação que apresenta uma contradição entre os valores éticos exigidos no desempenho das funções públicas e o comportamento concretizado pelo agente que a pratica. Embora seja, na maioria das vezes, um fenômeno de natureza individual, tem seus reflexos danosos na sociedade e toca bens e valores de toda a comunidade. Se tentássemos conceituá-la, poderia ser no sentido de ser como o comportamento sistemático e reiterado de violação da moralidade administrativa por parte do funcionário público, no seu sentido amplo, causando danos sociais relevantes, como também atingindo o sistema social e as estruturas de Estado. (LIVIANU, 2014).

No sentido vulgar, conceituar *corrupção* é uma tarefa quase impossível, pois o termo comporta inúmeros significados, como também uma extensa gama de consequências. Com relação às várias formas e tentativas de conceituar a corrupção, um ponto em comum: trata-se de algo negativo; jamais positivo. Em dicionários, as definições sobre o que é corrupção não variam e se situam no mesmo contexto: decompor, depravar, desmoralizar, subornar, tornar podre, enfim, destroçar algo (NUCCI, 2015).

A corrupção, entretanto, como um ato reiterado e sistemático, em geral praticada por grupos organizados, é mais difícil de ser detectada. Isto porque a aparência de legitimidade dos atos muitas vezes encobre situações amplas de corrupção, envolvendo organizações e empresas. Acrescenta-se, ainda, o financiamento de campanhas políticas, que envolve a empresa doadora da verba, o intermediário e o partido político. (LIVIANU, 2014,p.26).

Ela caracteriza-se, nitidamente, pela chamada *negociata*, pelo pacto escuso, pelo acordo ilícito, pela depravação moral de uma pessoa, gerando, muitas vezes, imensos prejuízos ao Estado. Quando associa-se a corrupção a algum fator desgastante para a humanidade, sem dúvida seria a uma *praga*. Mas uma praga incontrolável, que encampa o mundo inteiro e não deixa nada erguido em bom estado depois de sua passagem. (NUCCI, 2015).

Um alto nível de corrupção certamente diminui a cooperação social e enfraquece a capacidade de o Estado implementar políticas públicas importantes. A

presença de altos níveis de corrupção representa um alto nível de comportamentos “rentistas”, que possuem como principal efeito o de destruir a riqueza na busca por redistribuição de recursos, o que acaba empobrecendo a sociedade. (ALENCAR, 2015).

Conforme a ONG Transparência Internacional, o Brasil é um dos países mais corruptos do mundo. Estima-se que até R\$ 130 bilhões são desviados todos os anos com a corrupção. Isso corresponde a cerca de 2,3% do PIB nacional. É tanto dinheiro que, neste montante, caberia 21,6 vezes o orçamento anual da cidade de Curitiba (estimado, para 2013, em R\$ 6 bilhões), que é a oitava cidade mais populosa do país. (CAMBI, 2014).

Em estudo, realizado pelo Departamento de Competividade e Tecnologia (Decomtec) da Fiesp (Federação das Indústrias de São Paulo), revelou que a corrupção causa ao Brasil prejuízos econômicos e sociais, pela não aplicação dos recursos nas áreas que são consideradas prioritárias, como educação, saúde e segurança públicas. (ARAUJO, 2015).

Analisando a referida pesquisa, que foi realizada pela FIESP, o custo médio da corrupção no Brasil representa 1,38% a 2,3% do Produto Interno Bruto (PIB), o que significa cerca de R\$ 41,5 bilhões a R\$ 69,1 bilhões. Entre 1990 e 2008, o PIB *per capita* no Brasil foi de U\$ 7.954. Porém, caso o Brasil estivesse entre os países menos corruptos do mundo, esse valor poderia subir para U\$ 9.184, o que significaria um aumento de 15,5%, no período, ou o equivalente a 1,36% ao ano. (CAMBI, 2014).

Com os recursos desviados pela corrupção, o Brasil poderia proporcionar um desenvolvimento extraordinário em várias áreas sociais. A mesma pesquisa da FIESP exemplifica: a) Educação: o número de matriculados na rede pública de ensino fundamental subiria de 34,5 milhões para 51 milhões de alunos, o que representaria um aumento de 47%, uma vez que mais de 16 milhões de jovens e crianças seriam incluídos; b) Saúde: o número de leitos para internação nos hospitais públicos que atendem o Sistema Único de Saúde poderia crescer 89%, permitindo que 327.012 leitos fossem construídos; c) Habitação: 2.940.371 famílias poderiam ser atendidas, elevando as metas do PAC (de 3.960.000) em 74,3%; d) Saneamento: o serviço poderia crescer 103,8% para acrescentar mais 23.347,547

casas com esgotos, o que diminuiria os riscos da saúde da população e a mortalidade infantil; e) Infraestrutura: poderiam ser construídas mais de 13.230 Km de estradas de ferro, para o escoamento da produção, melhorando o sistema ferroviário em 525%, ou serem construídos 277 novos aeroportos, o que representaria um crescimento de 1383%, ou mais 172 novos portos, o que representaria um incremento de 1537%. (CAMBI, 2014).

A corrupção talvez seja a ilicitude de consequências econômicas e sociais mais drásticas para todos os países em que tem lugar, porque importa no desvio dos recursos que deveriam custear os serviços públicos sociais mais básicos e a infraestrutura nacional, comprometendo o próprio desenvolvimento do país. (ARAUJO, 2015).

Descuidar da ocorrência da corrupção significa descuidar do Estado Democrático, pois não há democracia sem instituições fortes e respeitadas; e não existem instituições com essas características em um ambiente de corrupção solapante. Entre essas instituições, a polícia é uma das quais tal vigilância deve ser intensificada, quer seja pelos riscos a que está sujeita, quer seja pelo caráter emblemático que a mesma detém. O estímulo ao desenvolvimento da cidadania é uma boa estratégia, mas ganha mais força quando vem acompanhado de suficiente fiscalização dos atos públicos – *accountability*. (BARROS,2008, www.revista.forumseguranca.org.br).

A corrupção se instala, assim, como um canal de evasão de recursos do erário, e atua como barreiras que impedem atividades prestacionais do Estado, pois toda a espécie de serviço público, na sua execução, necessita de recursos. E esse efeito perverso que resulta inevitável a afirmação de que à corrupção se associa a grave violação a um direito fundamental, ou seja, o direito à boa administração pública. (SABELLA, 2015).

De uma forma ou de outra, estas cenários de corrupção geram efeitos imediatos sobre vários setores da vida civil, fundamentalmente nos produtivos (industriais e empresariais), eis que eles reduzem a efetividade de políticas públicas voltadas ao mercado, fomentando atuações clandestinas e irregulares por parte dos atores da produção, o que gera o incremento da economia informal com todos os riscos e violações de direitos laborais e sociais que isto acarreta. (LEAL, 2013, p.97).

Deve ser afastada a concepção de que a coisa pública não é de ninguém. Tal concepção é consequência da ignorância popular: povo ignorante não se insurge contra o agente corrupto. O agente corrupto desvia recursos públicos e os afasta das políticas de concreção da cidadania. O povo acaba ficando mais ignorante e

dependente daquele que o lesou, sendo incapaz de romper o ciclo – quando muito, altera os *personagens*. (GARCIA, 2013).

Atualmente tão evidenciada na mídia, a corrupção não é um fenômeno recente e muito menos característico da Administração Pública brasileira. O que parece estar a cada dia mais presente é o ritmo e a velocidade que o noticiário nos traz infaustos e desagradáveis casos, o que certamente é fruto da agilidade dos modernos meios de comunicação.

Nesse contexto, destaca-se a importância da participação da sociedade no processo de acompanhamento quanto à correta aplicação de recursos públicos, agindo na qualidade de fiscalizadora da execução orçamentária e dos resultados das políticas públicas, exigindo da Administração a aplicação dos recursos da forma estabelecida nos orçamentos anuais, bem como a correta aplicação dos percentuais mínimos constitucionais e legais previstos (saúde, educação) e os limites para gastos com pessoal e endividamento, por exemplo. Torna-se necessária a transparência nos atos e contas da Administração Pública, que adquiriram maior divulgação em todas as camadas da sociedade com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) e posteriormente com a edição da Lei Complementar n. 131/2009. (TCEMG, 2012).

Essa transparência deve se basear na ampla divulgação das ações emanadas pelo poder público (atos públicos), bem como dos valores despendidos para custear tais ações (contas públicas), acompanhados da devida documentação comprobatória. (TCEMG, 2012).

A promoção da transparência pública vem ganhando destaque nos cenários nacional e internacional. O combate à corrupção deve ser realizado de forma sistemática, efetiva e determinante.

2.1. Controle Social das políticas públicas como forma de evitar e combater a corrupção nas políticas públicas

Controle social pode ser definido como sendo: a participação da sociedade no acompanhamento e na verificação da execução das políticas públicas, avaliando objetivos, processos e resultados. É a capacidade que tem a sociedade organizada

de atuar nas políticas públicas, em conjunto com o Estado, para estabelecer suas necessidades, seus interesses e controlar a execução dessas políticas. É, pois, a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública no acompanhamento das políticas. (PROGRAMA DINHEIRO NA ESCOLA, 2015).

O acompanhamento é o controle social a ser exercido na utilização dos recursos das diversas ações financiadas pelo programa e a importância de sua devida prestação de contas, elementos fundamentais para a transparência no uso dos recursos públicos. (PROGRAMA DINHEIRO NA ESCOLA, 2015).

Para que seja possível fiscalizar a ação do Estado, observa-se que a primeira atitude que se deve reforçar é que a população busque informações oficiais sobre a execução das políticas públicas. Isso poderá ocorrer através de acesso a *sites* oficiais na internet, como, por exemplo: o da Presidência da República do Ministério da Educação, da Controladoria Geral da União etc. Também considerada outra atitude correta é acompanhar a execução das políticas no Estado ou no Município, respectivo, solicitando, junto ao executivo local, as informações necessárias. Ressalta-se que a participação em conselhos de controle social favorece a efetiva e eficiente fiscalização das ações do Estado. (PROGRAMA DINHEIRO NA ESCOLA, 2015).

O controle social somente é possível, quando todos nos compreendemos a importância de participar socialmente, ou seja, quando nos tornamos sujeitos de nossa própria história, “atuantes” e capazes de orientar e fiscalizar as ações do Estado, aqui entendido como “poder público” em geral. (PROGRAMA DINHEIRO NA ESCOLA, 2015, www.cursos.fn-de.gov.br).

As mudanças políticas no Brasil, principalmente no campo das políticas públicas, a partir da redemocratização, foram provocadas por dois eventos importantes: a Constituição Federal de 1988 e a reforma do aparelho do Estado no governo de Fernando Henrique Cardoso. Autores defendem que essas duas ações ajudaram a transformar as ações e as práticas políticas brasileiras, dando uma ênfase maior à efetividade e à democratização da gestão pública. Foram criados mecanismos de participação popular nas políticas públicas, tais como conselhos municipais e consultas públicas, mas também mecanismos de controle como a

Advocacia Geral da União (AGU), a Controladoria-Geral da União (CGU), a Lei de Responsabilidade Fiscal e, mais recentemente, a Lei de Acesso à Informação, que obriga que o Estado, em todas as suas esferas, disponibilize informações ao cidadão brasileiro. Todas essas ações podem ser resumidas em mecanismos de *accountability* que passaram a integrar a dinâmica política. (PENTEADO, 2015).

Não podemos deixar de enfatizar que a Constituição de 1988 foi o marco do processo de redemocratização do país e instituiu um conjunto de direitos fundamentais, sociais e políticos que permitiu a consolidação de nosso regime democrático e participativo. Os direitos nela estabelecidos resultaram de um longo e conflituoso processo de mobilizações sociais e políticas que marcaram os anos 1970 e 1980. A Constituição Cidadã, na verdade, alargou o projeto de democracia, compatibilizando princípios da democracia representativa e da democracia participativa e reconheceu a participação social como um dos elementos chave na organização das políticas públicas. Neste sentido, ela propôs a criação de inúmeros conselhos reconhecidos como instâncias de negociação e pactuação das propostas institucionais e das demandas da sociedade.⁴ (PROGRAMA DINHEIRO NA ESCOLA, 2015, www.cursos.fnnde.gov.br).

Ainda na década de 1990, começaram a surgir experiências mais efetivas de participação da sociedade civil dentro do ciclo de políticas públicas, apoiadas no movimento de reforma do Estado que deu ênfase ao desenvolvimento de diferentes mecanismos de controle. Dentro dessa perspectiva, o controle social passou a ser mais democrático e difuso, pois passou a ocorrer em várias instâncias. Novas formas de responsabilização foram desenvolvidas, com base na atuação governamental e na participação popular, com a finalidade de garantir mais eficiência aos serviços prestados pelo Estado. Em outras palavras, começaram a existir novas práticas, que possibilitaram um maior controle político do Estado por parte da sociedade civil organizada e novas experiências de políticas públicas que se apoiam na participação cidadã. (PENTEADO, 2015).

⁴ No Brasil esses conselhos de controle social surgem, sobretudo, das demandas de democratização da sociedade, durante a ditadura militar, no final da década de 1970 e início da década de 1980. Inicialmente, nos primeiros anos de organização, os conselhos eram, predominantemente, voltados ao atendimento de carências imediatas, como linhas de ônibus, recursos para certos setores, etc. Na década de oitenta os canais de participação se alargam. Os movimentos associativos populares passaram a reclamar participação do povo na gestão pública. O desejo de participação comunitária se inseriu nos debates da Constituinte, que geraram, posteriormente, a institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil. Esses conselhos tinham um caráter nitidamente de ação política e aliavam o saber letrado com o saber popular, por meio da representação das categorias sociais de base. Foram muitas as formas de organização e as funções atribuídas a esses conselhos, mas sua origem vinculava-se ao desejo de participação popular na formulação e na gestão das políticas públicas.

Atualmente o tema da participação social encontra-se presente em diferentes abordagens teóricas. Aparece em perspectivas associadas ao espectro da “nova direita” que vê na participação uma forma de diminuir a ação ineficaz do Estado e o surgimento de uma cidadania ativa. Nesse processo estaria ocorrendo um (re)surgimento da democracia participativa, estando presente nos discursos mais progressistas. Nesse contexto de ampliação da participação, surge o conceito de empoderamento (*empowerment*), segundo o qual a “comunidade” seria a protagonista de sua história, participando efetivamente das decisões de políticas públicas que vão afetar seu cotidiano.⁵

A concepção de empoderamento implica a participação ativa dos cidadãos na discussão e, às vezes, na deliberação de seus problemas como um dispositivo central voltado para o aumento da eficácia das políticas, para a ampliação da democracia e para a promoção da cidadania.

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais.

Elas visam responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis. Essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e da mobilização social. Visam ampliar e efetivar direitos de cidadania, também gestados nas lutas sociais e que passam a ser reconhecidos institucionalmente. Outras políticas objetivam promover o desenvolvimento, criando alternativas de geração de emprego e renda como forma compensatória dos ajustes criados por outras políticas de cunho mais estratégico (econômicas). (TEIXEIRA, 2015).

A Constituição de 1988 estabeleceu o arcabouço jurídico que tem permitido a consolidação do regime democrático no Brasil. Um conjunto de direitos de cidadania foi estabelecido como resultado de um longo processo de mobilizações sociais e políticas que marcaram os anos 1970 e 1980. Ao compatibilizar princípios da democracia representativa e da democracia participativa, a Constituição alargou o

projeto de democracia, reconhecendo a participação social como um elemento-chave para garantir o controle da ação estatal, a visibilidade e a expressão das demandas sociais, a defesa e o alargamento de direitos, bem como a democratização dos processos deliberativos e de gestão.

As diretrizes constitucionais de participação da sociedade nas decisões governamentais, especialmente nas políticas sociais, foram efetivadas a partir de 1988 por meio da concepção e implementação de mecanismos institucionais, tais como audiências públicas, conselhos de políticas públicas, conferências e ações de orçamento participativo. As Ouvidorias públicas e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) são exemplos de instrumentos institucionais e jurídicos que, ao lado dos outros canais de participação e controle social existentes, buscam operacionalizar o princípio da democracia participativa consagrado na Constituição. (CGU, 2015).

A presença cada vez mais ativa da sociedade civil nas questões de interesse geral, torna a publicização fundamental. As políticas públicas tratam de recursos públicos diretamente, regulando relações que envolvem interesses públicos. Elas se realizam num campo extremamente contraditório onde se entrecruzam interesses e visões de mundo conflitantes e onde os limites entre público e privado são de difícil demarcação. Daí a necessidade do debate público, da transparência, da sua elaboração em espaços públicos e não nos gabinetes governamentais. (TEIXEIRA, 2015).

Há uma rede potencial de capital social que pode ser incentivada ou mesmo criada por políticas públicas, visando ao empoderamento das populações excluídas para que possam interferir nas decisões públicas, melhorar a qualidade de vida e otimizar os efeitos das políticas públicas. O resgate do vigor de um tecido social esgarçado depende fundamentalmente da promoção da cooperação, da distribuição de bens, da auto-organização e da dignidade. Exige, por sua vez, esforço de promoção do associativismo político para gerar novas práticas que provoquem mudança na cultura política local, aumentando o espaço democrático nas decisões públicas, por meio da ampliação da participação social, da colaboração e mobilização dos atores locais para promover o desenvolvimento. (FERRAREZI, 2003).

A participação configura a possibilidade de os cidadãos representarem um papel relevante no processo de dinamização da sociedade, assim como o exercício de um controle mais permanente e consistente da coisa pública, pelos usuários, sustentado pelo acesso à informação sobre o funcionamento do governo. (JACOBI, 2012).

O controle social de políticas públicas passou a ser, pós-Constituição de 1988, uma temática tanto dos debates acadêmicos como também nos espaços das instituições de implementação de políticas públicas e em vários outros espaços da sociedade civil. Tal fato incorpora para si a ideia de exercer o controle do Estado sobre os processos de desenvolvimento de políticas como mecanismo de materializar direitos que já foram garantidos no plano formal. Ressalta-se que, ao lado dessa preocupação, emerge outra questão: a corrupção. Ela que, como vemos, tem interferido em diversos setores da sociedade, ganhando enorme dimensão devido aos desrespeitos aos direitos de cidadania e à deslegitimação do Estado como mediador dos interesses das pessoas. (MATOS, 2013).

O exercício do controle social, então, remete, de forma necessária e indissociável, ao esforço de se construir e ampliar espaços públicos que favoreçam a participação ativa da sociedade civil.

A realização desses objetivos-fim exige que se estimule a participação popular, e, ainda, que se aproveite o amplo acervo de meios e poderes instrumentais disponibilizados pelo sistema normativo, como, por exemplo, os termos de compromisso, as audiências públicas e as recomendações. (SABELA, 2014).

A democracia – que pressupõe oposição política, liberdade de imprensa e judiciário independente – fomenta, potencialmente, poderosos mecanismos de redução da corrupção. Partidos de oposição têm interesse em expor a corrupção no governo para ganhar eleições. Em uma democracia, um partido dominante ou um governo que deixe de fazer reformas arrisca-se a perder as eleições. (HARRISON, 2002,p.185).

Quando se fala em prevenção da corrupção, a promoção da transparência pública e o acesso à informação constituem a principal medida a ser implantada. A transparência é o melhor recurso contra a corrupção, pois, incentiva os gestores públicos a serem mais responsáveis em sua atuação e permite que a sociedade, de

posse das informações, controle a ação dos governantes e fiscalize a aplicação do dinheiro público, tornando mais efetivo o controle social. (PROGRAMA DINHEIRO NA ESCOLA, 2015).

A transparência pública é uma obrigação legal, imposta aos administradores públicos de cada esfera do poder, que devem tornar público os atos estatais, obedecendo a um dos princípios constitucionais da Administração Pública, conhecido por “publicidade”, previsto na Constituição Federal, em seu artigo 37.^{6 7}

Este exercício de controle social está ligado à construção de espaços públicos previstos na Constituição Federal de 1988, inclusive que favorecem a participação da sociedade civil para que, assim, ocorra a prevenção e o combate de práticas corruptivas. A participação resulta no controle permanente, na cobrança pela transparência, pois os gestores públicos tratam de recursos públicos que devem atender a interesses públicos, concretizados através de políticas públicas que atendam os direitos fundamentais sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se sempre que, mesmo sendo tão evidenciada na mídia, a corrupção não é um fenômeno recente e muito menos característico da Administração Pública brasileira. Ocorre em todos os países e há muito tempo, conforme bibliografia apresentada. Atualmente o noticiário traz de forma imediata a

⁶ A transparência será assegurada também, conforme Lei Complementar no 131, de 27 de maio de 2009 (*Lei de Transparência*) Art. 1º e 2º: II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; Os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: I – quanto a despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; II – quanto a receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários [...].⁶

[...] Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato e parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar [...]

Lei Complementar no 131, de 27 de maio de 2009, Art. 1º e 2º

⁷ Controle Social. <http://cursos.fnade.gov.br/mdl07/pdf/UnidadeVI.pdf>, p. 199-200.

denúncia de muito casos, o que é consequência da liberdade de expressão, concedida pela democracia – ou pelo Estado Democrático de Direito- aos meios de comunicação.

Com relação ao controle e à prevenção da corrupção, na realização das políticas públicas, destaca-se a importância da participação da sociedade no processo de acompanhamento quanto à correta aplicação de recursos públicos, agindo na qualidade de fiscalizadora da execução orçamentária e dos resultados das políticas públicas.

A sociedade precisa exigir da administração a aplicação dos recursos, da forma estabelecida nos orçamentos anuais, como também a correta aplicação dos percentuais mínimos constitucionais e legais previstos em saúde, e educação. Deve exigir o cumprimento dos limites para gastos com pessoal e endividamento. Conforme abordado, é necessária a transparência nos atos e nas contas da Administração Pública.

A Constituição de 1988 estabeleceu um arcabouço jurídico que tem permitido a consolidação do regime democrático no Brasil. Ela trouxe, assim, um conjunto de direitos de cidadania, compatibilizando princípios da democracia representativa e da democracia participativa. Alargou o projeto de democracia, reconhecendo a participação social como um elemento-chave para garantir o controle da ação estatal, a visibilidade e a expressão das demandas sociais, a defesa e o alargamento de direitos, bem como a democratização dos processos deliberativos e de gestão. A presença cada vez mais ativa da sociedade civil nas questões de interesse geral, exige que ocorra a publicização, considerada fundamental na Administração Pública.

As políticas públicas tratam de recursos públicos diretamente regulando relações que envolvem interesses públicos. Conforme já explanamos, elas se realizam num campo extremamente contraditório, onde, muitas vezes, ocorrem conflitos de interesses contraditórios, e onde os limites entre público e privado são de difícil demarcação. Essa realidade traz a necessidade do debate público, da transparência, da sua elaboração em espaços públicos para publicização e discussão, para dessa forma, termos como consequência a prevenção de práticas corruptivas.

A corrupção é pois, considerada uma prática nefasta que compromete a democracia, a seriedade nas instituições, a boa gestão pública e que traz efeitos muito graves nos direitos sociais fundamentais, pois ela consome, e muito, parte dos recursos públicos que poderiam ser devidamente utilizados para a realização de políticas públicas que garantam direitos sociais, como saúde, transporte e educação, dentre outros.

Atualmente, e munidos dos instrumentos jurídicos garantidos pela Constituição Federal de 1988, a transparência e a efetiva participação social podem ser consideradas como uma das melhores formas de combate e prevenção a corrupção na realização das políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JÚNIOR, Ivo. **Corrupção e Judiciário: A (in) eficácia do sistema judicial no combate à corrupção**. Revista Direito GV, SÃO PAULO 7(1) | P. 075-098 | JAN-JUN 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v7n1/a05v7n1.pdf>. Acesso em 20 jun. 2015.

ARAÚJO, Kleber Martins de. **Responsabilização Administrativa da pessoa jurídica na Lei Anticorrupção**. In: SOUZA, J. M.; QUEIROZ, R.P. de.; (org.). Lei Anticorrupção. Salvador, Bahia: Editora JusPodivm, 2015.

BARROS, Marcelo. **Polícia e corrupção: elementos para a construção de políticas públicas**. Revista Brasileira de Segurança Pública | Ano 2 Edição 3 Jul/Ago 2008. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/viewFile/30/28>>. Acesso em: 21 jun. 2015.

BRUM, Myriam Cardozo. **De la evaluación a la reformulación de políticas públicas Política y Cultura**, otoño 2013, núm. 40, pp. 123-149, p. 124. Disponível em: www.redalyc.org/pdf/267/26728947007.pdf p. 124. Acesso em 04 jul. 2015.

CAMBI, Eduardo. Introdução. In: BERTONCINI, M. E. S. N.; (Org.). Lei Anticorrupção: comentários à Lei 12.846/2013. São Paulo: Aledina, 2014.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Ouvidoria Geral da União. **Orientações para a implementação da Lei de Acesso à informação nas ouvidorias públicas: rumo ao sistema. participativo**. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implementacao_lai.pdf. Acesso em: 17.dez. 2015.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. **Políticas Públicas Sociais**. In: CARVALHO, Alysson ... [et al.] organizadores. Políticas Públicas. Belo Horizonte: Editora UFMG; Proex, 2002..

FERRAREZI, Elisabete. **Capital social: conceitos e contribuições às políticas públicas**. Revista do Serviço Público. Ano 54 Número 4 Out-Dez 2003, p. 18. Disponível em: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2616. Acesso em 06 de jul. 2015.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. 1997. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp>>. Acesso em: 24/08/2014.

GARCIA, Emerson. **Improbidade administrativa**. 7. Ed., rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

HARRISON, Lawrence; HUNTINGTON, Samuel, P. **A cultura importa**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

JACOBI, Pedro. **Políticas públicas: uma agenda de questões e indagações no contexto da transição**. 2012. Disponível em: <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/1453> . Acesso em. 05 de jul. 2015.

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias corruptivas nas relações ente Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**. São Paulo, Atlas, 2013.

LIVIANU, Roberto. **Corrupção – Incluindo a Lei Anticorrupção**, 2ª. Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

LOPES, B.; AMARAL, J. N.; WAHRENDORFF, R.. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae, 2008.

MATOS, Teresa Cristina Coêlho; FERREIRA, Maria D'Alva M., **Controle Social de Políticas Públicas e combate à corrupção: o que há de novo no cenário brasileiro?** 2013. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo3-estadolutassociaisepoliticaspUBLICAS/pdf/controlesocialdepoliticaspUBLICASECOMBATEACOUPEAO.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2015.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Corrupção e anticorrupção**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

PENTEADO, Cláudio Luis de Camargo; ARAÚJO, Rafael de Paula Aguiar; SANTOS, Marcelo Burgos Pimentel dos. **Sociedade Civil e Políticas Públicas: o uso da internet pela Rede Nossa São Paulo na articulação política.** P. 6. Disponível em: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=7821&Itemid=76. Acesso em: 16 dez. 2015.

PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA. Controle Social. Unidade IV. Disponível em: <http://cursos.fnnde.gov.br/mdl07/pdf/UnidadeVI.pdf>, p. 185. Acesso em: 17. Dez. 2015.

QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. **Responsabilização Judicial da pessoa jurídica na Lei Anticorrupção.** In: SOUZA, J. M.; QUEIROZ, R.P. de.; (org.). Lei Anticorrupção. Salvador, Bahia: Editora JusPodivm.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas.** São Paulo: Publifolha, 2011.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos.** 2013, p. 23-25. Disponível em: <portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/pub_1291087408.pdf>. Acesso em: 21 de jun. 2015.

SABELLA .Walter Paulo **Ministério Público, combate à corrupção e controle das políticas públicas 2014.** Disponível em: <http://www.justitia.com.br/artigos/b29529.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2015.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso, **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade.** In:http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf. Acesso em 19 de março de 2015.

TCEMG – Tribunal de Contas de Minas Gerais. **Cartilha de Orientações sobre Controle Interno.** Junho de 2012, Disponível em: http://www.tce.mg.gov.br/img_site/Cartilha_Control%20Interno.pdf.

VÁSQUEZ, Alexis Fco. Sandoval. **Derechos humanos y políticas públicas.** Rev. Reflexiones 90 (2): 101-114, ISSN: 1021-1209 / 2011. p. 109-111. Disponível em: <www.redalyc.org/pdf/729/72922586007.pdf. > Acesso em: 17 de mar. 2015.