

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO PÚBLICO

ISABELLE RAMALHO TAVARES DE MESSIAS

POLÍTICAS PÚBLICAS, DEMOCRACIA E COMBATE À POBREZA:
UM ESTUDO SOBRE A RELEVÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À POBREZA EM ÓRGÃO COLEGIADO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL

MACEIÓ-AL

2024

ISABELLE RAMALHO TAVARES DE MESSIAS

**POLÍTICAS PÚBLICAS, DEMOCRACIA E COMBATE À POBREZA:
UM ESTUDO SOBRE A RELEVÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À POBREZA EM ÓRGÃO
COLEGIADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Público da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito Público.

Orientador: Prof. Dr. Filipe Lôbo Gomes.

Maceió-AL

2024

FICHA CATALOGRÁFICA

Folha de Aprovação

ISABELLE RAMALHO TAVARES DE MESSIAS

**POLÍTICAS PÚBLICAS, DEMOCRACIA E COMBATE À POBREZA:
um estudo sobre a relevância da participação popular na gestão de políticas públicas de
combate à pobreza em órgão colegiado da Administração Pública estadual**

Dissertação submetida ao corpo docente do
Programa de Pós-Graduação em Direito
Público da Universidade Federal de Alagoas e
aprovada em ____-____-____.

Banca Examinadora:

Doutor, Filipe Lôbo Gomes, UFAL (Orientador)

Titulação, nome completo, instituição (Examinador)

Titulação, nome completo, instituição (Examinador)

Titulação, nome completo, instituição (Examinador)

Ao Rafa, minha maior força, por seu amor incondicional mesmo em minhas ausências.

Ao Léo, por me fazer descobrir que é possível multiplicar esse amor.

AGRADECIMENTOS

Os passos trilhados em minha caminhada acadêmica somente se tornaram possíveis em razão de pessoas que acreditaram, torceram e ofereceram apoio nos momentos necessários. Meu agradecimento inicial é direcionado a Deus, por traçar minhas conquistas de acordo com Seus desígnios e Seu tempo, exigindo de mim apenas a fé e o esforço.

Agradeço à minha família pela rede de apoio, essencial à vivência materna, que me permitiu dispor de momentos de dedicação à minha pesquisa e ao meu rendimento como discente, com a segurança de que meu filho se encontrava amado e nutrido em atenção e cuidados. Ao meu esposo e irmãs, pelo amor e parceria, além da compreensão nos momentos em que demandei o auxílio em tarefas cotidianas para poder priorizar minha evolução acadêmica.

Minha gratidão à minha mãe, por incentivar e torcer pelo meu sucesso nessa jornada, por acolher minhas dificuldades, ser colo e ouvidos, e por desdobrar-se além do possível para prover-me a ajuda necessária com o Rafa. Ao meu pai, por enxergar meu potencial mesmo quando eu passo a duvidar e por sempre guiar o meu caminho através dos estudos e do esforço pessoal.

Ao Rafa, que chegou a esse mundo com uma mamãe de primeira viagem se aventurando no desafio de uma jornada acadêmica junto com um bebê recém-nascido, e que tornou tudo possível graças aos seus olhinhos cheios de amor, seu sorriso e seu abraço apertado.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Filipe Lôbo Gomes, por sua excelência em transmitir seus vastos conhecimentos e sua gentil disponibilidade em aperfeiçoar este trabalho com suas brilhantes e indispensáveis colocações.

RESUMO

A pobreza constitui elemento debilitador da condição humana cujo enfrentamento se revela como um objetivo republicano fundamental, amparado pelos vetores constitucionais de dignidade da pessoa humana e de concretização dos direitos fundamentais sob a qualificação social conferida ao Estado Democrático de Direito brasileiro pelo seu texto constitucional. A responsabilidade do Estado brasileiro em proporcionar níveis dignos de existência à sua população se aperfeiçoa, dentre outras medidas, por intermédio de políticas públicas que proporcionam o impulsionamento de processos, recursos e medidas para a realização fática dos objetivos e diretrizes constitucionais envolvidos nessa missão. Sob os pilares de um regime democrático, a participação apresenta-se como critério de legitimidade das escolhas estatais, especialmente no que concerne àquelas envolvidas na disponibilização de condições materiais para o desenvolvimento humano nos seus múltiplos aspectos de vivência. No âmbito da Administração Pública brasileira, a constitucionalização e a democratização da atividade administrativa permitiram a institucionalização de elementos participativos para a formação conjugada entre Estado e sociedade das decisões que repercutem no ambiente coletivo. Os conselhos gestores de políticas públicas apresentam-se, nessa medida, como instrumentos com potencial para aperfeiçoar a gestão democrática de políticas públicas, permitindo a inserção na estrutura estatal de setores sociais com condições de influenciarem a formação da agenda pública e possibilitando a formulação de políticas melhor adequadas à realidade do público a que se destinam. A partir desse panorama, a problemática enfrentada consiste em perquirir qual a efetividade da participação popular na gestão de políticas públicas de combate à pobreza por intermédio de conselhos sociais, diante dos vetores constitucionais de dignidade e concretização de direitos fundamentais que estruturam o Estado Democrático de Direito brasileiro e a sua Administração Pública. Utilizando-se do método indutivo e da abordagem qualitativa, a pesquisa apresentou um delineamento bibliográfico e documental que permitiu a averiguação do problema por meio do estudo de caso de um conselho de políticas sociais do estado de Alagoas, denominado de Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social, responsável pela gestão dos recursos oriundos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECOEP. A análise efetuada demonstrou a necessidade de aperfeiçoamento no processo de gestão participativa de políticas de combate à pobreza no cenário alagoano, face a uma deficiente procedimentalização do seu conselho gestor que se refere à insuficiência de normas, à incompletude na observância de competências legais e à ausência de uma participação popular que institucionalize os setores sociais diretamente relacionados ao enfrentamento da pobreza em suas deliberações, o que impacta na efetividade quanto ao cumprimento, pelo conselho, de suas finalidades constitucionais.

PALAVRAS-CHAVE: Pobreza; dignidade humana; participação; Administração Pública democrática; conselhos; CIPIS.

ABSTRACT

Poverty constitutes a debilitating element of the human condition and its confrontation reveals itself as a fundamental republican objective, supported by the constitutional vectors of human dignity and the realization of fundamental rights under the social qualification conferred on the Brazilian Democratic Rule of Law State by its constitutional text. The responsibility of the Brazilian State to provide decent levels of existence for its population is improved, among other measures, through public policies that promote processes, resources and measures for the factual achievement of the objectives and constitutional guidelines involved in this mission. Under the pillars of a democratic regime, participation is presented as a criterion for the legitimacy of state choices, especially with regard to those involved in providing material conditions for human development in its multiple aspects of experience. Within the scope of Brazilian Public Administration, the constitutionalization and democratization of administrative activity allowed the institutionalization of participatory elements for the combined formation between State and society of decisions that impact the collective environment. Public policy management councils present themselves, to this extent, as instruments with the potential to improve the democratic management of public policies, allowing the insertion into the state structure of social sectors capable of influencing the formation of the public agenda and enabling the formulation of policies better suited to the reality of the intended audience. From this panorama, the problem faced consists of investigating the effectiveness of popular participation in the management of public policies to combat poverty through social councils, given the constitutional vectors of dignity and realization of fundamental rights that structure the Brazilian Democratic Rule of Law State and its Public Administration. Using the inductive method and qualitative approach, the research presented a bibliographic and documentary design that allowed the investigation of the problem through the case study of a social policy council in the state of Alagoas, called the Integrated Council for Social Inclusion Policies, responsible for managing resources from the State Fund for Combating and Eradicating Poverty - FECOEP. The analysis carried out demonstrated the need for improvement in the process of participatory management of policies to combat poverty in the Alagoas scenario, given the deficient proceduralization of its management council which refers to insufficient standards, incomplete compliance with legal powers and the absence of popular participation that institutionalizes the social sectors directly related to combating poverty in its deliberations, which impacts the effectiveness of the council's fulfillment of its constitutional purposes.

KEYWORDS: Poverty; human dignity; participation; democratic Public Administration; councils; CIPIS.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1. Satisfação com a democracia na América Latina | 89 |
| Figura 2. Nível de confiança nos partidos políticos no Brasil..... | 90 |
| Figura 3. Comportamento da receita anual do FECOEP..... | 177 |
| Figura 4. Distribuição dos recursos do FECOEP de acordo com os eixos temáticos – período de janeiro de 2018 a junho de 2023..... | 181 |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|--------|---|
| ADCT | Ato das Disposições Constitucionais Transitórias |
| CF | Constituição Federal |
| CGU | Controladoria Geral da União |
| CIPIS | Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social |
| CNBB | Conferência Nacional dos Bispos do Brasil |
| CNPJ | Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica |
| CRFB | Constituição da República Federativa do Brasil |
| CUT | Central Única dos Trabalhadores |
| EC | Emenda Constitucional |
| FECOEP | Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza de Alagoas |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| ICMS | Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços |
| LGPD | Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais |
| LPS | Linha de Pobreza Social |
| MP | Ministério Público |
| MST | Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra |
| ODS | Objetivos de Desenvolvimento Sustentável |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PF | Polícia Federal |
| PNAD | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios |
| PPA | Plano Plurianual |
| SEFAZ | Secretaria Estadual da Fazenda de Alagoas |
| SEPLAG | Secretaria Estadual de Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| TIC | Tecnologias de Informação e Comunicação |
| UNE | União Nacional dos Estudantes |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|------------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 12 |
| 2 | O COMBATE À POBREZA COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA FUNDAMENTAL..... | 18 |
| 2.1 | Considerações Iniciais Sobre Pobreza..... | 18 |
| 2.1.1 | A pobreza e a desigualdade na formação da sociedade brasileira..... | 19 |
| 2.1.2 | Mensuração da pobreza: estatísticas recentes e abordagens conceituais..... | 22 |
| 2.1.3 | A pobreza como privação de capacidades: a contribuição de Amartya Sen | 27 |
| 2.2 | Direitos Sociais Fundamentais e Combate à Pobreza: a Responsabilidade do Estado Democrático de Direito Brasileiro..... | 31 |
| 2.2.1 | A dignidade da pessoa humana como alicerce dos direitos humanos, dos direitos fundamentais e dos Estados Democráticos contemporâneos | 32 |
| 2.2.2 | O Estado Social e Democrático de Direito brasileiro e a fundamentalidade dos direitos sociais | 41 |
| 2.2.3 | O compromisso assumido pelo Estado brasileiro no plano internacional para combater a pobreza: uma breve análise..... | 52 |
| 2.3 | Políticas Públicas como Instrumentos de Realização dos Direitos Sociais Fundamentais..... | 54 |
| 2.3.1 | Considerações iniciais: abordagem jurídica, conceito e relevância instrumental das políticas públicas para o combate à pobreza | 54 |
| 2.3.2 | Participação e eficiência como critérios legitimadores das políticas públicas | 62 |
| 2.3.3 | A abordagem multidimensional da pobreza na elaboração de políticas públicas | 66 |
| 2.4 | Elaborando um Conceito Jurídico de Pobreza..... | 70 |
| 3 | DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO DEBATE CONTEMPORÂNEO..... | 78 |
| 3.1 | Um Breve Percurso Histórico: Teorias Democráticas e sua Relação com a Participação | 79 |
| 3.2 | Democracia Representativa, Pobreza e Opinião Pública nas Sociedades Presentes | 86 |
| 3.3 | Democracia Participativa: o Paradigma da Nova Era?..... | 94 |
| 3.3.1 | Resgate e fortalecimento do princípio participativo..... | 94 |
| 3.3.2 | Instrumentos participativos no panorama jurídico brasileiro: delimitando o estudo e o enfoque conceitual da participação popular | 99 |
| 4 | ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA: O PROCESSO DE APERFEIÇOAMENTO DA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE | 104 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 4.1 | A Transição Democrática e a Administração Pública Brasileira: Constitucionalização e Democratização da Atividade Administrativa..... | 104 |
| 4.2 | Desafios da Participação Popular na Administração Pública..... | 112 |
| 4.2.1 | Elementos de desestímulo participativo: corrupção, patrimonialismo e “tecnificação” da política..... | 112 |
| 4.2.2 | Qualidade da participação administrativa: obstáculos à efetividade do seu desempenho..... | 117 |
| 4.3 | Perspectivas para Fomentar a Abertura Participativa ao Administrado..... | 121 |
| 4.3.1 | Democracia digital e tecnologias de participação social na formulação e monitoramento de políticas públicas..... | 121 |
| 4.3.2 | Controle social e <i>accountability</i> : possibilidades de atuação cidadã no ciclo de políticas públicas..... | 130 |
| 4.4 | A Participação Administrativa em Conselhos de Políticas Públicas..... | 148 |
| 4.4.1 | Aspectos gerais: origem, natureza jurídica, colegialidade e deliberação eficiente | 148 |
| 4.4.2 | Os órgãos colegiados com representação da sociedade: conselhos de políticas públicas..... | 153 |
| 4.4.3 | Possibilidades e limites do controle social por meio de conselhos de políticas públicas..... | 156 |
| 4.4.4 | Lacunas e desafios na operacionalização dos conselhos: o confronto com a realidade..... | 162 |
| 5 | POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À POBREZA NO ESTADO DE ALAGOAS: ESTUDO DE CASO DO CONSELHO INTEGRADO DE POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL..... | 169 |
| 5.1 | O Financiamento de Políticas Públicas Por Meio do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP)..... | 170 |
| 5.1.1 | Compreendendo o FECOEP: regulamentação, objetivos e público-alvo..... | 172 |
| 5.1.2 | Gestão financeira, arrecadação e alocação de recursos..... | 174 |
| 5.2 | O Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social (CIPIS)..... | 182 |
| 5.2.1 | Regime administrativo, competências legais e procedimentalização..... | 182 |
| 5.2.2 | A gestão das políticas públicas de combate à pobreza pelo CIPIS..... | 187 |
| 5.2.3 | Efetividade da participação popular no âmbito do CIPIS: qual a sua contribuição para o combate à pobreza no estado de Alagoas?..... | 196 |
| 5.3 | Perspectivas para o Aperfeiçoamento da Gestão Participativa de Políticas Públicas de Combate à Pobreza pelo CIPIS..... | 202 |

| | | |
|----------|----------------------------------|------------|
| 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 210 |
| 7 | REFERÊNCIAS | 218 |

1 INTRODUÇÃO

Não é novidade a existência de expressivos índices de pobreza amargados por parcelas populacionais no cenário global, que as posiciona em situações de exclusão social, disparidades de renda e escassez de acesso a recursos elementares de subsistência. O relatório “Global Wealth Report 2023”, elaborado pelo banco suíço UBS, estima que os 50% dos adultos mais pobres na distribuição de riqueza global representavam menos de 1% da riqueza total do mundo ao final do ano 2022. Em contrapartida, os 10% dos adultos mais ricos concentravam 81% da riqueza global e os 1% mais ricos possuíam quase metade (45%) de todos os bens domésticos do mundo (UBS, 2023, p. 34).

A temática da pobreza é abordada nas diversas áreas do conhecimento em busca de soluções que promovam a sua erradicação sob variados critérios conceituais e por intermédio de múltiplos atores. O reconhecimento universal de que este fenômeno configura um estigma para o aperfeiçoamento da condição humana e das relações do indivíduo com o ambiente sociopolítico em que se insere pode ser ilustrado no primeiro Objetivo de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, formulada pela Organização das Nações Unidas, que preconiza a eliminação da pobreza em todas as suas formas e lugares, e que reúne um elenco de países compromissados com a realização de suas metas para o alcance desse objetivo.

No panorama mundial, o Brasil apresenta-se como um dos países com maior índice de desigualdade em 2023. Quase metade da riqueza brasileira (48,4%) se encontra sob o poder de apenas 1% da população, demarcando o país como mais desigual do que outros em desenvolvimento, como a Índia, que apresenta um percentual de 41%, e também outros países desenvolvidos, como os Estados Unidos (34,3%), que também ocupam altas posições no ranking (UBS, 2023, p. 33).

A pobreza vivenciada por segmentos da sociedade brasileira repercute no interior do regime democrático que a abriga. A Constituição Federal de 1988 resguarda valores de dignidade e de respeito a direitos fundamentais que endossam a necessidade de se buscarem soluções para a garantia de medidas que aprimorem as condições de existência humana, consagrando expressamente o combate à pobreza e a redução das desigualdades socioeconômicas como um objetivo fundamental da República Federativa Brasileira (art. 3º, III, CF/88).

A configuração do Estado Democrático de Direito brasileiro pressupõe o entendimento de que o poder emana do povo e por ele é exercido, seja de forma direta ou indireta; em um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária; de forma participativa, envolvendo a atuação crescente do povo no processo decisório; e

buscando liberar a pessoa humana das formas de opressão com medidas que vão além do reconhecimento formal de direitos fundamentais, mas também oferecem a garantia de condições possíveis de favorecer o seu pleno exercício (Silva, 2005, p. 119-120).

Sob a égide da democracia, portanto, a atuação do povo na construção de decisões públicas que impulsionem processos aptos a modificar a realidade de hipossuficiência e privações que acomete relevante parcela da sociedade brasileira apresenta-se como um pressuposto legitimador da configuração estatal. É dentro dessa perspectiva que a participação popular se apresenta como uma importante categoria de estudo para o aperfeiçoamento das medidas de extinção da pobreza.

Recebe enfoque, nessa conjuntura, a missão constitucional da abertura democrática como instrumento de aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas à realização de direitos que repercutem na qualidade de vida humana, de forma a permitir que a sociedade influencie na seleção de ações e na concretização de seus direitos básicos por intermédio de mecanismos que transcendem o momento de seleção de seus representantes diante de uma urna eletrônica.

Uma das possibilidades participativas aventadas no texto constitucional para a construção de políticas sociais que promovam a garantia de condições dignas de existência à sua população consiste nos conselhos gestores de políticas públicas. Estas institucionalidades participativas sintonizam-se com o movimento de democratização da Administração Pública brasileira, que busca alcançar melhores relações entre Estado e sociedade para a persecução dos fins constitucionais.

A temática proposta assenta-se, especificamente, na busca por aprofundar o estudo da participação popular na gestão de políticas públicas de combate à pobreza no estado de Alagoas, averiguando a articulação entre a Administração Pública estadual e a sociedade por intermédio do seu conselho de políticas públicas competente, denominado de Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social (CIPIS), investigando a profundidade da atuação desse colegiado na concretização de políticas sociais voltadas à eliminação do fenômeno da pobreza, a fim de avaliar o impacto de suas deliberações na institucionalização de demandas trazidas pelo público local.

A partir do panorama evidenciado, o problema de pesquisa que se apresenta consiste em investigar qual a efetividade da participação popular na gestão de políticas públicas de combate à pobreza por intermédio de conselhos sociais, diante dos vetores constitucionais de dignidade e concretização de direitos fundamentais que estruturam o Estado Democrático de Direito brasileiro e a sua Administração Pública.

A hipótese erigida assenta-se sobre a percepção de que a instrumentalização eficaz dos conselhos de políticas públicas de combate à pobreza demanda uma estrutura política, normativa e operacional que permita a participação popular plena para a construção democrática das decisões que impactarão na gestão das políticas públicas competentes e na fruição de direitos pelo público vulnerável contemplado com tais medidas.

Pretende-se, dessa forma, demonstrar a necessidade de aperfeiçoamento no processo de gestão participativa de políticas de combate à pobreza no estado de Alagoas, face a uma deficiente procedimentalização do seu conselho gestor que se refere à insuficiência de normas, à incompletude no cumprimento de competências legais e à ausência de uma participação popular efetiva em suas deliberações, o que impacta na efetividade quanto ao cumprimento, pelo conselho, de suas finalidades constitucionais.

O mérito da pesquisa revela-se, pois, em contribuir com a edificação de instrumentos mais eficazes para a promoção da atuação do povo na vida pública, buscando superar a deficiência na realização dos direitos que contribuem para o aperfeiçoamento da condição humana e eliminação dos fatores relacionados à pobreza, assegurando políticas e ações coordenadas com as necessidades locais.

O estudo sobre a trajetória da participação popular tem sido profundamente debatido no que concerne aos instrumentos democráticos previstos na Constituição Federal de 1988. Entretanto, sob o aspecto da atuação de conselhos gestores, a proliferação de estudos recai principalmente no âmbito municipal, observando-se uma carência de pesquisas que englobem os colegiados e as políticas públicas a nível estadual. Mais especificamente, revela-se escasso o estudo no tocante à participação popular alagoana na formulação de políticas públicas em seus conselhos sociais.

O interesse em pesquisar o tema surgiu da atuação profissional junto a este órgão colegiado da Administração Pública estadual, o que revelou a percepção acerca da necessidade de se preencherem algumas lacunas existentes no arcabouço jurídico pertinentes à melhor definição de critérios, à delimitação de procedimentos e à disponibilização de condições técnico-operacionais para uma atuação plena.

A seleção do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social como estudo de caso busca contribuir para obter um melhor discernimento sobre as suas competências e procedimentos, bem como para construir uma demarcação mais robusta do instituto da participação democrática na construção de soluções efetivas para o combate à pobreza no estado de Alagoas, colaborando para que este transcenda o âmbito conceitual e venha a ser

efetivamente alcançado em cenários que muitas vezes podem restringir-se a reproduzir padrões pouco eficientes.

A pesquisa foi realizada por meio do método indutivo, tendo em vista que se deu a partir de um caso particular, colocando a generalização como um produto posterior do trabalho de coleta de dados particulares (Gil, 2008, p. 10). Partiu-se, nesse método, da leitura da bibliografia selecionada e dos documentos disponibilizados referentes ao tema que se pretendia investigar.

A abordagem da pesquisa foi qualitativa, tendo em vista que, para a elaboração do estudo de caso apresentado, efetuou-se a análise de bibliografias, diplomas normativos, relatórios e documentos para identificar de que forma os recursos direcionados ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP) estão sendo geridos pelo seu conselho competente para a concretização democrática e participativa de políticas de enfrentamento aos elementos componentes da pobreza em Alagoas. A pesquisa qualitativa compreende, segundo Cresswell (2010, p. 26), “um meio para explorar e entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano. O processo de pesquisa envolve [...] as interpretações feitas pelo pesquisador acerca do significado dos dados”.

Quanto ao seu delineamento, a pesquisa pode ser identificada como bibliográfica e documental, uma vez que foi “desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (Gil, 2008, p. 50). Utilizaram-se também como meios de pesquisa as informações contidas em sítios eletrônicos, leis, decretos, relatórios e atas de deliberações colegiadas.

O capítulo que dá início ao referencial teórico deste trabalho, diante do exposto, busca delimitar a posição fundamental assumida pelo combate à pobreza no panorama jurídico-constitucional brasileiro. Para tanto, explora a mensuração do fenômeno da pobreza a partir de sua conformação histórica, política e social na realidade brasileira, apontando dados estatísticos e abordagens conceituais elaboradas em sua trajetória científica. Aborda a relevância da compreensão do fenômeno sob uma perspectiva multidimensional e introduz as formulações de Amartya Sen, que a concebe como um complexo de privações que interferem na aquisição de capacidades para o desenvolvimento individual e a aquisição de liberdades intrínsecas à sua condição humana.

Percorre, no panorama constitucional pátrio, a responsabilidade atribuída ao Estado Democrático de Direito brasileiro, observado sob sua qualificação social, para a valorização do princípio da dignidade da pessoa humana e a concretização dos direitos sociais

fundamentais, que apresentam estreita relação com o objetivo republicano fundamental de combate à pobreza. Aponta a relevância das políticas públicas como instrumentos de concretização dos fins constitucionais, relacionando-as com abordagem multidimensional e participativa do fenômeno da pobreza. Por fim, diante da articulação entre os elementos teóricos delimitados no capítulo, busca elaborar um conceito de pobreza sob o olhar do direito, com o fito de contribuir para a análise das categorias seguintes da pesquisa, que se reportam especialmente ao sistema democrático e à participação administrativa em mecanismos de gestão colegiada de políticas para o combate à pobreza.

O capítulo seguinte empreende uma análise sobre o sistema democrático vigente no mundo ocidental, explorando a relação existente entre a participação e as teorias democráticas ao longo da sua evolução histórica, e constatando a percepção das sociedades presentes (nas quais se inclui a análise sob a perspectiva brasileira) quanto à efetividade dos regimes democráticos que as regem, especialmente no que concerne à manutenção dos elevados índices de pobreza e aprofundamento das desigualdades socioeconômicas. Introduce, nesse contexto, a figura da democracia participativa como elemento de aperfeiçoamento do sistema representativo democrático, privilegiando a inserção de mecanismos de participação popular na estrutura estatal e estreitando as relações entre Estado e sociedade.

Em seu próximo capítulo, aprofunda o estudo sobre a participação popular no interior da Administração Pública, observando os desafios e potencialidades decorrentes dessa aproximação e introduzindo o estudo teórico a respeito da participação administrativa por intermédio de órgãos colegiados atuantes na gestão de políticas sociais, explorando conteúdos relativos ao controle social e às possibilidades e limites de atuação dessas institucionalidades participativas com relação ao ciclo de gestão de políticas públicas.

O capítulo final elabora o estudo de caso que busca, a partir dos fundamentos teóricos trabalhados ao longo da pesquisa, observar empiricamente como se articulam os elementos para a consecução do objetivo de enfrentamento da pobreza na realidade alagoana. Para contextualizar o problema de pesquisa dentro da realidade alagoana, efetua uma exposição e análise crítica sobre o FECOEP, que abriga os recursos direcionados à gestão de políticas sociais de enfrentamento ao fenômeno, realizada por intermédio do CIPIS. Na análise sobre os recursos do FECOEP, observa os aspectos referentes à sua regulamentação estadual, seus objetivos e seu público-alvo, assim como o comportamento da sua receita e despesa de acordo com as deliberações oriundas do seu conselho gestor.

Na sequência, investiga a atuação do CIPIS sob três parâmetros principais, que dizem respeito: i) à sua conformação normativa e procedimentalização; ii) ao exercício da gestão das

políticas de combate à pobreza de acordo com as etapas do ciclo de políticas públicas; e iii) à efetividade da participação popular no âmbito desse órgão colegiado para o enfrentamento da pobreza alagoana. Por fim, a partir dos dados expostos e das análises empreendidas no estudo de caso, apresenta sugestões de aperfeiçoamento que extraem seus fundamentos no substrato teórico construído ao longo do trabalho, buscando inserir propostas que propiciem o aprofundamento democrático dessa instância e a delimitação de medidas e critérios efetivos de combate à pobreza no estado de Alagoas.

2 O COMBATE À POBREZA COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA FUNDAMENTAL

A análise jurídica do fenômeno da pobreza compreende um dos eixos estruturantes sobre o qual se assenta a presente pesquisa. Neste capítulo inicial, busca-se erigir um substrato teórico que forneça a mensuração do fenômeno cujo ponto de partida consiste na exposição da sua conformação social, econômica e política, e na evolução científica sobre a sua delimitação conceitual.

A partir dessa percepção, torna-se possível empreender o estudo sobre o tratamento jurídico conferido à pobreza diante dos fundamentos que posicionam a valorização da figura humana nos Estados Democráticos. Analisa-se, nesse contexto, a centralidade conferida ao princípio da dignidade da pessoa humana pelo sistema constitucional brasileiro, e que apresenta estreita relação com a concretização de direitos fundamentais que permitem a garantia de condições salutaras de existência ao indivíduo, o que, conseqüentemente, deve promover a eliminação dos fatores que o aprisionam nas armadilhas da pobreza.

Por meio da qualificação social conferida pelo texto constitucional ao Estado Democrático de Direito brasileiro, investiga-se a responsabilidade estatal no enfrentamento à pobreza por meio da implementação de políticas públicas como instrumentos de concretização dos direitos fundamentais necessários ao adimplemento dessa missão constitucional. Por conseguinte, diante dos pressupostos teóricos e jurídicos apontados, propõe-se a elaboração de um conceito jurídico de pobreza que cristaliza a necessidade de promover a sua eliminação como uma política pública fundamental na conjuntura política e social brasileira.

2.1 Considerações Iniciais Sobre Pobreza

No âmbito do desenvolvimento socioeconômico, o estudo sobre a pobreza constitui elemento relevante para a mensuração da qualidade de vida das populações. As condições sociais de um país podem refletir as prioridades elencadas em suas políticas públicas e as formas pelas quais se articulam as esferas do Estado e da sociedade. No que pertine à sociedade brasileira, a abordagem dessa temática não prescinde de uma compreensão inicial sobre as características históricas de sua formação.

Além disso, para que se possa alcançar a amplitude do fenômeno na atualidade, cumpre também observar os dados estatísticos que evidenciam a realidade enfrentada no panorama global e a nível nacional, assim como as abordagens conceituais que permitem avaliar a percepção e as formas de enfrentamento da pobreza em suas relações com o Estado e a sociedade por intermédio de políticas públicas.

2.1.1 A pobreza e a desigualdade na formação da sociedade brasileira

Assentada sobre o processo colonial de dominação dos povos e culturas originários pelos colonizadores ibérico-europeus, juntamente com a escravização dos povos africanos, a sociedade brasileira encontra-se ainda hoje enraizada por segregações de caráter racista e socioeconômico, o que resulta num contexto de naturalização das desigualdades e da situação de pobreza de grande parcela de seus indivíduos.

Em sua percepção sobre a formação da sociedade brasileira, Caio Prado Jr. constata que esta decorreu de uma dupla condição, marcada pela escravidão e pela exportação, e da qual derivam os obstáculos à sua mudança, de tal forma que “a própria fome (estrutura de longa duração de nossa história) e a pobreza de vínculos sociais conformaram uma sociedade marcada pela desagregação. Fomos uma feitoria disfarçada de sociedade, para usar uma expressão de Caio Prado Júnior” (Secco, 2010, p. 16).

A submissão dos povos negros à condição de escravizados durante a colonização deita reflexos sobre as dissonantes relações de classe e de cor na coletividade nacional dos tempos presentes. Abdias do Nascimento realiza um impactante estudo acerca da condição do negro no contexto da sociedade brasileira, denunciando o mito da existência de uma suposta “democracia racial” e afirmando que as relações de raça no Brasil permeiam a sociedade e se tratam de uma prática consuetudinária. Aponta que, desde os primórdios do Estado brasileiro, o privilégio de detenção do poder em todos os níveis político-econômico-sociais recai sobre o branco, que controla os meios de disseminar as informações, o aparelho educacional, a formulação de conceitos e de valores no país (Nascimento, 1978, p. 45-46).

Os povos originários, cujas culturas, práticas e organizações – além de suas próprias vidas – foram grandemente suprimidas durante a formação social brasileira, também encontram dificuldades em ter seus direitos respeitados e suas necessidades básicas eficazmente incluídas nas políticas públicas em todos os níveis da Federação. Krenak aponta a percepção de uma naturalização das desigualdades entre povos e sociedades, afirmando que existe uma sub-humanidade que vive em uma grande miséria, sem chance de sair dela, e cuja condição foi naturalizada. O pacote de indivíduos que se entende superiormente por humanidade vive “numa abstração civilizatória que suprime a diversidade, nega a pluralidade das formas de vida, de existência e de hábitos” (Krenak, 2020, p. 6). As sub-humanidades são os caiçaras, índios, quilombolas, aborígenes. Compõem os núcleos mais rústicos e orgânicos, que “ficaram meio esquecidos pelas bordas do planeta, nas margens dos rios, nas beiras dos oceanos, na África, na Ásia ou na América Latina” (Krenak, 2020, p. 6).

Caio Prado Jr. (1961, p. 26) observa que o “sentido da colonização” brasileira se deu inicialmente com o objetivo de garantir produtos primários para a satisfação do comércio europeu, fazendo com que o Brasil tenha sido integrado desde o início ao sistema capitalista por meio da expansão mercantil europeia.

É com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fôssem (sic) o interêsse (sic) daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileiras. [...] Virá o branco europeu para especular, realizar um negócio; inverterá seus cabedais e recrutará a mão-de-obra que precisa: indígenas ou negros importados. Com tais elementos, articulados numa produção puramente agricultora, industrial, se constituirá a colônia brasileira. Êste (sic) início, cujo caráter se manterá dominante através dos três séculos que vão até o momento em que ora abordamos a história brasileira, se gravará profunda e totalmente nas feições e na vida do país.

Nesse contexto se desenvolveram as relações sociais brasileiras. As “elites” do país compõem-se de “fazendeiros, estancieiros, senhores de engenho, usineiros, burguesia industrial e mercantil” (Reis, 1999), que circulam em várias destas atividades ao mesmo tempo. Conforme assinala Reis (1999), após a abolição formal da escravidão, o sistema capitalista já predominante passa a se consolidar e uniformizar as relações de produção. Resulta, então, no fortalecimento da burguesia, que se constitui, em última análise, em uma classe homogênea, no sentido de não se fragmentar por contradições irredutíveis. Nessa perspectiva, os setores agrário e industrial encontram-se conectados, pois, nas palavras do autor, “o capital que impulsionou a indústria é de origem cafeeira. Muitos fazendeiros paulistas são também industriais. Os setores industrial e agrário não se opõem, mas se entrelaçam e conjugam os seus interesses” (Reis, 1999).

As décadas iniciais do século XX presenciaram o período de modernização no Brasil, constituindo um Estado marcado pela multiplicidade de interesses e forças políticas. O Poder Público nacional, contudo, priorizava a mediação das lutas travadas no contexto interclasse,

com a classe oligárquica batalhando para assegurar seu poder político e prestígio, ao mesmo tempo em que seu poder econômico ia perdendo espaço para as novas formas de acumulação. Enquanto isso a burguesia industrial em ascensão fortalecia progressivamente seu poder econômico e ampliava o espaço político na estrutura social em transformação. As camadas mais populares, os trabalhadores fabris, funcionários públicos e a grande massa camponesa tinham pouco poder de influenciar politicamente esse processo e presenciavam, com certa fraqueza, essa transição que era feita pelo alto. Serviam de massa de manobra dos vários grupos de interesses que iam se estabelecendo na sociedade. A modernização seria, portanto, o reforço das estruturas de subordinação, sob novas formas diante de um quadro de mudanças na estrutura produtiva engendrado pelas pressões e limitações do comércio internacional (Gomes, Fábio, 2006, p. 222).

Constata-se na verdade um processo de “modernização conservadora” (Schwartzman, 2004, p. 32), assinalado pela não incorporação de grandes parcelas da população aos domínios

modernos da economia, da sociedade e do sistema político. A trajetória de formação da sociedade brasileira apresenta, nesse panorama, uma pluralidade de grupos que se fracionam em classes sociais estruturadas por padrões histórico-raciais e pela manutenção consuetudinária de privilégios. As classes dominantes participaram da estruturação do Estado brasileiro, cooptando suas políticas e recursos conforme os próprios interesses e contribuindo para a formação de

um aparelho que corporificou as características centrais das relações de produção capitalista em desenvolvimento no Brasil. Entre outras, destaca-se o caráter centralizador do Estado — traço distintivo de uma sociedade hierarquizada desde seu nascedouro. A estatização das relações de produção reflete o caráter paternalista e de classe do Estado brasileiro. A corporativização dos interesses e a privatização do Estado foram outros elementos que fizeram o pêndulo declinar a favor dos interesses do capital em franca expansão (Gomes, Fábio, 2006, p. 223).

A percepção de um viés hierarquizado e paternalista na estrutura estatal brasileira é constatada também por Schwartzman (2004, p. 22 e ss.), que observa a influência de uma doutrina corporativista na organização político-institucional do país a partir da década de 1930. Buscava-se a organização da sociedade sob a tutela de um poder magnânimo e protetor, que não intentava a promoção de um sistema igualitário, mas sim a organização das instituições políticas para que garantissem a manutenção dos diversos segmentos da sociedade trabalhando em harmonia e equilíbrio. Sob esses pressupostos, caberia às elites brasileiras, modernizadas pela ciência e pela educação, e por intermédio do controle estatal, ordenar a sociedade.

Institucionalizava-se, assim, o caráter protetor e paternalista do Estado, ao qual caberia amparar e disciplinar os pobres, que permaneciam fora do sistema produtivo e da sociedade organizada, “como os pais cuidam dos filhos menores ou as famílias tratam os deficientes, os incapazes e os velhos¹” (Schwartzman, 2004, p. 25). A estreita associação entre caridade pública, assistencialismo e enquadramento disciplinar da sociedade no enfrentamento à pobreza constituiu-se em característica assimilada pelo Estado brasileiro, cuja tendência à hierarquização e ao paternalismo persiste na conformação estatal dos dias atuais.

Dessa feita, em que pese seja regida hodiernamente por uma Constituição que abriga um amplo espectro de direitos sociais e de instrumentos de participação cidadã na vida pública, amparada por valores de dignidade e igualdade entre seus povos, resta assentado que

¹ Schwartzman, inclusive, aponta alguns exemplos que ilustram essa característica paternalista que se imprimiu ao Estado brasileiro durante o seu período de modernização a partir do século XX. É o caso da figura que se pretendeu construir de Getúlio Vargas como o “pai dos pobres”, garantidor do bem-estar da população em condições de miséria; e da construção da política brasileira para as populações indígenas, que conferia ao Serviço de Proteção aos Índios a tutela legal dos povos indígenas, considerados legalmente incapazes e irresponsáveis (Schwartzman, 2004, p. 25).

a sociedade brasileira apresenta uma conformação histórica decorrente do processo de colonização ibérica que lhe demarcou profundas desigualdades e que descortina uma materialidade distinta dos ideais formalmente previstos. As causas da pobreza na sociedade brasileira, diante do panorama que configura toda a sua formação histórica, decorrem de uma mensuração complexa que envolve também a responsabilidade do Estado face à manutenção dos ciclos de pobreza, exclusão e desigualdades que afetam o desenvolvimento das prerrogativas humanas e o empoderamento cívico de um número expressivo de indivíduos.

Tais características resultam por fragilizar os sentimentos de unidade e compatibilidade entre os diversos grupos de pessoas que compõem o tecido social do país e, conseqüentemente, minam os interesses de mobilização por direitos em comum e pela extinção de privilégios usufruídos por uma minoria. Em que pese sejam criadas medidas governamentais para tratar da questão da pobreza no país, não se vislumbram soluções que tenham contribuído definitivamente com a erradicação da situação de miséria e vulnerabilidade socioeconômica, resultando na manutenção de um padrão que invisibiliza grupos sociais já marcados por um percurso histórico de exploração e segregação.

Nesse contexto, buscar compreender os conceitos relativos à mensuração da pobreza e ao nível de participação social na seleção das políticas estatais no interior do sistema democrático vigente constitui um exercício salutar para a formulação de propostas voltadas à redução das desigualdades e à garantia de condições dignas de vivência a um maior número de indivíduos.

Assim, uma vez assimilado o panorama histórico responsável pela criação e manutenção dos níveis de pobreza e desigualdade no país, cumpre a partir de então buscar constatar os índices atuais de mensuração e conceituação desse fenômeno que justificam o aprofundamento do seu estudo e a busca de soluções jurídicas, especialmente por intermédio de políticas públicas mais assertivas e capazes de modificar verdadeiramente a realidade do seu público.

2.1.2 Mensuração da pobreza: estatísticas recentes e abordagens conceituais

Segundo estudo divulgado pelo Banco Mundial em 2022 (World Bank, 2022a), o avanço global na redução da extrema pobreza encontra-se estagnado. A pobreza global caiu de mais de uma em cada três pessoas (38% da população global) em 1990 para menos de uma em cada 10 pessoas (8,4%) até 2019. O cenário pandêmico ocasionado pelo vírus COVID-19 a partir de 2020, contudo, ocasionou um choque generalizado na economia global, desencadeando o primeiro aumento da pobreza extrema em mais de duas décadas. Os dados

analisados apontam para um aumento da pobreza considerado grande para os padrões históricos: a renda dos 40% mais pobres da população mundial provavelmente caiu 4% em 2020. Como resultado, o número de pessoas que vivem em extrema pobreza provavelmente aumentou 11% em 2020 – de 648 milhões para 719 milhões. Esse aumento empurrou a taxa de pobreza extrema para 1,2% pontos acima das projeções para o ano (esperava-se que a pobreza extrema caísse), o que configura um retrocesso histórico na luta contra a pobreza global (World Bank, 2022b, p. 2-3).

Sob tal panorama, avalia o Banco Mundial que é improvável que o mundo consiga atingir a meta de erradicação da pobreza extrema até 2030 na ausência de taxas de crescimento econômico que mudem o rumo da história até o final desta década. Até 2030, cerca de 600 milhões de pessoas enfrentarão dificuldades para viver com menos de US\$2,15 por dia (World Bank, 2022a).

No Brasil, a pobreza atingiu 62,5 milhões de pessoas em 2021, correspondente a 29,4% da sua população, em um aumento recorde que atingiu o maior nível desde 2012. Dentro desse grupo, 17,9 milhões, ou 8,4% da população, encontrava-se em situação de pobreza extrema (IBGE, 2022a). O Índice de Gini² brasileiro também apresentou resultado desfavorável, crescendo para 0,544 e apresentando o segundo maior patamar da série (IBGE, 2022a). De acordo com o Banco Mundial, o Brasil é considerado um país de renda média-alta. No entanto, ainda apresenta profundas e persistentes desigualdades e elevadas taxas de pobreza (Bagolin; Salatta; Mattos, 2022, p. 4).

A profunda desigualdade socioeconômica brasileira pode ser constatada estatisticamente. Segundo dados coletados por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), no ano 2022, a análise da concentração de renda por meio da distribuição das pessoas por classes de rendimento domiciliar *per capita* revelou que apenas 1% da população brasileira concentrava os rendimentos mais elevados, cuja média mensal real correspondia a R\$ 17.447,00, e que estes valores consistiam, em média, em 32,5 vezes o rendimento da metade da população com os menores rendimentos (cuja média mensal real era R\$ 537,00). Na análise regional, a situação mostrou-se mais acentuada na região Nordeste, que apresentou a menor média de rendimento domiciliar *per capita* para a metade da população com menores rendimentos, no valor de R\$ 348,00 (IBGE, 2022b, p. 10-11).

² O Índice de Gini constitui-se em instrumento criado pelo matemático italiano Conrado Gini para aferir o grau de concentração de renda em determinado grupo, indicando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Geralmente, apresenta-se como uma variação numérica de zero a um, em que o valor zero representa uma situação de igualdade, na qual todos apresentam a mesma renda. O valor um, por sua vez, situa-se no extremo oposto, indicando que uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos (Wolffenhüttel, 2004, p. 80).

O estado de Alagoas, em cuja análise este trabalho pretende focar, não se distancia da realidade evidenciada na região nordeste. No ano 2021, segundo dados divulgados pela Fundação Getúlio Vargas, o estado de Alagoas alcançou o terceiro maior índice de pobreza do país, com 50,36% de sua população vivendo nessas condições (Neri, 2022, p. 7).

Sob a perspectiva da renda, dados do IBGE (2023) indicam que, no ano 2022, 21,6% da população alagoana vivia com um rendimento domiciliar per capita de até $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo (R\$ 303), e 29,8% vivia com rendimento domiciliar per capita entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ salário mínimo (R\$ 606). O Fundo das Nações Unidas para a Infância e Adolescência aponta que o percentual, em 2022, de crianças e adolescentes vivendo na pobreza, em suas múltiplas dimensões, correspondeu a 83,8% em Alagoas (UNICEF, 2023, p. 19).

As estatísticas evidenciam a necessidade de se buscar compreender a dinâmica na qual a pobreza se insere e se relaciona com as instituições, com a percepção comunitária e com a forma como é abordada nas políticas públicas de caráter social. A mensuração da pobreza para fins de articular as estratégias para o seu enfrentamento, nesse contexto, perpassa necessariamente pela sua compreensão conceitual.

Esta não compreende, contudo, um conceito unívoco. A definição de pobreza constitui um processo complexo na medida em que envolve múltiplas concepções, metodologicamente adotadas por distintas instituições a depender da finalidade almejada. No presente tópico, que não objetiva exaurir a temática nem tampouco inovar na construção de novos conceitos sobre pobreza, buscar-se-á observar quais são as concepções mais referenciadas na literatura contemporânea, para fins de construção de um panorama conceitual que contribua com o desenvolvimento dos elementos doravante abordados.

Sonia Rocha (2006, p. 9-10) leciona que a pobreza pode ser genericamente definida como a ausência de atendimento adequado das necessidades. Para que se retire a abstração desse conceito, devem-se especificar quais as espécies de necessidades e qual o nível de atendimento considerado como adequado. A definição de pobreza, nesse contexto, depende dos parâmetros assumidos como padrão de vida e da forma como as diferentes necessidades são atendidas em determinado contexto socioeconômico. Em última instância, conforme conclui a autora, “ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive” (Rocha, S., 2006, p. 10).

Na trajetória do pensamento científico sobre a pobreza, Lima (2005, p. 21) analisa que as diferentes perspectivas conceituais podem ser elencadas em quatro categorias principais, as quais, pela natureza didática com que foram sistematizadas, permitem uma melhor compreensão acerca do fenômeno. Nesse diapasão, a pobreza pode ser observada sob os

critérios da subsistência; das necessidades básicas; da pobreza como privação relativa; e da pobreza como privação de capacidades. Como se constatará ao longo dessa exposição, todas as categorias aqui abordadas apresentam importantes contribuições para a compreensão e delimitação dos mecanismos de enfrentamento a essa mazela social, sob distintas operacionalizações. O último critério, em razão da relevância para o desenvolvimento do presente trabalho, será abordado de forma mais pormenorizada em seção específica, evidenciando os argumentos que poderão contribuir, mais adiante, para a construção de uma análise jurídica do fenômeno da pobreza, em associação com o sistema valorativo, os princípios e os direitos fundamentais consagrados no ordenamento constitucional pátrio.

A primeira abordagem, dessarte, assenta-se sobre a noção de subsistência. A definição de pobreza sob este critério toma como referência o patamar financeiro suficiente para a garantia do mínimo necessário à manutenção física de uma família. A renda situada abaixo desse patamar classifica os seus detentores como pobres. Essa concepção unidimensional tem origem na Inglaterra, durante os anos 1980 e primeiras décadas do século XX, com base no trabalho de nutricionistas que apontaram a insuficiência da renda obtida pelos mais pobres para a manutenção da sua subsistência física, e serviu de lastro para práticas científicas e políticas nacionais e internacionais ao longo do século, sendo adotada em medidas estatísticas de descrição das condições sociais inclusive em agências internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial (Lima, 2005, p. 21-22).

O critério da subsistência relaciona-se atualmente com a noção de pobreza absoluta, que se vincula apenas às questões de não atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital, ou seja, à perspectiva de sobrevivência física (Lima, 2005, p. 20-21). A partir desse critério, desenvolveu-se também a ideia da linha de pobreza, como uma forma de operacionalizar o conceito, estabelecendo um patamar de renda mínima necessária à aquisição dos itens para consumo básico da subsistência física humana e classificando como pobres aqueles indivíduos cuja renda se situa abaixo do patamar definido. A abordagem da pobreza como insuficiência de renda, conforme esclarece Rocha (2006, p. 14), generalizou-se a partir da percepção dos países ricos sobre o fenômeno. Entretanto, quanto mais desenvolvido é o país, mais o conceito relevante de pobreza se distancia do atendimento às necessidades básicas de sobrevivência, em comparação com sociedades mais pobres.

A categoria das necessidades básicas, por sua vez, popularizou-se no fim da década de 1970 como uma extensão do critério da subsistência, entendendo as necessidades humanas como inseridas em dois grupos de elementos: as necessidades do consumo privado, referentes a alimentação, vestuário e residência; e as necessidades referentes a serviços essenciais como

água potável, serviços sanitários, transporte público, saúde, educação e acesso à cultura (Lima, 2005, p. 23-24).

Martini (2010, p. 84) observa que o critério das necessidades básicas considera determinados suprimentos como se fossem de caráter universal, válidos para todas as sociedades e culturas. Além disso, compreende essas necessidades sob um contexto puramente econômico, segundo o qual elas podem ser quantificadas monetariamente e saciadas à medida que se observa o crescimento da renda agregada em cada economia. Essa concepção, entretanto, não se amolda às realidades socioculturais.

A satisfação de qualquer estrutura de necessidades não é independente de seu contexto. Além disso, essa abordagem de necessidades básicas, por basear-se em medidas agregadas de renda e de consumo, tem uma limitada capacidade de explicar as condições de vida de grupos específicos de cidadãos em uma economia, tais como as mulheres, grupos étnicos minoritários, migrantes, idosos, entre outros (Martini, 2010, p. 84).

O terceiro critério consiste na privação relativa. Sob essa modalidade, a pobreza passa a receber uma concepção ainda mais abrangente, definindo-se em função do contexto social no qual é observada, com base no padrão de vida e nas distintas formas de suprimento das necessidades existentes em cada realidade socioeconômica. Entende-se a pobreza relativa como um estado de carência em relação a outras situações sociais com as quais é confrontado. Os pobres, na concepção relativa, são aqueles que não obtém, total ou parcialmente, recursos e condições “que lhes permitam desempenhar papéis, participar de relacionamentos e seguir o comportamento que lhes é esperado enquanto membros da sociedade” (Lima, 2005, p. 27).

A partir desse critério, as linhas de pobreza relativa estabelecem um valor que tenha como referência o nível de vida preponderante na sociedade em questão, que é normalmente delimitado com base na renda média ou mediana do conjunto da população. Tal valor desvincula-se, dessa maneira, do efetivo poder de compra ou do nível de bem-estar que é capaz de proporcionar aos indivíduos na condição de pobreza. A adoção desse critério acarreta, naturalmente, valores de linha de pobreza diferenciados por país, resultando em distorção dos resultados caso se realize a comparação direta entre países quanto à incidência de pobreza relativa (Rocha, 2006, p. 14).

A diferença entre pobreza absoluta e pobreza relativa, com base nos critérios já analisados, pode ser definida da seguinte forma:

Pobreza absoluta está estreitamente vinculada às questões de sobrevivência física; portanto, ao não-atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital. O conceito de pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivo social. Implica,

consequentemente, delimitar um conjunto de indivíduos “relativamente pobres” em sociedade onde o mínimo vital já é garantido a todos (Rocha, 2006, p. 11).

Os três critérios ora analisados constituíram importantes referenciais para a evolução dos estudos sobre a pobreza e permanecem sendo utilizados para a construção de indicadores e formulação de políticas nos diversos países e organismos internacionais. A essas medidas já consideradas tradicionais no meio científico, acrescentou-se, especialmente por meio das contribuições do economista indiano Amartya Sen, a compreensão do fenômeno da pobreza a partir de uma situação de privação de capacidades.

2.1.3 A pobreza como privação de capacidades: a contribuição de Amartya Sen

A concepção formulada por Sen analisa a questão das necessidades humanas sob espectros mais abrangentes, posicionando a reflexão sobre a pobreza no campo da justiça social e no contexto das desigualdades, e relacionando-a com as possibilidades de desenvolvimento das liberdades humanas. Essa compreensão permite que se desenvolvam associações mais efetivas dentro do panorama juspolítico contemporâneo, que envolvem o sistema democrático, a responsabilidade estatal e o aperfeiçoamento de paradigmas na formulação de políticas públicas de enfrentamento à pobreza, fortalecendo inclusive os argumentos sobre uma posição proativa do indivíduo na concretização dos fins sociais que alcançam a sua qualidade de vida.

Para Amartya Sen, o desenvolvimento relaciona-se com um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam, em contraposição às visões mais restritas que o associam apenas a mensurações objetivas. Tais indicadores constituem, para o autor, meramente os meios de expansão das liberdades. Mas estas dependem também de outros determinantes, tais como a conjuntura social e econômica e a fruição dos direitos civis. O desenvolvimento, nesse contexto, demanda a remoção dos principais mecanismos de privação de liberdade: “pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (Sen, 2000, p. 11).

Sen (2000, p. 25) assevera que a sua visão da liberdade

[...] envolve tanto os *processos* que permitem a liberdade de ações e decisões como as *oportunidades* reais que as pessoas têm, dadas as suas circunstâncias pessoais e sociais. A privação de liberdade pode surgir em razão de processos inadequados (como a violação do direito ao voto ou de outros direitos políticos ou civis), ou de oportunidades inadequadas que algumas pessoas têm para realizar o mínimo do que gostariam (incluindo a ausência de oportunidades elementares como a capacidade de escapar de morte prematura, morbidez evitável ou fome involuntária). (destaques no original)

A ideia de pobreza, nessa concepção, não se resume simplesmente à escassez de renda. Muito embora a insuficiência monetária seja a principal causa de privações associadas ao fenômeno da pobreza, a aquisição da liberdade pelo indivíduo associa-se mais amplamente a uma lista de variações que interferem na relação entre renda e bem-estar, tais como as heterogeneidades pessoais, diversidades ambientais, variações no clima social, diferenças de perspectivas relativas e distribuição na família (Sen, 2000, p. 92). Para que o indivíduo possa efetivamente fruir de sua liberdade, é necessário levar em conta não apenas os bens primários acessíveis com um patamar mínimo de renda, mas também as características pessoais relevantes para a conversão de bens primários na capacidade de a pessoa promover seus objetivos (Sen, 2000, p. 93).

Interpretando as formulações de Sen, Lima (2005, p. 33) esclarece que, em vez de definir a pobreza como carência de suprimento das necessidades fundamentais, o autor a percebe como “a falta de realização de certos funcionamentos de base e da aquisição das capacidades correspondentes: uma pessoa é pobre se carece da oportunidade de atingir alguns níveis minimamente aceitáveis desses funcionamentos”. Nesse contexto, para livrar-se da pobreza e fruir dignamente a sua vida, o indivíduo deve desenvolver capacidades que promovam a melhoria das suas condições e a superação dos movimentos cíclicos que reiteradamente o aprisionam em condições de carências e privações. O desenvolvimento dessas capacidades promove-se por meio de ações tanto individuais quanto coletivas e envolve funcionamentos de natureza física, como boa nutrição, vestuário e moradia, assim como objetivos sociais mais complexos, como participar da vida em comunidade. Não é, portanto, a escassez de bens e recursos que promove a miséria e a fome, mas a incapacidade de obtê-los.

Na percepção de Sen (2000, p. 110), a renda não é o único instrumento que gera capacidades, e a privação destas últimas é influenciada por diversos outros fatores além da escassez de recursos financeiros. A abordagem da pobreza sob o aspecto da privação de capacidades considera privações intrinsecamente importantes ao indivíduo, ao passo que a baixa renda constitui uma privação meramente instrumental. Essa relação instrumental entre a baixa renda e baixas capacidades é variável, na medida em que o impacto exercido pela renda nas capacidades varia de forma contingente e condicional, entre distintas comunidades e culturas, e até mesmo entre famílias e indivíduos.

A variabilidade do impacto da renda sobre as capacidades constitui um elemento importante a se considerar na mensuração das ações públicas voltadas à redução das

desigualdades e da pobreza. No contexto da elaboração de políticas públicas desse perfil, devem ser consideradas as diferentes circunstâncias que interferem na relação entre renda e capacidade, tais como a idade do público contemplado, os papéis sexuais e sociais, as circunstâncias relacionadas à localização geográfica (climáticas, de segurança, de acessibilidade etc.), as condições epidemiológicas e outras variações sobre as quais uma pessoa pode não deter o controle. A avaliação das medidas públicas deve considerar, nessa perspectiva, que a pobreza real – referente à privação de capacidades defendida por Sen – pode revelar-se mais intensa do que aquela identificada no espaço da renda (Sen, 2000, p. 110-111).

A abordagem da pobreza sob o critério das capacidades permite a compatibilização das noções de pobreza absoluta e pobreza relativa, tendo em vista que a privação relativa em renda e *commodities* pode acarretar uma privação absoluta em capacidades mínimas (Lima, 2005, p. 33). A situação de privação enfrentada pelo indivíduo considerado pobre possui um caráter relativo, pois depende do que cada sociedade classifica como o conjunto básico de necessidades a serem supridas, e, por outro lado, apresenta um núcleo absoluto, englobando fatores como a fome e a desnutrição, que é considerado válido em múltiplos contextos e sociedades (Martini, 2010, p. 92).

A principal crítica tecida à abordagem das capacidades, por outro lado, consiste nas dificuldades de operacionalização de seu conceito. Conforme explica Lima (2005, p. 36), tratam-se de aspectos não facilmente observáveis ou mensuráveis na realidade. Dado o caráter intrínseco dessa abordagem, ela acaba por oferecer uma compreensão aprofundada sobre a concepção teórica do fenômeno, porém ainda dificilmente executada no campo empírico, considerando-se a complexidade envolvida em formular uma metodologia que abarque a multiplicidade de indicadores e parâmetros necessários para a concretização do conceito.

A questão da multiplicidade de fatores para a mensuração empírica do conceito é analisada pelo próprio Sen (2000, p. 96), que defende que a pluralidade de elementos mensuráveis não prejudica a utilização da perspectiva das capacidades para fins avaliatórios. Segundo o autor, a variabilidade na conversão de meios em fins (ou em liberdade para empenhar-se pelos fins) reflete-se nas amplitudes das realizações e liberdades que podem figurar na lista de fins, e que constituem vantagens do uso da perspectiva da capacidade para a avaliação e apreciação.

A heterogeneidade de fatores que influenciam a vantagem individual é uma característica muito comum da avaliação real. Embora possamos decidir fechar os olhos a essa questão simplesmente *supondo* que existe uma coisa homogênea única (como “renda” ou “utilidade”) segundo a qual a vantagem global de cada indivíduo possa ser julgada e comparada de modo interpessoal (e supondo a inexistência de

variações nas necessidades, circunstâncias pessoais etc.), isso não resolve o problema, apenas o evita (Sen, 2000, p. 97). (destaques no original)

O processo envolve indagar, no exercício avaliatório, como os pesos devem ser selecionados para cada elemento investigado. Trata-se de um exercício de julgamento que abrange uma “avaliação arrazoada”, a qual, no âmbito dos estudos sociais sobre a pobreza, exige algum tipo de consenso sobre os pesos. Configura, portanto, um exercício de escolha social, e requer discussão pública e entendimento e aceitação democráticos (Sen, 2000, p. 98).

Para o autor, a questão de atribuir pesos é uma questão de valoração e julgamento, e não de alguma tecnologia impessoal. Fórmulas específicas são necessárias para a mensuração e agregação dos resultados, mas a sua aceitabilidade com relação a outros índices possíveis depende inescapavelmente do exercício de escolha social. A medida monetária largamente utilizada não fornece comparações interpessoais de níveis de utilidade, pois estas dependem do comportamento de escolha. O conjunto de bens possuídos, portanto, possui pouca aptidão para informar a natureza de vida que cada indivíduo pode vivenciar, pois não considera a diversidade interpessoal (que engloba fatores como idade, sexo, talentos inatos, incapacidades e doenças).

A necessidade de juízos avaliatórios num contexto democrático, dessa maneira, revela-se essencial para a mensuração do bem-estar individual ou da qualidade de vida. A posição do autor, sob esses argumentos, consiste em

[...] enfatizar a necessidade de atribuir explicitamente pesos avaliatórios a diferentes componentes da qualidade de vida (ou do bem-estar) e então submeter os pesos escolhidos ao debate público e averiguação crítica. Em qualquer escolha de critérios para finalidades avaliatórias, haveria não apenas juízos de valor, mas também, com grande frequência, alguns juízos sobre os quais não existiria total concordância. Isso é inescapável em um exercício de escolha social desse tipo. A verdadeira questão é se podemos usar alguns critérios que viessem a ter maior apoio público, para finalidades avaliatórias, do que os toscos indicadores frequentemente recomendados com argumentos alegadamente tecnológicos, como as medidas de renda real. Isso é essencial para a base avaliatória das políticas públicas (Sen, 2000, p. 101).

Não há como negar o avanço nas considerações sobre pobreza fornecido por essa abordagem conceitual, que aumenta a percepção sobre as causas e a natureza do fenômeno ao transferir a atenção dos meios (generalizados através da renda) para os fins (aquisição de capacidades) e a respectiva liberdade de satisfazê-los. Esse enfoque insere as discussões sobre pobreza no campo da justiça social e considera a complexidade das demandas e articulações da sociedade contemporânea, entendendo que as necessidades podem variar em cada contexto e norteando a definição de políticas públicas mais eficazes para o combate à pobreza em distintos públicos e níveis.

Por outro lado, desvela a necessidade de se fortalecerem os papéis do Estado na garantia de níveis salutarres de dignidade para que se desenvolvam as capacidades inerentes a cada indivíduo dentro do seu específico processo de desenvolvimento. A responsabilidade estatal se extrai tanto a partir do cenário internacional, concretizada mediante tratados e acordos voltados ao reconhecimento dos direitos humanos universais, como no plano interno, cuja ordenação jurídico-constitucional expressamente define o objetivo republicano de combate à pobreza, assim como abriga um sistema de direitos fundamentais que resguardam valores de dignidade e respeito à condição humana.

Impende, nesse sentido, empreender uma análise a respeito dos fundamentos sobre os quais se edifica o compromisso do Estado Democrático brasileiro com a construção de caminhos para eliminar a pobreza de sua população, percorrendo especialmente a teoria dos direitos fundamentais, com enfoque para a fundamentalidade e concretização dos direitos sociais prestacionais, cuja natureza se volta especialmente para a garantia de condições de vida salutarres ao desenvolvimento e dignidade humanos.

2.2 Direitos Sociais Fundamentais e Combate à Pobreza: a Responsabilidade do Estado Democrático de Direito Brasileiro

Nas linhas precedentes, percorreram-se os conteúdos referentes a uma abordagem do fenômeno da pobreza sob o enfoque da sua conformação histórico-social no país, sua mensuração estatística e seus múltiplos critérios de definição conceitual. Constatou-se que a pobreza constitui uma situação de privações à espécie humana que acometem desde o quadro financeiro até um emaranhado de condições que podem envolver aspectos dos mais diversos matizes, tais como aqueles de ordem social, cultural, física e ambiental, e que podem ainda variar de acordo com cada sociedade, sua conformação histórica e o seu nível de desenvolvimento econômico.

Pois bem. Uma vez traçadas as diretrizes iniciais para a mensuração do fenômeno, cumpre doravante observar qual o tratamento jurídico a ele dispensado. É inegável que a pobreza constitui uma mazela lastimável para a humanidade. Meras descrições textuais não alcançam verdadeiramente o sofrimento e as dificuldades diuturnamente vivenciados por aqueles que padecem de privações que lhes inserem nessa condição. Justifica-se, portanto, a relevância de se investigar quais as formas vislumbradas pelas sociedades presentes para o seu enfrentamento.

Tal medida exige, dessarte, que se examinem os fundamentos sobre os quais se assentam os Estados contemporâneos – e, sobretudo, o Estado brasileiro – que imprimem a

incumbência aos poderes públicos de concretizar direitos voltados à garantia de condições dignas de vivência humana e de eliminação das condições de pobreza de seus indivíduos. A matéria apresenta estreita relação com o princípio da dignidade da pessoa humana e com a teoria dos direitos fundamentais, tendo em vista que a positivação e concretização desses direitos pautados na valorização do ser humano apresenta reflexos indiscutíveis na mitigação das causas que concorrem para a inserção do sujeito em níveis de pobreza.

A amplitude de conteúdos que envolvem os direitos fundamentais, entretanto, exige que se delimitem os assuntos a serem abordados, para uma maior objetividade e contribuição ao tema desenvolvido no presente ensaio. Os próximos itens buscam então investigar os contornos sob os quais se circunscreve a responsabilidade do Estado brasileiro no combate à pobreza e a sua relação com a promoção dos direitos fundamentais sociais. Como ponto de partida, aborda-se o vetor axiológico imprimido ao sistema constitucional pelo princípio da dignidade da pessoa humana e a sua influência sobre os direitos fundamentais e sobre as ações estatais, cujos reflexos, em associação com o combate à pobreza, recaem de forma especial sobre os direitos fundamentais de natureza social.

Analisa-se, nessa medida, o caráter social atribuído ao Estado brasileiro pela Constituição de 1988 para em seguida se avaliar a densidade normativa conferida pelo legislador constituinte a essa espécie de direitos, adentrando, ainda que sem pretensões de esgotar a temática, nas discussões sobre a sua eficácia e concretização, a partir da ótica que sustenta a jusfundamentalidade dos direitos sociais.

Por fim, no contexto da análise sobre a responsabilidade do Estado brasileiro com relação ao tema, buscar-se-á observar também o tratamento conferido ao combate à pobreza no cenário internacional, com o compromisso firmado por diversos países para o reconhecimento e concretização dos direitos humanos, ao passo que, no plano interno, se evidencia a responsabilidade do Estado Democrático de Direito brasileiro, por meio do seu viés social, no enfrentamento ao fenômeno da pobreza, observando a relevância da elaboração de políticas públicas conformadas com os objetivos constitucionais para a concretização dos direitos fundamentais correlatos.

2.2.1 A dignidade da pessoa humana como alicerce dos direitos humanos, dos direitos fundamentais e dos Estados Democráticos contemporâneos

A centralidade da condição humana constitui um paradigma largamente valorizado no mundo contemporâneo. Dada a evolução histórica referente à conquista de direitos que resguardam a pessoa humana, pode-se afirmar, na esteira das palavras de Sarlet (2001, p. 1),

que os direitos fundamentais são construção definitivamente integrada ao patrimônio comum da humanidade.

O estudo dos direitos fundamentais, entretanto, não prescinde de uma menção aos direitos humanos. Relacionam-se, ambos os termos, com o reconhecimento de uma carga valorativa sobre a figura humana, constituindo-se em direitos “dos quais são titulares todos os seres humanos em virtude de sua igual e inata condição humana” (Sarlet, 2022, p. 8). Cumpre, desse modo, tecer algumas considerações sobre a posição relevante assumida pela dignidade humana na conformação atual desses direitos, assim como sobre os conceitos e distinções terminológicas referentes às expressões “direitos humanos” e “direitos fundamentais”, para em seguida especificar a análise, dentro da teoria dos direitos fundamentais e à luz da Constituição Federal brasileira, sobre aqueles de natureza social e a sua relação com o combate à pobreza.

No tocante aos direitos humanos, a construção dos significados que lhes são inerentes decorre de um processo histórico em que gradativamente se fortaleceu o valor humanista. Seus contornos, no mundo contemporâneo, começaram a delinear-se a partir da Idade Moderna, em fins do século XV e início do século XVI, marcados por acontecimentos como o Renascimento, o surgimento do Estado Moderno, as grandes descobertas, a Reforma Protestante, a Revolução Científica, e tiveram impulso decisivo com o Iluminismo do século XVIII (Barroso, 2020, p. 490).

Passaram, a partir de então, a constar em documentos que constituem importantes marcos revolucionários da trajetória humana de conquista de direitos, como a Declaração de Independência dos Estados Unidos (1776), em que foram referidos como direitos inalienáveis, e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), que os qualificou como direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem. A atual concepção dos direitos humanos, por fim, veio a se consolidar após a 2ª Guerra Mundial, ocasião em que, buscando recuperar-se das devastações morais ocasionadas pelo totalitarismo e pelo genocídio, o mundo tratou de inserir, no discurso jurídico e político, um novo conceito de direitos do homem, pautado na dignidade humana (Barroso, 2020, p. 490-491).

Os direitos humanos entendem-se contemporaneamente, nessa perspectiva, como uma “combinação de conquistas históricas, valores morais e razão pública que, fundados na dignidade da pessoa humana, visam à proteção e ao desenvolvimento das pessoas, em esferas que incluem a vida, as liberdades, a igualdade e a justiça” (Barroso, 2020, p. 492).

A noção de dignidade humana converteu-se no centro axiológico de diversos sistemas jurídicos e na fonte de irradiação dos direitos humanos, sendo incorporada a importantes

documentos internacionais, como a Carta das Nações Unidas de 1945 e a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, assim como a diversos pactos e tratados (Barroso, 2020, p. 491).

A consagração do valor humanista passou a deitar reflexos sobre os textos constitucionais do mundo ocidental. Conforme avalia Barcellos (2011, p. 18-19), a partir do século XX, com a reformulação do papel da Constituição – cujos comandos passaram a ser concebidos como normas jurídicas dotadas de superioridade hierárquica –, além de estruturar o Estado, os documentos constitucionais passaram também a incorporar em seus textos definições valorativas e também ideológicas.

Passou-se a reconhecer à Constituição o poder de tomar decisões políticas fundamentais e estabelecer prioridades, fins materiais, objetivos públicos – a chamada *Constituição dirigente*, na consagrada expressão de Canotilho –, que têm o efeito de determinar em boa medida o comportamento futuro do Estado que se organiza, independentemente do grupo político que esteja no poder em cada momento (Barcellos, 2011, p. 19) (destaques no original).

A dignidade humana constitui-se em um valor, um conceito axiológico de raízes filosóficas³, vislumbrado, em seu plano ético, como a justificação moral dos direitos humanos e dos direitos fundamentais. Progressivamente, ao ser abordada pela política, passou a integrar documentos internacionais e constitucionais, revelando-se um dos fundamentos dos Estados democráticos. Por conseguinte, além de um conceito moral e político, tornou-se um conceito jurídico, expressão de um dever-ser normativo, e, como tal, sindicável perante o Poder Judiciário (Barroso, 2010, p. 10).

Ao viajar da filosofia para o Direito, a dignidade humana, sem deixar de ser um valor moral fundamental, ganha também status de princípio jurídico. [...] sua materialização em documentos constitucionais e internacionais sacramentou o processo de juridicização da dignidade [...]. A dignidade humana, então, é um valor fundamental que se viu convertido em princípio jurídico de estatura constitucional, seja por sua positivação em norma expressa seja por sua aceitação como um mandamento jurídico extraído do sistema. Serve, assim, tanto como justificação moral quanto como fundamento normativo para os direitos fundamentais (Barroso, 2010, p. 10-11).

³ O conteúdo e significado da dignidade humana decorrem de um processo que vem sendo construído ao longo da evolução do pensamento ocidental e a sua trajetória no ambiente filosófico é anterior ao seu reconhecimento no âmbito do direito positivo. Conforme leciona Sarlet (2011, p. 17), a ideia do valor intrínseco da pessoa humana deita raízes já no pensamento clássico e no ideário cristão. No pensamento contemporâneo, embora se possam mencionar distintos autores cujas considerações contribuíram para a construção do conteúdo da dignidade, cabe destacar, nesta breve nota explicativa, a figura de Immanuel Kant, cujas formulações lastream a parcela expressiva das construções jurídico-doutrinárias sobre o tema. Para este autor, a noção de dignidade assenta-se na natureza racional do ser humano e fundamenta-se no atributo da autonomia da vontade, inerente apenas aos seres racionais. Sob essas premissas, argumenta que o homem existe como um fim em si mesmo, e não como um meio para o uso arbitrário da vontade de outrem, repudiando-se a coisificação ou instrumentalização do ser humano. A concepção kantiana concilia e relaciona a dimensão axiológica da dignidade, que a percebe como valor intrínseco, com a noção de autonomia e racionalidade e moralidade, concebidas como fundamento e mesmo conteúdo da dignidade, e nesse sentido, é utilizada como fundamentação dos direitos humanos e fundamentais (Sarlet, 2011, p. 19-20).

Em consonância com a tendência mundial, também o legislador constituinte pátrio buscou adotar decisões políticas fundamentais na elaboração da Constituição de 1988. A juridicização da dignidade revela-se de forma expressa no texto constitucional, que a insere, de maneira inédita, dentre os fundamentos da República Federativa do Brasil⁴, constituída em um Estado Democrático de Direito.

Em sua relação com o Estado Democrático, Carmem Lúcia Rocha defende que a existência de uma sociedade democrática demanda necessariamente o pleno acatamento do princípio da dignidade da pessoa humana. Tendo em vista a forma como é pensada e estruturada a democracia nos sistemas jurídicos vigentes, a dignidade lhes constitui axioma jurídico, firmando-se e afirmando-se como fundamento do sistema constitucional (Rocha, C., 2001, p. 55-56).

A dignidade da pessoa humana constitui, para José Afonso da Silva, o valor supremo da democracia. Conforme argumenta o autor, ela perfaz-se em um valor que atrai a realização dos direitos fundamentais do homem em todas as suas dimensões. Portanto, efetivar tais direitos significa dignificar o homem. Assim, sob a premissa de que a democracia configura o único regime político capaz de propiciar a efetividade desses direitos, é a dignidade da pessoa humana que se revela como o seu valor supremo, o valor que a dimensiona e humaniza (Silva, J., 1998, p. 94).

A posição central conferida pela Constituição brasileira à dignidade humana é avigorada mediante o exame sistemático do seu próprio texto. A matéria é disciplinada por meio de diversos princípios, subprincípios e regras que buscam garantir a sua concretização e a delimitação dos seus efeitos.

Desse modo, por qualquer dos fundamentos possíveis – seja por tratar-se de um dom divino, um direito natural e inato, um elemento construído pela cultura ou o resultado da progressiva luta e conquista dos povos –, a dignidade humana é hoje um axioma jusfilosófico e, além disso, no nosso sistema, um comando jurídico dotado de superioridade hierárquica. A saber: as pessoas têm uma dignidade ontológica e devem ter condições de existência compatíveis com essa dignidade, aí se incluindo a liberdade de se desenvolverem como indivíduos, a possibilidade de participarem das deliberações coletivas, bem como condições materiais que as livre da indignidade [...]. E assim deve ser não apenas porque isso é desejável, justo e

⁴ Ana Paula de Barcellos pontua que, além da tendência mundial de valorização do teor humanista em razão dos acontecimentos inseridos no contexto histórico da Segunda Guerra Mundial, o cenário brasileiro também registrou a sua parcela de submetimento da figura humana a condições de conspiração de direitos e liberdades. “O registro constitucional veicula a superação de uma ideia de Estado enquanto fim em si próprio, que o Brasil em alguma medida também vivenciou nos dois períodos ditatoriais do século XX, substituindo-a definitivamente por uma visão humanista de mundo. o Estado e todo o seu aparato, portanto, são meios para o bem-estar do homem e não fins em si mesmos ou meios para outros fins. Este é, bem entendido, o valor fundamental escolhido pelo constituinte originário, o centro do sistema, a decisão política básica do Estado brasileiro” (Barcellos, 2011, p. 31).

bom, mas porque a Constituição, centro do sistema jurídico, norma fundamental e superior, assim determina (Barcellos, 2011, p. 31-32).

Sob o vetor da dignidade, as declarações de direitos passaram a ser incorporadas também ao regramento doméstico dos países. Hodiernamente, conquanto nos documentos internacionais continuem assumindo a forma de declarações solenes, nos ordenamentos nacionais elas passaram a integrar as constituições, “adquirindo o caráter concreto de normas jurídicas positivas constitucionais; por isso, subjetivando-se em direito particular de cada povo, [...] configuram declarações constitucionais de direito” (Silva, J., 2005, p. 175).

No contexto da evolução constitucional posterior à Segunda Guerra Mundial, a expressão “direitos fundamentais” passa a ser inserida em um considerável número de constituições e largamente mencionada na doutrina constitucional europeia e latino-americana. O referido termo resulta por associar-se juridicamente ao direito constitucional positivo, como decorrente de uma gradual incorporação de catálogos de direitos e garantias ao longo da evolução constitucional desde o final do século XVIII, até robustecer-se de fato na gramática constitucional na sequência da Segunda Grande Guerra (Sarlet, 2022, p. 4-6).

Aqui reside, conforme convencionalmente apontado pela doutrina, a diferença substancial entre as terminologias “direitos humanos” e “direitos fundamentais”. Enquanto o primeiro termo se refere a posições jurídicas elencadas em documentos no âmbito do direito internacional, e, portanto, dotadas de uma pretensa validade universal e sem vinculação a um ordenamento jurídico interno específico, a segunda expressão relaciona-se com os direitos humanos internalizados em um sistema constitucional específico. Os direitos humanos, por não se vincularem a uma determinada ordem constitucional, apresentam caráter supranacional, assentam-se no plano internacional. Os direitos fundamentais, por sua vez, são reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de um determinado Estado, situando-se no plano interno (Barroso, 2020, p. 492-493; Sarlet, 2022, p. 7; Silva, J., 2005, p. 176-178).

Sarlet (2022, p. 8-13) aprofunda a análise acerca desta distinção terminológica, acrescentando que, sob a perspectiva jurídico-positiva, pode-se determinar a diferenciação entre os termos por meio do critério da concreção positiva, percebendo-se que os direitos humanos retratam um conceito de contornos mais amplos e imprecisos, enquanto os direitos fundamentais apresentam um sentido mais preciso e restrito, adstringindo-se ao conjunto de direitos e liberdades internalizados pelo direito positivo de um Estado específico, obtendo portanto uma delimitação espacial e temporal e constituindo elemento fundamentador do sistema jurídico do Estado de Direito.

Ainda sob a análise jurídico-positiva, outro critério de diferenciação apontado pelo autor reside na fonte de direito positivo internacional ou interno, o que repercute na eficácia e efetividade desses direitos. Assim, os direitos fundamentais (direito interno) apresentam melhores condições do que os direitos humanos (direito internacional) para atingir um maior grau de efetivação, tanto pela existência de instâncias munidas de poder para fazer cumprir e concretizar aqueles direitos, como pelo fato de que a eficácia jurídica e social dos direitos humanos que não se inserem no catálogo de direitos fundamentais de um dado Estado depende, via de regra, da sua recepção e do status jurídico conferidos pela ordem interna.

Para José Afonso da Silva, os “direitos fundamentais do homem”, além de informarem a ideologia política de cada ordenamento jurídico, designam, no nível do direito positivo, as prerrogativas e instituições que eles concretizam de forma a garantir uma convivência digna, livre e igual de todos os indivíduos. Qualificam-se como “fundamentais” por se referirem a posições jurídicas indispensáveis para que a pessoa humana se realize e conviva com os demais, e se lhes agrega o termo “do homem”, na medida em que tais direitos devem ser reconhecidos a todos por igual, não apenas formalmente, mas também concreta e materialmente. Sob tal conteúdo, encabeçam, mediante a expressão “direitos fundamentais”, o Título II da Constituição brasileira, complementando-se expressamente como “direitos fundamentais da pessoa humana” no artigo 17 (Silva, J., 2005, p. 178).

Anote-se, ainda, a existência na doutrina de definições que aproximam o significado de ambos os termos, fazendo referência a “direitos humanos fundamentais”, com vistas a ressaltar a unidade essencial e indissolúvel entre direitos humanos e direitos fundamentais⁵. Contudo, conforme apontado por Sarlet (2001, p. 10),

[...] ainda que se possa e deva reconhecer uma crescente interpenetração, caracterizada particularmente pela influência recíproca entre as esferas internacional e constitucional (diga-se de passagem, expressamente consagrada na nossa Constituição, especialmente no seu art. 5º, §2º), inexistem dúvidas quanto ao seu distinto tratamento, de modo especial, o grau de eficácia alcançado, diretamente dependente da existência de instrumentos jurídicos adequados e instituições políticas e/ou judiciárias dotadas de poder suficiente para a sua realização.

Dessa forma, ainda sob a concepção de Ingo Sarlet e à luz do sistema constitucional pátrio, os direitos fundamentais podem ser definidos como

[...] aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância

⁵ Sobre o tema, Ingo Sarlet menciona que essa concepção é defendida por Sérgio Resende de Barros na obra intitulada “*Direito humanos: paradoxo da civilização*”. Outros nomes que fazem uso da expressão “direitos humanos fundamentais” no direito pátrio são Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em sua obra “*Direitos humanos fundamentais*”, e Alexandre de Moraes, no trabalho intitulado “*Direitos humanos e fundamentais*” (Sarlet, 2020, p. 12).

(fundamentalidade material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, pelo seu objeto e significado, possam lhes ser equiparados, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui consideramos a abertura material consagrada no art. 5º, §2º, da CF, que prevê o reconhecimento de direitos fundamentais implícitos, decorrentes do regime e dos princípios da Constituição, bem como direitos expressamente positivados em tratados internacionais) (Sarlet, 2001, p. 11).

Feitas tais considerações, cumpre observar que, conquanto seja indiscutível a íntima aproximação entre os termos, a expressão “direitos fundamentais” revela-se sumariamente relacionada aos direitos positivados no ordenamento jurídico interno enquanto os direitos humanos figuram entre os documentos de ordem internacional. Por tal razão, ao longo do presente estudo, adotar-se-á a distinção terminológica ora exposta, de forma que a expressão “direitos humanos” será utilizada quando se fizer referência aos conteúdos de direito internacional, ao passo que a terminologia pertinente aos direitos fundamentais abará todos os direitos assim qualificados de acordo com o sistema constitucional brasileiro, especialmente, para a temática que ora se investiga, os direitos fundamentais sociais.

Outrossim, no que tange à associação entre a dignidade humana e os direitos fundamentais, cumpre ainda observar que a centralidade dessa relação no ordenamento jurídico brasileiro justifica a priorização de medidas voltadas ao enfrentamento das condições de pobreza da sua população, especialmente por intermédio da concretização dos direitos fundamentais sociais. Conforme se constatou nas linhas precedentes, em sua evolução histórica, a dignidade incorporou-se à teoria dos direitos fundamentais, democratizou-se e assumiu uma dimensão igualitária (Barroso, 2010, p. 42). Restou patente a íntima conformação existente, na Constituição brasileira, entre o princípio da dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais reconhecidos pelo sistema constitucional.

Vale ponderar, contudo, que existem ressalvas quanto à ideia de uma associação absoluta entre a dignidade e todo o catálogo de direitos fundamentais presentes no sistema constitucional brasileiro. Há, de fato, certos direitos fundamentais que apresentam remotas associações com o princípio⁶, motivo pelo qual seria possível argumentar que a dignidade não constituiria o único elemento fundante e identificador dos direitos fundamentais.

Entretanto, conforme argumenta Sarlet (2011, p. 45-46),

⁶ Citem-se, a título exemplificativo, alguns dos direitos e garantias inseridos no rol do art. 5º da Constituição, em cujos comandos normativos dificilmente se vislumbra, de pronto, alguma acepção da dignidade humana, tais como o direito à criação de associações e, na forma da lei, de cooperativas independentemente de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento (inciso XVIII); a legitimidade conferida às entidades associativas, quando expressamente autorizadas, para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente (inciso XXI); a autorização para a utilização de propriedade particular por autoridade pública, em caso de perigo iminente e assegurada indenização ulterior na ocorrência de dano (inciso XXV); dentre outros.

Se, por um lado, consideramos que há como discutir – especialmente na nossa ordem constitucional positiva – a afirmação de que todos os direitos e garantias fundamentais encontram seu fundamento direto, imediato e igual na dignidade da pessoa humana, do qual seriam concretizações, constata-se, de outra parte, que os direitos e garantias fundamentais podem – em princípio e ainda que de modo e intensidade variáveis –, ser reconduzidos de alguma forma à noção de dignidade da pessoa humana, já que todos remontam à ideia de proteção e desenvolvimento das pessoas, de todas as pessoas, como bem destaca Jorge Miranda. [...] O que importa frisar, neste contexto, é que, embora se possa aceitar, ainda mais em face das peculiaridades da Constituição Brasileira, que nem todos os direitos fundamentais tenham fundamento direto na dignidade da pessoa humana, sendo, além disso, correta a afirmação de que o conteúdo em dignidade dos direitos é variável, tais circunstâncias não retiram da dignidade da pessoa humana, na sua condição de princípio fundamental e estruturante, a função de conferir uma determinada (e possível) unidade de sentido ao sistema constitucional de direitos fundamentais, orientando – tal como bem aponta Jorge Reis Novais – inclusive as possibilidades de abertura e atualização do catálogo constitucional de direitos.

Assim, ainda que nem todos os direitos fundamentais encontrem na dignidade o seu alicerce direto e imediato, e reconhecendo-se também que o conteúdo da dignidade pode variar diante dos múltiplos direitos reconhecidos como fundamentais no sistema constitucional brasileiro, é também inescapável reconhecer que a dignidade apresenta uma relação fundamental com o objetivo republicano de enfrentamento à pobreza. Percebe-se, a partir de toda a sua evolução histórica e dos valores éticos e morais que lhe são subjacentes, que a dignidade demanda a garantia de condições aptas a prover ao indivíduo uma existência íntegra que lhe coloque em iguais condições aos seus semelhantes e lhe permita o desenvolvimento nos múltiplos âmbitos de sua vida particular e em sociedade.

Para mais, a partir do entendimento, delineado em linhas precedentes, de que a pobreza se relaciona com privações que ultrapassam o âmbito financeiro do indivíduo, afetando o acesso a oportunidades e o desenvolvimento de suas capacitações nos aspectos sociais, políticos e econômicos, percebe-se que a construção de caminhos para livrar o indivíduo das armadilhas da pobreza perpassa necessariamente pela concretização do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, em associação com os direitos fundamentais que dele extraem o seu fundamento, sobretudo aqueles de natureza social.

Cabe, diante desse contexto, argumentar que “o ponto de ligação entre a pobreza, a exclusão social e os direitos sociais reside justamente no respeito pela proteção da dignidade da pessoa humana” (Sarlet, 2011, p. 51). É, pois, na sua articulação com o sistema constitucional de direitos fundamentais que a dignidade da pessoa humana recebe uma dimensão mais operativa (Sarlet, 2020, p. 28), e, especialmente considerando a relevância dos direitos sociais para a garantia efetiva de uma vida digna, revela-se plausível a reflexão de que

a dignidade assume papel importante na identificação e fundamentação dessa espécie de direitos.

Assim sendo e apesar da possibilidade de se questionar a vinculação direta de todos os direitos sociais (e fundamentais em geral) consagrados na Constituição de 1988 com o princípio da dignidade da pessoa humana, não há como desconsiderar ou mesmo negar tal conexão, tanto mais intensa, quanto maior a importância dos direitos sociais para a efetiva fruição de uma vida com dignidade, o que, por sua vez, não afasta a constatação elementar de que as condições de vida e os requisitos para uma vida com dignidade constituam dados variáveis de acordo com cada sociedade e em cada época, o que harmoniza com a já destacada dimensão histórico-cultural da própria dignidade da pessoa humana e, portanto, dos direitos fundamentais (inclusive sociais) que lhe são inerentes (Sarlet, 2011, p. 51).

Registre-se ainda que a dignidade da pessoa humana apresenta uma pluralidade de dimensões relevantes na ordem jurídica que contribuem para assegurar a sua força normativa e o cumprimento das suas funções (Sarlet, 2020, p. 20). Nesse diapasão, sob o prisma de uma dimensão intersubjetiva e relacional, em função da dignidade que lhe é atribuída, cada ser humano é único e, por tal razão, figura como titular de direitos próprios e indisponíveis. Não há, pois, como se abordar a dignidade (e a sua relação com os direitos fundamentais) sem inseri-la no contexto da intersubjetividade. Isto porque

[...] a dignidade da pessoa humana implica uma obrigação geral de respeito pela pessoa, traduzida num feixe de direitos e deveres correlativos, de natureza não meramente instrumental, mas sim, relativos a um conjunto de bens indispensáveis ao “florescimento humano”, tudo a reforçar a – já afirmada – relação (íntima e em parte indissociável, mas não exclusiva!) entre dignidade da pessoa humana e os direitos humanos e fundamentais) (Sarlet, 2020, p. 21).

A relação entre a dignidade e os direitos e deveres fundamentais dialoga também com outra dimensão: seu aspecto dúplice, tendo em vista que na dignidade se manifestam tanto a noção de autonomia da pessoa humana, ou seja, a autodeterminação humana com respeito às decisões sobre sua própria existência, como a necessidade da sua proteção por parte da comunidade e do Estado. Disso decorre a constatação de que a dignidade da pessoa humana é, simultaneamente, limite e tarefa dos poderes estatais e da comunidade em geral. E esta condição dúplice cristaliza, especialmente no âmbito jurídico-constitucional, a perspectiva defensiva e prestacional da dignidade, ainda mais evidente quando se aborda a conexão entre a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais de carácter social (Sarlet, 2020, p. 22-24).

Depreende-se, então, que o princípio da dignidade compreende tanto um limite à interferência do poder público no espectro de autonomia do indivíduo, como também uma missão a ser realizada pelo Estado, para fins de garantir, aos seus cidadãos, condições concretas de fruição de uma vida boa e digna. Diante disso, no contexto do combate à

pobreza, revela-se indispensável investigar a responsabilidade estatal, à luz do sistema jurídico-constitucional vigente, na promoção de condições dignas de existência da sua população.

Esta análise perpassa necessariamente pela observação do caráter social conferido ao Estado brasileiro pelo legislador constituinte e pelas discussões sobre a fundamentalidade dos direitos sociais, o que repercute na sua aplicabilidade e efetividade e, conseqüentemente, na promoção de medidas de enfrentamento à mazela da pobreza.

2.2.2 O Estado Social e Democrático de Direito brasileiro e a fundamentalidade dos direitos sociais

Restou constatada, nas últimas linhas, a centralidade assumida pelos direitos fundamentais na ordem jurídica e a associação existente entre estes direitos e o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana. Cabe, também, repisar que o legislador constituinte (Brasil, 1988) definiu no inciso III do seu artigo 3º, como um dos objetivos fundamentais da República Federativa brasileira, a erradicação da pobreza e marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais.

As tarefas envolvidas nesta missão depositam especial destaque sobre os direitos fundamentais de natureza social, tendo em vista que esta espécie de direitos promove a disponibilização de condições materiais para a realização de uma vivência digna, o que capacita o indivíduo ao pleno gozo de suas liberdades e de sua cidadania e ao alcance de uma igualdade material.

É nesse sentido que, em capítulo próprio, a Constituição Federal elenca (artigos 6º e 7º), dentre os direitos e garantias fundamentais, um rol de direitos sociais necessários à promoção de condições de vida salútares à sua população, inserindo nesse conjunto a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados. Complementa-os com as disposições inseridas no Título VIII, que trata da Ordem Social, definindo modos ou estruturas básicos de concretização desses direitos. Ao distribuir as competências entre os Entes Federados, assegura, no inciso X do artigo 23, ser comum a todos estes a adoção de medidas voltadas ao enfrentamento das causas da pobreza e marginalização e à integração social dos setores desfavorecidos.

No contexto da ordem econômica, insere, no *caput* do art. 170, a finalidade de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, em um desdobramento do seu objetivo fundamental republicano de erradicação da pobreza; e, nos

artigos 79 e 82 do seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determina a criação de Fundos de Combate à Pobreza em todos os níveis federados, com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros o acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para a melhoria da qualidade de vida da sua população.

Percebe-se que, em formulações inovadoras, a Constituição brasileira concedeu proeminente espaço para a implementação de um viés social ao Estado, reconhecendo a relevância jurídica dessa espécie de direitos e conferindo garantias para a sua persecução, abrindo possibilidades relevantes para o desenvolvimento de ações e políticas de enfrentamento à mazela social da pobreza.

Afirma-se, diante desse panorama, ser a Constituição de 1988 uma Constituição do Estado Social. Conforme assevera Bonavides (2019, p. 374),

[...] o novo texto constitucional imprime uma latitude sem precedentes aos direitos sociais básicos, dotados agora de uma substantividade nunca conhecida nas Constituições anteriores [...]. Formam esses direitos a espinha dorsal do Estado social brasileiro.

A caracterização do Estado brasileiro como social não se encontra expressamente anunciada no texto constitucional. O artigo 1º da Constituição classifica-o como Estado Democrático de Direito. Entretanto, consoante analisa Medauar (2018, p. 25), a fórmula democrática consagrada na Carta Constitucional de 1988 é composta de adjetivações que se conjugam para identificar a feição estatal, à qual se acrescenta o caráter social a partir da leitura completa do texto constitucional, e da qual se extrai a posição atuante do Estado na consecução do bem-estar coletivo.

A Constituição de 1988 não menciona a expressão “Estado social”, nem agrega o termo “social” aos qualificativos “democrático” e “de direito”, no art. 1º. Mas indubitável é a preocupação social, sobretudo pela presença de um capítulo dedicado aos direitos sociais. Existe um Estado social quando se verifica uma generalização dos instrumentos e das ações públicas de bem-estar social. A preocupação com o social traz reflexos de peso na atividade da Administração e nos institutos do direito administrativo. A Administração passa a ter também funções de assistência e integração social, em cumprimento de exigências de justiça e dos direitos sociais declarados na Lei Maior. Ocorre, assim, uma interdependência sempre mais forte entre a atuação administrativa e as necessidades da população (Medauar, 2018, p. 25).

Cabe, nesse contexto, efetuar uma breve especificação acerca da distinção entre as expressões “Estado de Direito”, “Estado Social de Direito” e “Estado Democrático de Direito”, para que se possa compreender as razões de se conferir, por relevantes

doutrinadores, a qualificação do Estado Democrático de Direito brasileiro como social. A concepção do Estado Social de Direito (ou Estado do Bem-Estar, *Welfare State* ou Estado Providência) surge a partir de um período de intensificação da atividade estatal no século XX, em que se observou em diversos países, após a grande crise econômica dos anos 1930, a prática do intervencionismo estatal na atividade econômica (Perez, 2004, p. 40). O modelo do Estado Social surge em contraponto ao Estado de Direito, de cunho liberal, marcado por uma posição neutra e abstencionista do Estado, cuja função principal consistia em salvaguardar as liberdades individuais (Silva, J., 2005, p. 115).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e o advento de políticas sociais de saúde, seguridade social e habitação, sobretudo em países europeus e nos Estados Unidos, constata-se

[...] um aprofundamento dessa alteração qualitativa das funções do Estado, que do plano da economia se irradia sobre o conteúdo social da noção de cidadania. O dado novo a caracterizar o Estado Social, no qual passam a ter expressão os direitos dos grupos sociais e os direitos econômicos, é a existência de um modo de agir dos governos ordenado sob a forma de políticas públicas, um conceito mais amplo que o de serviço público, que abrange também as funções de coordenação e de fiscalização dos agentes públicos e privados (Bucci, 1997, p. 90).

A ampliação das funções estatais e a caracterização do Estado como social, contudo, não se observaram suficientes para imprimir um conteúdo verdadeiramente democrático em todos os governos, que conferisse justiça social e participação política autêntica. A ambiguidade da palavra “social” descortinou a possibilidade de múltiplas interpretações, dentre as quais figuraram inclusive ideologias resultantes em Estados totalitários e antidemocráticos (Silva, J., 2005, p. 117). Por tal razão, a figura do Estado Democrático de Direito se desenvolveu como uma garantia institucional de legitimidade justa, “fundante de uma sociedade democrática, qual seja a que instaure um processo de efetiva incorporação de todo o povo nos mecanismos do controle das decisões, e de sua real participação nos rendimentos da produção” (Silva, J., 2005, p. 118). A formulação do Estado Democrático de Direito, portanto, não eliminou a previsão de condutas estatais de bem estar coletivo, mas acrescentou o princípio democrático ao Estado Social, constituindo o patamar seguinte de conformação estatal rumo à realização dos direitos fundamentais e de promoção da equidade social. É nesse sentido que se reconhece o caráter social do Estado Democrático brasileiro, cuja Constituição resguarda um amplo leque de direitos de cunho social e de condutas estatais voltadas à sua concretização.

Os direitos sociais, nessa medida, compatibilizam-se com a necessidade de garantia de condições materiais ao indivíduo para que este possa fruir plenamente de suas liberdades.

Considerados como de segunda dimensão⁷, eles englobam direitos de natureza econômica, social e cultural, e constituíram uma inovação no paradigma jurídico liberal a partir do momento em que as Constituições ultrapassaram os limites da estruturação do poder e das liberdades públicas e passaram a tratar dos direitos fundamentais em sentido amplo, conferindo espaço constitucional para a previsão dos direitos sociais e modificando a postura abstencionista do Estado para o enfoque prestacional.

José Afonso da Silva conceitua os direitos sociais a partir da sua posição como dimensão dos direitos fundamentais do homem, assinalando-os como prestações positivas fornecidas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais e direcionadas a prover a melhoria da qualidade de vida dos mais vulneráveis, buscando a equalização de situações sociais desiguais (Silva, J., 2005, p. 286-287).

São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade (Silva, J., 2005, p. 286-287).

Sob esse panorama, incorpora-se à agenda política e institucional das sociedades ocidentais o compromisso com a melhoria das condições de vida humana e aumenta o nível de intervenção do Estado na economia, mediante a assunção de responsabilidades para a oferta de serviços, bens e utilidades que vão desde acesso à água, habitação e alimentos até a garantia de serviços como educação, saúde e assistência social. Relacionam-se os direitos sociais com a superação das falhas e deficiências do mercado, com o combate à pobreza e com a promoção de justiça social, assegurando a todos o acesso equânime a oportunidades (Barroso, 2020, p. 498).

⁷ Nas clássicas lições sobre o conteúdo histórico dos direitos fundamentais, Paulo Bonavides (2019, p. 577), referindo-se ao lema revolucionário do século XVIII que preconiza os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, assevera que, em consonância com esse conteúdo valorativo, os direitos fundamentais passaram a manifestar-se institucionalmente em “três gerações sucessivas, que traduzem sem dúvida um processo cumulativo e qualitativo [...]. Enfim, se nos deparamos direitos da primeira, da segunda e da terceira gerações, a saber, direitos da liberdade, da igualdade e da fraternidade”. Os direitos de primeira dimensão, ou de liberdade, requerem uma postura abstencionista do Estado e envolvem, dentre outros, o direito de associação, de expressão, de manifestação do pensamento e o direito ao devido processo. Já os direitos de terceira dimensão lastreiam-se nos princípios de solidariedade e fraternidade, protegendo interesses considerados transindividuais, vez que não se referem à proteção isolada do homem, mas sim de grupos ou coletividades, cuidando-se de direitos coletivos ou difusos, como o direito ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à autodeterminação dos povos e à paz. Por fim, em que pese as lições de Paulo Bonavides utilizarem a palavra “gerações” para se referir à temática dos direitos fundamentais, cumpre colacionar a questão terminológica suscitada doutrinariamente a respeito da melhor adequação do termo “dimensão”, em contraponto ao tradicional termo “geração”, para classificar os direitos fundamentais, sob o argumento de que este último desenvolve a ideia de superação histórica dos respectivos direitos, ao invés da necessária cumulatividade entre eles (Barroso, 2020, p. 501). Portanto, no presente trabalho, adotar-se-á a terminologia expressada por meio do termo “dimensão”, com exceção das passagens inseridas em citações diretas cujas transcrições se utilizem do termo originalmente adotado pelo autor citado.

Sob a ótica social, o princípio da igualdade passa a compor, em associação com a liberdade da herança clássica, um pressuposto estrutural do Estado democrático contemporâneo. Evoluiu, a partir da igualdade jurídica do liberalismo, para a igualdade material da nova forma de conformação social do Estado, demandando do legislador não apenas a tradicional igualdade perante a lei, mas sobretudo a igualdade através da lei, feita por ela. Nesse sentido se manifesta Bonavides (2019, p. 384-385), que acrescenta:

O Estado social é enfim Estado produtor de igualdade fática. Trata-se de um conceito que deve iluminar sempre toda a hermenêutica constitucional, em se tratando de estabelecer equivalência de direitos. Obriga o Estado, se for o caso, a prestações positivas; a prover meios, se necessário, para concretizar comandos normativos de isonomia. [...] Os direitos fundamentais não mudaram, mas se enriqueceram de uma dimensão nova e adicional com a introdução dos direitos sociais básicos. A igualdade não revogou a liberdade, mas a liberdade sem a igualdade é valor vulnerável. Em última análise, o que aconteceu foi a passagem da liberdade jurídica para liberdade real, do mesmo modo que da igualdade abstrata se intenta passar para a igualdade fática (Bonavides, 2019, p. 378).

A igualdade, enquanto na concepção liberal era tomada em uma significação meramente formal e se relacionava conflituosamente com a liberdade, no âmbito do Estado Social e Democrático de Direito, apresenta-se de forma complementar ao valor libertário, promovendo uma igualdade real que em última medida garante a realização das liberdades, tendo em vista que provê os indivíduos de salutares condições sociais, econômicas e culturais que lhes tornam aptos a alcançarem a liberdade real (Sarlet, 2001, p. 22).

É nessa medida que os direitos sociais compreendem, dentre suas acepções, direitos a prestações positivas do Estado (Sarlet, 2001, p. 36; Bonavides, 2019, p. 387), o qual deve atuar de forma a garantir condições materiais que possibilitem a fruição das liberdades individuais. Em sua correlação com o enfrentamento à pobreza, e tomando-se especialmente as formulações de Amartya Sen, pode-se argumentar que a concretização dos direitos sociais, ou, em outras palavras, a promoção estatal de medidas voltadas ao aperfeiçoamento das circunstâncias sociais, econômicas e culturais do indivíduo, garante que a este sejam conferidas condições para o aprimoramento de capacidades que promovam a superação das privações que impedem o seu desenvolvimento rumo à liberdade.

Constata-se, contudo, que a efetivação desses direitos não ocorre com a completude necessária para garantir a promoção de uma igualdade material a todos os indivíduos. Os altos níveis de pobreza e desigualdade socioeconômica estatisticamente comprovados permitem aduzir que essa espécie de direitos não apresenta a concretude que se espera do sistema jurídico-normativo que os preconiza.

Tal situação se subjaz a discussões que questionam o caráter fundamental dos direitos sociais e que controvertem sobre o grau de efetividade e de aplicabilidade das normas constitucionais que os veiculam. Isso porque, com relação aos direitos reconhecidos como fundamentais, se perfilha na doutrina nacional a existência de um regime jurídico especial de aplicação das normas constitucionais, que os sujeita à incidência normativa da aplicabilidade imediata encartada no artigo 5º, §1º da CF.

Para um melhor entendimento acerca das discussões que envolvem a inserção ou não dos direitos sociais sob esse regime específico, cumpre explicar, aprioristicamente, a moderna classificação dos direitos fundamentais sob a perspectiva da multifuncionalidade. Sob tal parâmetro, os direitos fundamentais classificam-se como direitos de defesa (que tratam, em apertada síntese, dos direitos de liberdade, de igualdade, dos direitos políticos e das garantias fundamentais⁸) e direitos a prestações. Estes últimos vinculam-se à concepção de que ao Estado incumbe, além do respeito ao âmbito pessoal de liberdade do indivíduo, “a tarefa de colocar à disposição os meios materiais e implementar as condições fáticas que possibilitem o efetivo exercício das liberdades fundamentais” (Sarlet, 2001, p. 15). Implicam, portanto, postura ativa do Estado, o qual deve propiciar prestações de natureza jurídica e material aos indivíduos para o cumprimento desse mister. Conforme pontua Sarlet (2001, p. 16), até mesmo entre os direitos políticos e individuais assim denominados pela Constituição, encontram-se direitos fundamentais que exercem função prestacional.

Argumenta-se, nessa medida, que os direitos a prestações não se restringem aos direitos sociais. Dividem-se, na verdade, em dois subgrupos, chamados de direitos a prestações em sentido amplo (que garantem prestações normativas ou jurídicas, englobando os direitos à proteção e os direitos à participação na organização e procedimento) e direitos a prestações em sentido estrito (direitos a prestações sociais materiais), vinculados prioritariamente às funções do Estado Social (Sarlet, 2001, p. 16).

⁸ Conforme leciona Ingo Sarlet, os direitos fundamentais como direitos de defesa “objetivam a limitação do poder estatal, assegurando ao indivíduo uma esfera de liberdade e lhe outorgando um direito subjetivo que lhe permita evitar interferências indevidas no âmbito de proteção do direito fundamental ou mesmo a eliminação de agressões que esteja sofrendo em sua esfera de autonomia pessoal” (Sarlet, 2001, p. 13). Caracterizam-se precipuamente, portanto, como direitos negativos, abrangendo todos os direitos fundamentais cujo comando normativo se volta à proteção de certas posições jurídicas contra ingerências indevidas, assegurando tanto a livre manifestação da personalidade como uma esfera de autodeterminação do indivíduo. Assim, além daqueles direitos conhecidos como de primeira dimensão, abrangem também “as garantias fundamentais (direitos-garantia), os direitos políticos, proteção da intimidade e vida privada, parte dos direitos sociais e até mesmo os novos direitos contra manipulações genéticas e a assim denominada liberdade de informática e o direito a autodeterminação informativa” (Sarlet, 2001, p. 14). Para maiores elucidaciones sobre os fundamentos teóricos, posições doutrinárias e um exame mais detalhado de cada uma das categorias integrantes dessa classificação, vide SARLET, Ingo W. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, p. 168 e ss.

Com relação aos direitos de defesa, não se observam grandes dissensos concernentes ao seu enquadramento nas disposições do art. 5º, §1º da CF, sendo pacífico o entendimento acerca da sua eficácia imediata. Os debates mais profícuos residem justamente sobre os direitos a prestações, tendo em vista que, por demandarem uma intervenção legislativa e material positiva do Estado, geram divergência quanto ao real alcance do dispositivo constitucional supracitado.

Para Ricardo Lobo Torres (1989, p. 44), as normas constitucionais veiculadoras de direitos sociais e econômicos apresentam caráter meramente programático, restringindo-se a fornecer diretrizes e orientações para o legislador, não dispondo, portanto, de eficácia vinculante. O autor defende que os direitos fundamentais sociais são apenas aqueles correspondentes ao mínimo existencial e distinguem-se dos demais direitos sociais e econômicos. Nesse sentido, seriam dotados de jusfundamentalidade apenas os direitos de liberdade e aqueles componentes do mínimo existencial.

Estremam-se da problemática do mínimo existencial os direitos econômicos (arts. 174 a 179 da CF de 1988) e sociais (arts. 6º e 7º), que se distinguem dos fundamentais porque dependem da concessão do legislador, estão despojados do *status negativus*, não geram por si sós a pretensão às prestações positivas do Estado, carecem de eficácia *erga omnes* e se subordinam à idéia (sic) de justiça social. [...] A Constituição de 1988 abre, no Título II, dedicado aos Direitos e garantias fundamentais, o Capítulo II, que disciplina os Direitos Sociais (arts. 6º a 11), separando-os, entretanto, dos Direitos individuais e coletivos, de que trata o Capítulo I (art. 5º). [...] Vê-se, pois, que, se a emergência dos direitos sociais modificou a equação liberdade/igualdade e deu novo colorido à temática da justiça social, nem por isso transferiu a lógica e as garantias dos direitos da liberdade para os direitos sociais, nem metamorfoseou os direitos sociais em autênticos direitos fundamentais (Torres, 1989, p. 33-34).

Posicionando-se em sentido diverso, Ingo Sarlet (2001, p. 21-22) entende que não restam dúvidas quanto à decisão do Constituinte brasileiro em conferir caráter fundamental aos direitos sociais, nem tampouco há como se sustentar alguma prevalência dos direitos de defesa sobre os direitos sociais, políticos e econômicos. Conforme avalia o autor,

Como elementos nucleares integrantes do Estado Social e Democrático de Direito e por constituírem – em maior ou menor grau – expressões do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III, da CF), podemos partir da premissa de que tanto os direitos de defesa quanto os direitos sociais formam o sistema unitário e materialmente aberto dos direitos fundamentais na nossa Constituição (Sarlet, 2001, p. 21).

Sarlet (2015a, p. 75-76) esclarece que a característica da fundamentalidade é intrínseca à noção de direitos fundamentais e apresenta-se nos seus espectros formal e material. Sob o aspecto formal e no âmbito do direito constitucional positivo pátrio, decorre dos seguintes aspectos: a consagração dos direitos fundamentais no ápice do ordenamento jurídico,

apresentando natureza supralegal; a submissão aos limites formais (que preceituam procedimento agravado) e materiais (que cuidam das cláusulas pétreas) de reforma insculpidos no art. 60 da CF; e a aplicabilidade direta e vinculação imediata de suas normas sobre as entidades públicas e privadas, nos termos do art. 5º, §1º da CF.

A fundamentalidade material, por seu turno, relaciona-se com a circunstância de os direitos fundamentais serem elemento constitutivo da Constituição material, tendo em vista que apresentam decisões fundamentais sobre a estrutura do Estado e da sociedade. E é por meio da norma constitucional inserida no art. 5º, §2º da CF que a ideia de fundamentalidade material permite a abertura da Constituição a outros direitos fundamentais não inseridos no texto constitucional (portanto, apenas materialmente constitucionais) ou situados fora do catálogo, porém inseridos na Constituição formal.

Contudo, ainda que se situem no mesmo plano de fundamentalidade formal e material dos direitos de defesa, há que se considerar a situação peculiar enfrentada pelos direitos sociais a prestações, tanto por conta do seu objeto diferenciado, como pela sua diversa estrutura normativa e pelos problemas enfrentados no que diz com a sua eficácia e efetividade (Sarlet, 2001, p. 22). Acrescente-se, ainda, que, na sua dimensão de direitos a prestações, a efetividade dos direitos sociais pode ser influenciada pelo grau de desenvolvimento e prosperidade econômica do Estado individualmente considerado e, também, na perspectiva transnacional, pelo fenômeno da globalização e das crises econômicas (Sarlet, 2015b, p. 462).

Clèmerson Cleve (2003, p. 295) perfilha semelhante entendimento acerca da fundamentalidade desses direitos, ao afirmar que a Constituição Federal não autoriza qualquer distinção de regime entre os direitos sociais e os direitos, garantias e liberdades, advogando pelo alcance da disposição que trata da eficácia imediata dos direitos fundamentais, igualmente, aos de natureza social. Contudo, também reconhece que existe uma distinção decorrente da singularidade das estruturas normativas desses direitos.

Há nas disposições contemplando direitos de defesa, em geral, um grau de determinidade maior. Por isso, nós encontramos nos direitos de defesa mais frequentemente possibilidades de aplicação imediata, porque muitas vezes do que se trata é impedir que o Estado venha a obstaculizar o exercício do direito pelo cidadão, um direito que poderia desde logo ser por ele exercido não fosse a atuação desconforme ou inconstitucional do Estado. Tudo se passa de modo diferente em relação à estrutura dos direitos prestacionais, porque esses direitos, ao contrário, só podem ser exercidos em virtude de uma atuação positiva, de cunho legislativo primeiro, de cunho administrativo ou material depois, do Poder Público. Porque não fora a atuação do Estado, certamente esse direito não poderia ser satisfeito (Cleve, 2003, p. 295).

Ao argumentar que o princípio da aplicação imediata inserido no art. 5º, §1º da CF se direciona a todas as normas de direitos fundamentais, independentemente de sua função

(sejam direitos de defesa ou direitos a prestações) e da forma de sua positivação, Sarlet evidencia a característica da vinculatividade desses direitos, pontuando que esta constitui uma das principais dimensões da sua eficácia (Sarlet, 2015a, p. 382).

Ao se tratar, contudo, da vinculatividade das normas de direito fundamental social, cumpre enfrentar o argumento acerca da sua programaticidade. Segundo o constitucionalismo tradicional, as normas programáticas constituem simples declarações, exortações morais ou programas futuros, juridicamente despidos de qualquer vinculatividade (Canotilho, 2003, p. 1176). A normatividade constitucional dos direitos sociais inaugurou-se na Constituição brasileira de 1934, caracterizando-se por ser então essencialmente programática (Silva, J., 2005, p. 465) e subjazendo-se à ideia de uma baixa juridicidade, o que, conseqüentemente, reduzia-lhes o grau de eficácia e aplicabilidade (Bonavides, 2019, p. 236-140).

No constitucionalismo contemporâneo, contudo, em que se proclamam a natureza jurídica da Constituição e a sua força normativa, passa-se a reconhecer a eficácia vinculante das normas programáticas⁹ (Bonavides, 2019, p. 240-241). Reconhece-se, hoje, às normas programáticas, um valor jurídico idêntico ao dos demais preceitos constitucionais, assim como a sua obrigatoriedade sobre quaisquer órgãos do poder político. Além disso, a eventual necessidade de concretização legislativa de seus preceitos não denota uma ausência de positividade jurídica autônoma. Ao contrário, é a positividade dessas normas-fim e normas-tarefa que justifica a necessidade de intervenção dos órgãos legiferantes (Canotilho, 2003, p. 1176-1177).

A positividade jurídico-constitucional das normas programáticas, consoante assinala Canotilho (2003, p. 1177), significa a sua vinculação em três aspectos: a) vinculação do legislador à sua realização, de forma permanente; b) vinculação positiva de todos os órgãos responsáveis pela sua concretização, devendo estas ser tomadas como diretivas materiais permanentes por toda a atividade concretizadora, seja ela legislativa, executiva ou jurisdicional; e c) vinculação como limites materiais negativos dos poderes públicos, reputando inconstitucionais os atos contrários.

Assim, toda norma constitucional, mesmo de caráter programático, caracteriza-se por ser vinculante e apresentar carga eficaz. Percebe-se, contudo, que a concretização dos direitos sociais pode se revelar mais complexa, na medida em que estes dependem,

⁹ Registre-se, por oportuno, a manifestação de Bonavides, para quem “reconstruir o conceito jurídico de Constituição, inculcar a compreensão da Constituição como lei ou conjunto de leis, de sorte que tudo no texto constitucional tenha valor normativo, é a difícil tarefa que se depara à boa doutrina constitucional de nosso tempo. Sem embargo do debate doutrinário que ainda possa se ferir, a corrente de ideias mais idôneas no Direito Constitucional contemporâneo parecer ser indubitavelmente aquela que, em matéria de Constituição rígida, perfilha ou reconhece a eficácia vinculante das normas programáticas” (Bonavides, 2019, p. 241).

geralmente, de prestações estatais positivas, resultando por sujeitar-se mais intensamente a escolhas políticas e a alocações de recursos financeiros e orçamentários¹⁰. Para Barroso (2020, p. 504), entretanto, tais questões não infirmam a ideia de aplicabilidade direta e imediata dos direitos sociais, quando estes decorrem de normas constitucionais com suficiente densidade jurídica, como é o caso do direito subjetivo ao acesso à educação básica e obrigatória previsto no artigo 208, I e §1º. Outros direitos sociais, por desfrutarem de menor detalhamento constitucional, acabam apresentando um espaço reduzido para a satisfação de pretensões individuais de prestações positivas, como é o caso do direito à moradia e do direito ao lazer, inseridos no artigo 6º.

A densidade de uma norma, segundo lição de Canotilho (2003, p. 1181), impõe-se nas situações em que existe a necessidade de tomar decisões inequívocas frente a certas controvérsias; quando se cuida de identificar e definir os princípios identificadores da ordem social; e quando a concretização constitucional impõe desde logo a conveniência de normas constitucionais densas. A densidade, nesse sentido, sinaliza a proximidade da norma com relação aos seus efeitos e condições de aplicação. Quanto maior a densidade da norma constitucional, maior a sua determinabilidade ou exequibilidade e menor o espaço de discricionariedade ou a liberdade de conformação do legislador.

Apresenta maior densidade normativa, portanto, o direito fundamental cujas prescrições, a nível constitucional, apresentam critérios claros e objeto delimitado, de forma que a sua realização independe de intermediação legislativa. O grau de vinculação de um direito fundamental se encontra, dessarte, em estreita relação com o seu grau de densidade normativa (Sarlet, 2015a, p. 389).

¹⁰ Tal conjuntura acaba por relacionar a concretização dos direitos sociais com as considerações sobre a reserva do possível. Tendo em vista a dimensão econômica dos direitos sociais prestacionais, fortaleceram-se argumentos de que a eficácia desses direitos deve se subordinar às disponibilidades financeiras do Ente Público. Conquanto seja inevitável assumir que os recursos públicos são limitados frente à extensa gama de fins constitucionais a serem adimplidos, convencionou-se que os direitos de defesa, em sua dimensão negativa, não implicariam custos ao Estado, ao passo que os direitos prestacionais, dado o seu alto custo de manutenção em termos de estrutura, serviços e políticas, necessitariam adequar-se às possibilidades financeiras e à conjuntura econômica do Estado. O argumento tem sido questionado nas discussões mais recentes, a exemplo da posição de Cass Sunstein e Stephen Holmes na obra “O custo dos direitos”, em que se passa a compreender que toda espécie de direitos – e não apenas aqueles denominados de “positivos” – demanda a assunção de custos pelo Estado para que seja garantida. Sob essa perspectiva, embora a limitação financeira e orçamentária dos recursos públicos seja um fato, argumenta-se que a reserva do possível não pode servir de justificação para recusas genéricas do Estado em concretizar direitos sociais prestacionais. Nesse sentido, Ingo Sarlet (2015a, p. 471) pontua que a objeção da reserva do possível constitui espécie de limite jurídico e fático dos direitos fundamentais, mas também poderá atuar, em determinadas circunstâncias, como garantia dos direitos fundamentais. Assim, na hipótese de conflito de direitos – e sob os critérios da proporcionalidade e da garantia do mínimo existencial –, revela-se plausível o argumento da indisponibilidade de recursos com o fim de assegurar o núcleo essencial de um outro direito.

Nesse sentido também se posiciona Rodrigues (2020, p. 102), que assinala, sob a perspectiva constitucional brasileira, a existência de uma elevada densidade normativa com relação à parcela do direito à educação que preconiza o direito ao ensino obrigatório e gratuito do art. 208, I da CF. Conforme observa o autor, a qualificação expressa desse direito como um direito público subjetivo (art. 208, §1º, CF) e a determinação de que o seu não oferecimento ou a sua oferta irregular acarretam responsabilidade da autoridade competente (art. 208, §2º, CF), demarcam a existência de um regime diferenciado que prescinde de conformação legislativa ordinária, tendo em vista que, no plano constitucional, são fornecidos todos os elementos essenciais à configuração do conteúdo desse direito.

A ocorrência de maior densidade normativa em algumas parcelas de direitos fundamentais, entretanto, não resulta em lhes conferir superior hierarquia com relação aos demais direitos fundamentais.

Apenas se destaca que, embora não haja propriamente uma hierarquia, que estabeleça, a priori, relações de subordinação entre direitos fundamentais, é preciso reconhecer que a positivação desses direitos, em termos de estrutura normativa, ocorre com diferenças significativas que repercutem diretamente no seu grau de vinculatividade e, por conseguinte, na forma de controle exercida sobre eles (Rodrigues, 2020, p. 102-103).

Sarlet (2001, p. 32 e ss.) alerta, ainda, que os direitos fundamentais sociais de cunho prestacional, independentemente do grau de densidade normativa no âmbito constitucional, sempre estarão aptos a gerar um mínimo de efeitos jurídicos. Assim, dentre outras consequências, estes direitos passam a constituir parâmetros para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas, apresentando diretrizes, princípios e fins que condicionam a atividade dos órgãos estatais e influenciam, nesse sentido, toda a ordem jurídica; acarretam a vedação da edição de atos normativos contrários às suas normas consagradoras; e apresentam inclusive uma dimensão negativa ao proibir a prática de comportamentos voltados a impedir a produção dos atos destinados à execução das tarefas, fins ou imposições contidas na norma de natureza eminentemente programática, assim como a promover retrocessos em relação a prestações já implementadas na sociedade.

A eficácia (jurídica e social) dos direitos fundamentais sociais deverá ser objeto de permanente otimização, na medida em que levar a sério os direitos (e princípios) fundamentais corresponde, em última análise, a ter como objetivo permanente a otimização do princípio da dignidade da pessoa humana, por sua vez, a mais sublime expressão da própria idéia (sic) de Justiça (Sarlet, 2001, p. 40).

Face às considerações apontadas, e tomando-se a estrutura jurídico-constitucional vigente no Estado Democrático de Direito brasileiro, pautado na concretização do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, assentado no objetivo republicano fundamental

de combate à pobreza e redução das desigualdades, e ainda considerando-se os princípios da máxima efetividade e da força normativa da Constituição, não restam dúvidas quanto ao caráter jusfundamental conferido aos direitos sociais pela Constituição de 1988, e esta é a posição assumida no presente trabalho, em consonância com os argumentos de relevante e especializada doutrina sobre o tema.

2.2.3 O compromisso assumido pelo Estado brasileiro no plano internacional para combater a pobreza: uma breve análise

Na condição de objetivo fundamental da República e pressuposto importante para alcançar os valores de um Estado Social e Democrático, o enfrentamento das condições de desigualdades e vulnerabilidade socioeconômica para erradicação da pobreza perfaz-se, indiscutivelmente, em uma responsabilidade assumida pelo Estado brasileiro no cenário interno.

No plano internacional, o combate à pobreza figura como um propósito a ser alcançado por diversas nações e instituições. O Estado brasileiro compromete-se com esse objetivo para além do seu plano constitucional, figurando como signatário em instrumentos internacionais que preconizam o desenvolvimento do indivíduo por meio do reconhecimento dos direitos humanos e da sua libertação com relação às mazelas socioeconômicas.

Como importante marco de reconhecimento dos direitos humanos no cenário global, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, assentou valores importantes para o reconhecimento da dignidade intrínseca e dos direitos iguais e inalienáveis de todo e qualquer indivíduo¹¹. Ela constitui-se, nas palavras de Alvarenga (1998, p. 67), em

[...] um notável instrumento conferido aos homens da Terra, tornando-os idealmente sujeitos do direito internacional, já que passaram a adquirir nova cidadania, a cidadania mundial, e, enquanto tais, tornaram-se potencialmente titulares do direito de exigir o respeito aos direitos fundamentais contra o seu próprio Estado.

As normas contidas na Declaração Universal dos Direitos do Homem foram adotadas sob a forma de resolução e, inobstante a relevância conferida a esse documento no reconhecimento da trajetória histórica dos direitos humanos, ele não apresenta um caráter tecnicamente jurídico, motivo pelo qual não possui o mesmo valor das demais normas de

¹¹ Conforme destaca Alvarenga (1998, p. 64-65), vários fatores serviram de bandeira para a proclamação da Declaração Universal dos Direitos do Homem, dentre os quais se destacam: “a) o *desconhecimento e o desprezo* dos direitos humanos, que deram origem a atos de barbárie e à conseqüente necessidade de proteção desses direitos; b) a *busca* de promoção do desenvolvimento de relações amistosas entre as nações, cujos povos têm reafirmado sua fé nos direitos fundamentais do homem, na sua dignidade, no valor da pessoa humana e na igualdade de direitos entre homens e mulheres; c) a *disposição* de várias nações de promoverem o progresso social e a elevar o nível da vida dentro de um conceito mais amplo de liberdade (destaques no original)”.

direito internacional público (Alvarenga, 1998, p. 68). Criaram-se então, com vistas a garantir concretude à citada Declaração, diversos Pactos e Convenções Internacionais, que passaram a estabelecer limitações, princípios de interpretação e sanções aos seus Estados signatários.

Dentre esses instrumentos, cumpre citar o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, promulgado no Brasil por meio do Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992, que reconhece, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o paradigma garantido ao ser humano de ver-se livre e liberto do temor e da miséria, o qual se realiza mediante a oportunização ao indivíduo de condições que lhe permitam fruir de seus direitos econômicos, sociais e culturais, assim como de seus direitos civis e políticos.

Outro aspecto importante a se mencionar é a figura da Organização das Nações Unidas como um ator importante na mobilização das diversas nações do planeta rumo à concretização dos direitos humanos. No seu espectro de atuação, destaca-se a formulação da Agenda 2030, por intermédio da qual se busca promover a materialização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Estes se constituem em “um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade” (ONU, 2023). O primeiro dentre os seus dezessete objetivos, ou ODS 1, consiste expressamente em acabar com a pobreza em todas as suas formas e todos os lugares. O Brasil, como membro da ONU, apresenta a meta nacional, referente a esse primeiro objetivo, de garantir recursos para implementar programas e políticas para erradicar a pobreza extrema e combater pobreza, fortalecendo marcos políticos e institucionais para garantir a efetividade e a sustentabilidade das ações de erradicação da pobreza (Silva, E., 2019, p. 18-19).

Constatada a posição proeminente que lhe é conferida na ordem constitucional pátria e na política internacional, resta patente que o combate à pobreza deve figurar como ação prioritária na agenda dos governos e nas pautas de reivindicações sociais. É dever do Estado eliminar as causas da pobreza no seio social, alocando recursos financeiros e infraestrutura para evitar que seus cidadãos permaneçam desprovidos de bens, serviços e condições que privem o desenvolvimento de suas capacitações e o alcance de sua igualdade e liberdade materiais.

A efetivação dessa responsabilidade se materializa mediante as opções feitas pelo Poder Público em termos de diretrizes, metas e instrumentos de ação que permitem consolidar os fins públicos que lhe competem. A concretização dos direitos fundamentais, especialmente os prestacionais de caráter social, e, sobretudo, a erradicação da miséria e da desigualdade de oportunidades, perpassa pela formulação e execução de políticas públicas como mecanismos

de ação estatal e de obtenção concreta de resultados, conforme se passará a examinar na seção subsequente.

2.3 Políticas Públicas como Instrumentos de Realização dos Direitos Sociais

Fundamentais

Com o aprofundamento qualitativo das funções do Estado Social, perfaz-se nos governos um novo modo de agir que se ordena sob a forma de políticas públicas, cuja concepção engloba um espectro mais amplo que o de serviço público, abrangendo também funções de coordenação e de fiscalização dos agentes públicos e privados (Bucci, 1997, p. 90), bem como medidas de planejamento e formulações estratégicas para o alcance material das metas abstratamente previstas.

A consecução do objetivo constitucional de combate à pobreza demanda um complexo de medidas estatais que operacionalizem as diretrizes, normas e princípios envolvidos nesse mister. Sob essa conjuntura, a compreensão jurídica sobre a temática das políticas públicas recebe especial relevo, de forma que se possa delinear o conceito e a relevância dessa categoria de origem multidisciplinar no complexo processo envolvido em garantir condições dignas de existência à população em situação de pobreza no país.

A presente seção buscará, nesse sentido, abordar a mensuração do conceito de políticas públicas desde a sua origem no campo da ciência política até a sua abordagem pelo direito, para em seguida, sob o fundamento da dignidade da pessoa humana e de suas relações com o combate à pobreza, destacar a relevância instrumental desse instituto no atingimento dos objetivos constitucionais correlatos. Por conseguinte, buscará assinalar a condição legitimadora assumida pelos princípios da eficiência e da participação na conformação dessas políticas e, por último, investigará a relevância da abordagem multidimensional da pobreza no seu processo de elaboração.

2.3.1 Considerações iniciais: abordagem jurídica, conceito e relevância instrumental das políticas públicas para o combate à pobreza

O estudo sobre políticas públicas concentra-se tradicionalmente em outras áreas do conhecimento, como a ciência política e a administração, não tendo sido objeto de análises mais profícuas na seara jurídica até tempos recentes. Outrossim, com o alargamento dos papéis e responsabilidades do Estado, passou-se a reconhecer a importância de se conferir um viés jurídico ao tema, tendo em vista que todo o processo de formulação, execução e controle de políticas públicas envolve conceitos, institutos, normas, atores e procedimentos abarcados

pelo direito. A compreensão acerca da dimensão ocupada pelas políticas públicas no interior do aparato público, dessa maneira, requer inicialmente uma formulação conceitual, que não se vislumbra uniforme justamente porque elas envolvem um campo multidisciplinar.

Secchi (2013, p. 1) esclarece que o termo “política” assume, na língua portuguesa, duas conotações principais, que as comunidades epistêmicas de países de língua inglesa diferenciam mediante os termos “*politics*” e “*policy*”. O termo “*politics*” seria então relacionado à acepção de política como atividade humana voltada ao exercício do poder sobre o homem.

Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 954-955) lecionam que o termo “política” possui origem grega e expandiu-se na Antiguidade Clássica graças à obra de Aristóteles, intitulada “*Política*”, considerada como o primeiro tratado sobre a natureza, as funções e a divisão do Estado, e sobre as várias formas de governo. No período moderno, a concepção aristotélica de política perdeu seu significado original, sendo substituída por expressões como “ciência do Estado”, “ciência política” e “filosofia política”. A política, pura e simplesmente, passou então a ser entendida como forma de atividade ou de práxis humana, cujo conceito se relaciona estreitamente com o de poder. O poder político, dessa forma, pertence à categoria do poder do homem sobre outro homem, excluindo-se aquela que compreende o poder do homem sobre a natureza.

O termo “*policy*”, por sua vez, corresponde à noção de política como uma dimensão mais concreta, que se relaciona com orientações para a decisão e ação. Política pública, ou *public policy*, portanto, refere-se a esse sentido da palavra “política”. Dentro dessa perspectiva, Secchi (2013, p. 1) entende que as políticas públicas “tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”. O autor define política pública como uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, na qual se apresentam dois elementos fundamentais: a intencionalidade pública e a resposta ao problema público. A razão para se estabelecer uma política pública, portanto, consistiria no tratamento ou resolução de um problema entendido como coletivamente relevante (Secchi, 2013, p. 2).

Secchi (2013, p. 2-5), entretanto, perfilha uma abordagem multicêntrica¹² segundo a qual o protagonismo no estabelecimento de políticas públicas é compartilhado entre diversos

¹² A abordagem estadocêntrica, por outro lado, seria aquela que considera as políticas públicas como monopólio de atores estatais. A caracterização de uma política como “pública”, portanto, dependeria da personalidade jurídica do ator protagonista. Embora admita a influência de atores não estatais no processo de elaboração e implementação de políticas públicas, a abordagem estatista não confere a eles o privilégio de decidir e liderar um processo de política pública (Secchi, 2013, p. 2-3).

atores além do Estado, como organizações privadas, organizações não governamentais e organismos multilaterais, entendendo como pública qualquer política cujo objetivo a ser enfrentado seja público. Dentro dessa ampla acepção de política pública estariam inseridas as políticas governamentais, que seriam aquelas elaboradas e estabelecidas por atores governamentais, emanadas, portanto, pelos órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Resulta, para o autor, que

A essência conceitual de políticas públicas é o *problema público*. Exatamente por isso, o que define se uma política é ou não pública é a sua intenção de responder a um problema público, e não se o tomador de decisão tem personalidade jurídica estatal ou não estatal. São os contornos da definição de um problema público que dão à política o adjetivo “pública” (Secchi, 2013, p. 5) (destaques no original).

Esse enfoque conceitual, conquanto ofereça um panorama inicial para a apreensão do substrato de atuação das políticas públicas, parte de uma observação cujo escopo não consiste em efetuar uma análise jurídica sobre o tema, servindo para o desenvolvimento das políticas em campos externos ao do direito, como a administração. Constata-se, entretanto, a inegável relação entre o direito e as políticas públicas, na medida em que estas se desdobram em uma multiplicidade de normas, processos e arranjos institucionais mediados pelo ramo jurídico, caracterizando o direito, portanto, como um elemento intrínseco, constitutivo de tais políticas (Coutinho, 2013, p. 182).

Ademais, como observa Coutinho (2013, p. 182-183), ao desempenharem funções de gestores, administradores ou procuradores, os juristas exercem uma estreita relação com as políticas públicas, e a Administração Pública revela-se um protagonista por excelência nesta operação. Entretanto, no campo acadêmico, custou aos cientistas do direito voltarem suas análises para o processo de estruturar, operar e aprimorar o campo das políticas públicas brasileiras.

Comparato (1998, p. 44) aborda a política pública a partir da sua compreensão como um *programa de ação*. Leciona que o conceito de política, no sentido de programa de ação, só recentemente passou a fazer parte das cogitações da teoria jurídica, haja vista que essa realidade não existia ou era inócua antes da Revolução Industrial, e foi justamente durante o período precedente a esse marco histórico que se construíram diversos conceitos jurídicos aplicados atualmente. Ressalta, portanto, a importância de se desenvolver a análise jurídica dessa nova categoria, “de modo a tornar operacional o conceito de política, na tarefa de interpretação do direito vigente e de construção do direito futuro” (Comparato, 1998, p. 44).

Ronald Dworkin apresentou uma das formulações iniciais sobre as “*policy*”, abordadas em contraposição ao conceito de princípios. O termo em inglês utilizado pelo autor assume,

como já observado, a conotação na língua portuguesa que se relaciona com o tema da política pública. Enquanto grandes autores da Teoria do Direito debruçavam-se sobre uma distinção dualística entre princípios e regras, Dworkin acrescentou, a essa análise distintiva, a categoria das políticas.

[...] quando os juristas raciocinam ou debatem a respeito de direitos e obrigações jurídicos, particularmente naqueles casos difíceis nos quais nossos problemas com esses conceitos parecem mais agudos, eles recorrem a padrões que não funcionam como regras, mas operam diferentemente, como princípios, políticas e outros tipos de padrões (Dworkin, 2002, p. 35).

A política, para o autor, consiste no padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, tratando-se geralmente de uma melhoria de cunho político, econômico ou social no seio da comunidade – mesmo que sejam objetivos negativos em razão de estipularem a proteção de um status contra mudanças adversas. Distingue-se do princípio porquanto este constitui um padrão a ser observado não porque promove ou assegura uma situação econômica, política ou social desejável, mas sim por ser uma exigência de justiça, equidade ou outra dimensão da moralidade (Dworkin, 2002, p. 36).

A partir dessa ótica, Dworkin (2002, p. 129) esclarece que os argumentos de política (*policy*) justificam uma decisão política, mostrando que tal decisão fomenta ou protege algum objetivo coletivo da comunidade como um todo. Desenvolve, então, a distinção entre os argumentos de política e os argumentos de princípio:

Os argumentos de princípio são argumentos destinados a estabelecer um direito individual; os argumentos de política são argumentos destinados a estabelecer um objetivo coletivo. Os princípios são proposições que descrevem direitos; as políticas são proposições que descrevem objetivos (Dworkin, 2002, p. 141).

Dessa distinção se percebe a compreensão das *policies* como padrões de alcance mais concreto, relacionados com medidas que se voltem ao atendimento de necessidades coletivas, e que, portanto, demandam um complexo de providências cujo resultado último acarreta alguma espécie de transformação da realidade social.

Comparato (1998, p. 44-45), ao defender a necessidade de análise jurídica das políticas públicas, assevera que a primeira distinção a se observar, no que pertine à política como programa de ação, é de natureza negativa.

Ela não é uma norma nem um ato, ou seja, ela se distingue nitidamente dos elementos da realidade jurídica, sobre os quais os juristas desenvolveram a maior parte de suas reflexões [...]. É que a política aparece, antes de tudo, como uma atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado.

Os atos, decisões ou normas componentes dessa política, quando isoladamente considerados, apresentam natureza heterogênea e submetem-se a um regime jurídico que lhes é próprio. Assim, no entendimento do autor, o juízo de validade de uma política não se confunde com o juízo de validade das normas e dos atos que a compõem.

Uma lei, editada no quadro de determinada política pública, por exemplo, pode ser inconstitucional, sem que esta última o seja. Inversamente, determinada política governamental, em razão de sua finalidade, pode ser julgada incompatível com os objetivos constitucionais que vinculam a ação do Estado, sem que nenhum dos atos administrativos praticados, ou nenhuma das normas que a regem, sejam, em si mesmos, inconstitucionais (Comparato, 1998, p. 45).

Para Maria Paula Bucci (2006, p. 24-25), a compreensão de política pública como atividade poderia induzir ao entendimento de que esta inauguraria uma categoria jurídica nova, da qual decorreria a existência de um regime jurídico próprio das políticas públicas. O conceito de atividade, contudo, não configura, segundo Bucci, um novo regime jurídico, mas sim uma perspectiva de agregação, com respeito aos atos e fatos jurídicos que a compõem, para análise e aplicação do direito, segundo um ponto de vista mais largo do que aquele relacionado diretamente a cada ato ou fato.

Em outra medida, analisa Bucci (2006, p. 26) a concepção de Dworkin, que assume a política pública como uma categoria normativa, alertando para as especificidades do contexto jurídico-normativo brasileiro:

O paralelo com essa discussão é limitado, para nós, uma vez que a crítica de Dworkin ao positivismo no ensaio em questão repousa sobre a convicção da insuficiência do sistema de regras, já que tanto os princípios quanto as políticas, parâmetros necessários para a solução de casos difíceis, estariam fora das regras. No caso brasileiro, a leitura deve ser outra, uma vez que há, num certo sentido, um excesso de direitos e princípios positivados (dentro do sistema de regras, portanto), embora permaneça o problema do critério a adotar para a realização efetiva dos direitos, com base em princípios ou políticas nos casos concretos (ou “casos difíceis”).

As políticas públicas, então, poderiam atuar de forma complementar, preenchendo os espaços normativos e concretizando os princípios e regras, visando a objetivos determinados. A construção de uma perspectiva jurídica, portanto, partiria da admissão das políticas públicas como programas de ação voltados tanto à realização direta dos direitos a prestações, como à organização, normas e procedimentos necessários para essa concretização. Bucci (2006, p. 31) defende que as políticas públicas não constituem categoria definida e instituída pelo direito, mas arranjos complexos, típicos da atividade político-administrativa, competindo à ciência do direito descrever, compreender e analisar o fenômeno, integrando a essa atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico.

A abordagem jurídica das políticas públicas, nesse sentido, perpassa pela compreensão do aspecto processual como elemento de conexão dos múltiplos componentes que se inserem nesse arranjo complexo. Sob essa concepção se desenvolve a formulação de Bucci (2006, p. 39):

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Comprova-se que o campo jurídico exerce papel relevante na conformação das instituições e dos arranjos, sejam processuais ou materiais, que formulam, realizam e monitoram as políticas públicas. O Estado age por intermédio de atos, normas e processos que são necessariamente disciplinados pelo direito e que se articulam para a estruturação desse intrincado conjunto formador da política pública, visando à concretização dos fins constitucionais.

Das formulações expostas, observa-se que a temática das políticas públicas abrange elaborações que se relacionam, em última instância, com o plano concreto ou operacional, visando à efetiva realização dos direitos e objetivos constitucionais. Sob o vetor da dignidade humana como fundamento jurídico e axiológico do sistema constitucional e do regime democrático, há que se considerar especialmente a dimensão prestacional desse princípio fundamental e a sua relação com a concretização dos direitos fundamentais de natureza social, para se perceber a relevância assumida pelas políticas públicas no seu percurso de realização. Conforme pontua Barcellos (2005, p. 90), é por meio das políticas públicas o Estado poderá, de forma sistemática e abrangente, realizar os fins previstos na Constituição, especialmente no que se reporta aos direitos fundamentais que dependam de ações para sua promoção.

As políticas públicas assumem um importante caráter instrumental para a realização dos direitos fundamentais, especialmente os direitos fundamentais a prestações em sentido estrito, relacionados às funções do Estado Social. Nessa perspectiva, o regime democrático deve buscar como fim primordial a concretização de políticas públicas que propiciem ao homem uma situação sociopolítica capaz de garantir o bem de todos, em respeito à sua individualidade e em benefício da sua coletividade (Rocha, C., 2001, p. 55-56).

Cabe, sob esse panorama, recapitular que o Brasil positiva em sua Constituição, como fundamento expresso do Estado Democrático de Direito, em que se constitui a República

Federativa, o princípio da dignidade da pessoa humana. É segundo esse mesmo princípio que se afirmam, no seu artigo 3º, os objetivos do Estado voltados à dignificação do homem – dentre os quais se insere expressamente o objetivo fundamental de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades –, dos quais decorre a necessária e imperiosa observância de políticas públicas “que erradiquem do Brasil condições indignas que se põem a nu pela desigualdade social, econômica, regional, pela pobreza e miséria que aviltam e envergonham os que nessa situação se encontram” (Rocha, C., 2001, p. 56).

Bitencourt, Lolli e Coelho (2022, p. 28) acrescentam que o constitucionalismo brasileiro, ao erigir a dignidade humana como fundamento da República e desenhar, no plano teórico, um projeto de Estado social e democrático, conferem uma centralidade potencial às políticas públicas no Estado Democrático de Direito. Assim, num contexto em que o giro linguístico-constitucional aponta para a importância da democracia e dos direitos fundamentais, é por meio das políticas públicas que estes podem ser concretizados, de forma transparente e responsiva, já que aquelas constituem respostas políticas a problemas públicos, cujo tratamento revela-se indispensável à concretização desses direitos.

Em sua interação com as políticas públicas, o ramo jurídico envolve leis em sentido formal, oriundas do Poder Legislativo, como também atos normativos decorrentes do Poder Executivo, tais como decretos, regulamentos, portarias, instruções normativas, entre tantos outros. Di Pietro (2018, p. 1.013) vislumbra as políticas públicas como metas e instrumentos de ação definidos pelo Poder Público para a realização de interesses públicos, o que implica opções a serem feitas e que são externadas por variados instrumentos, desde a Constituição e suas emendas, aos atos normativos do Poder Legislativo, do Poder Executivo e de órgãos e entidades da Administração Pública.

Para inserir um viés operacional que promova a efetiva realização dos direitos e objetivos constitucionais, a temática das políticas públicas utiliza-se de figuras como metas, diretrizes, programas, projetos e ações que estipulam marcos dotados de maior especificidade com relação aos comandos constitucionais abstratamente previstos e que devem ser atingidos (geralmente, em determinado espaço de tempo) e mensurados para fins de avaliação quanto ao atendimento dos fins propostos.

Por conta disso, seja de forma instrumental, como *medium*, seja para definir os “pontos de chegada” ou objetivos das políticas e situá-las no ordenamento, seja para prover arranjos institucionais ou para construir canais de *accountability* e participação, o direito permeia intensamente as políticas públicas em todas as suas fases ou ciclos: na identificação do problema (que pode ser ele próprio um gargalo jurídico), na definição da agenda para enfrentá-lo, na concepção de propostas, na implementação das ações e na análise e avaliação dos programas (Coutinho, 2013, p. 193).

Dadas as múltiplas espécies de instrumentos empregados no processo de implementação das políticas públicas, observa-se comumente uma gradação no nível de regulamentação e especificidade com relação à própria hierarquia dos atos envolvidos. Normas hierarquicamente superiores, como as normas constitucionais e as leis em sentido formal cuidam geralmente de estabelecer metas e diretrizes dotadas de maior generalidade, editando-se, em sequência, atos materiais no âmbito da Administração Pública para a elaboração de medidas e impulsionamento de processos que discriminem os atos executórios, planos de aplicação, prazos, recorte de beneficiários, recursos financeiros, dentre múltiplas outras particularidades necessárias à efetiva transformação do problema público abordado.

A compreensão geral é a de que as grandes linhas das políticas públicas, como diretrizes e objetivos, constituem opções políticas e, como tais, competem aos representantes do povo, democraticamente escolhidos para compor o Poder Legislativo. A este, portanto, incumbe organizar as políticas em forma de leis de caráter geral e abstrato, as quais serão executadas pelo Poder Executivo. A atuação do gestor público, nessa medida, encontra-se vinculada ao sentido e alcance dos conteúdos definidos para as políticas em suas normas superiores. Contudo, conforme observa Bucci (1997, p. 96), “a realização concreta das políticas públicas demonstra que o próprio caráter diretivo do plano ou do programa implica a permanência de uma atividade ‘formadora’ do direito nas mãos do [...] Poder Executivo”.

Dada a extensa gama de direitos a serem garantidos pelo Estado e a multiplicidade de ações a serem definidas para sua concreção, resta indispensável o reconhecimento da função relevante exercida pelo Executivo nessa missão. Justifica-se, sob essa ótica, a necessidade de compreensão das políticas públicas em suas singularidades, o que demanda, em cada política e objetivo específico, distintos processos e medidas que possam garantir administrativamente uma execução efetiva e um melhor alcance de resultados.

[...] cada política pública – social, econômica, regulatória, descentralizada ou não em termos federativos – deve ser compreendida em sua especificidade, de modo que sua estruturação e modelagem jurídicas sejam concebidas e estudadas em função de seus traços próprios, não como aplicação apriorística de modelos pretensamente universais. Dito de outra forma, são as peculiaridades – o setor a que se refere, sua configuração administrativa, institucional e política, os atores, grupos de interesse, sua história na administração pública, entre outras variáveis – que permitem a discussão sobre o direito das políticas públicas, não uma teoria jurídica autocentrada e distanciada da realidade (Coutinho, 2013, p. 199).

A complexidade e variabilidade dos arranjos necessários para a formulação de cada política pública específica demanda, nessa medida, a observância de determinados critérios pelo administrador público que evitem a inserção de arbitrariedades ou de medidas

ineficientes e que confirmam maior legitimidade jurídica à atuação estatal. Afinal, não se deve esquecer que a execução de políticas públicas se volta, acima de tudo, à garantia de condições salutaras de existência ao indivíduo, que lhe permitam fruir das liberdades arduamente conquistadas durante a trajetória humana. Especialmente no que concerne às condições de miséria e vulnerabilidade nas quais subsiste relevante parcela da população, o estabelecimento de critérios jurídicos que permitam a mensuração de adequabilidade e melhor alcance dos resultados revela-se indispensável para a concretização verdadeira do objetivo fundamental republicano de combate à pobreza no Brasil.

2.3.2 Participação e eficiência como critérios legitimadores das políticas públicas

A seleção das políticas públicas necessárias à realização dos fins coletivos envolve gastos públicos decorrentes de recursos limitados e que, por conseguinte, demandam uma priorização de ações nas quais os valores serão alocados. Portanto, conforme avalia Barcellos (2005, p. 90-91), essas escolhas recebem direta influência das diretrizes constitucionais acerca dos fins que devem ser perseguidos em caráter prioritário. Não constituem, dessa forma, matéria inteiramente submetida à deliberação política, devendo necessariamente observar as imposições das normas jurídicas constitucionais.

No panorama constitucional instaurado a partir da Constituição de 1988, os princípios participativo e da eficiência constituem vetores indispensáveis da atuação estatal para a persecução dos interesses públicos, inclusive no que se refere à formulação, implementação e controle das políticas públicas.

A eficiência passa a ser observada, no panorama brasileiro, como mandamento constitucional indispensável para que o devido processo legal realizador das escolhas públicas possa aparelhá-las com os meios técnicos necessários ao seu controle e à efetiva realização dos seus resultados (Moreira Neto, 2009, p. 217).

Edilson Pereira Nobre Júnior (2006, p. 47-49) leciona que o princípio da eficiência, embora tenha passado a constar expressamente no texto constitucional a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998, possui expressiva positividade no sistema jurídico brasileiro, tanto anterior quanto posteriormente à citada Emenda, a exemplo das previsões insculpidas no Decreto-Lei nº 200/1967, na Lei nº 8.987/1995, e na Lei Complementar nº 101/2000.

Defende-se que as modificações constitucionais inseridas por meio da citada emenda decorrem de um contexto de reforma no arcabouço jurídico da Administração Pública voltada à implementação de um modelo administrativo gerencial, buscando imprimir aspectos de celeridade e da eficiência sob a ótica de um valor neoliberal, permitindo que se priorizasse a

busca por resultados em sacrifício dos meios e processos do modelo burocrático. Tal argumento poderia induzir a uma aparente contradição entre o caráter intervencionista de um Estado Social e a inserção do princípio da eficiência no texto constitucional.

Modesto (2000, p. 110), contudo, entende que a interpretação do princípio da eficiência como um vetor da ideologia neoliberal traduz “um perigoso retrocesso na ordem constitucional inaugurada em 1988, capaz de provocar um grave abalo de suas estruturas e contribuir para o rompimento do Estado de Direito”. Conforme demonstra o autor, a eficiência sempre decorreu do arcabouço jurídico inerente às regras e princípios positivados na Constituição desde a sua redação original:

Nunca houve autorização constitucional para uma administração pública ineficiente. A boa gestão da coisa pública é obrigação inerente a qualquer exercício da função administrativa e deve ser buscada nos limites estabelecidos pela lei. A função administrativa é sempre atividade finalista, exercida em nome e em favor de terceiros, razão pela qual exige legalidade, impessoalidade, moralidade, responsabilidade, publicidade e eficiência dos seus exercentes. O exercício regular da função administrativa, numa democracia representativa, repele não apenas o capricho e o arbítrio, mas também a negligência e a ineficiência, pois ambos violam os interesses tutelados na lei. A atividade de administração, doutrina há décadas Gianinni, obriga a prossecução da “miglior cura degli interessi alieni” (Modesto, 2000, p. 110-111).

Nesse sentido também se pronuncia Gabardo (2001, p. 123), argumentando contrariamente ao mito que retrata a eficiência como um valor eminentemente liberal e defendendo a sua abordagem a partir da Constituição e dos valores do Estado Social, o que resulta em uma negação do viés meramente economicista do princípio.

No caminho aberto pelo neoliberalismo, a idéia-força (sic) de eficiência retoma como alçôz da mentalidade principiológica. Devido à crise do Direito legal, a racionalidade que propiciou o advento do Estado Social vê-se sem condições de sustentação. Tal fato, além de comprometer o caráter intervencionista do Estado e sua promoção do bem-estar dos menos favorecidos, das minorias e, dos direitos humanos em geral, vem prestigiar uma hermenêutica de mentalidade economicista cuja principal característica é seu desprestígio à justiça como fundamento justificador do Estado Social e Democrático de Direito (Gabardo, 2001, p. 94).

A constitucionalização do Estado Social brasileiro requer posturas de boa administração que garantam otimização e excelência nos serviços e políticas entregues à população, de forma que o princípio da eficiência constitui exigência jurídica imposta à atuação administrativa para a realização das finalidades públicas.

Reclama-se do Estado, cada vez com maior impaciência, para que otimize o seu agir e conduza em termos adequados a realização dos fins prezados pela comunidade. Questiona-se a omissão no agir, a aptidão do agir e a qualidade do agir estatal. Essas exigências não são dirigidas a um Estado liberal, mas a um Estado democrático e social, executor e fomentador da prestação de serviços coletivos essenciais. É o Estado social que não pode descuidar de agir com eficiência, justificando os recursos que extrai da sociedade com resultados socialmente relevantes. Essas

exigências hoje não são mais percebidas em termos meramente políticos ou econômicos. Foram positivadas, entronizadas no sistema jurídico, juridicizaram-se como exigências do ordenamento nacional (Modesto, 2000, p. 106).

A abordagem da eficiência administrativa, repise-se, não pode se limitar exclusivamente ao cotejo econômico de custos e benefícios.

A eficiência em sua vertente jurídica brasileira busca o bem-estar dos cidadãos, a realização dos direitos fundamentais. Seu cerne não deve ser uma busca por qualidade total afastada da essencial referibilidade ao ser humano. Mencionado princípio, como decorrência da eficácia dos direitos fundamentais, deve se adequar aos padrões de juridicidade imperantes em um determinado contexto histórico (Gomes, Filipe, 2017, p. 247).

No progresso das relações entre Administração Pública e seus cidadãos, resta indiscutível que àquela compete um dever funcional de buscar resultados que contemplem a melhor satisfação das necessidades dos indivíduos. Assim, a preocupação com o cidadão relaciona-se com a premissa de que a Administração deve estar a serviço das pessoas (Moreira Neto, 2009, p. 222).

A eficiência deslinda-se, portanto, como essencial à gestão pública democrática, na medida em que as técnicas democráticas de participação cidadã na vida pública constituem “meios para chegar a consensos praticáveis na condução dos negócios de uma coletividade” (Moreira Neto, 2009, p. 217). Exige-se, dessa forma, um agir administrativo norteado pela busca eficiente das políticas nas quais serão alocados os recursos públicos, o qual se legitima por intermédio da participação e do controle social durante o procedimento.

A participação cidadã constitui, por sua vez, verdadeiro critério de legitimidade das escolhas públicas, que devem ser norteadas por juízos de eficiência na consecução dos resultados almejados. A Administração Pública passa a constituir uma “função constitucionalmente vinculada a ser desempenhada pelo Estado e a ser o mais amplamente que possível compartilhada com a sociedade, compreendendo todo o seu desenvolvimento, desde o seu planejamento até o seu controle” (Moreira Neto, 2009, p. 223), maculando a juridicidade e tornando-se ilegítima a atuação que não contempla ou não oportuniza ao cidadão as condições efetivas de atuar de forma a verdadeiramente influir na formulação de políticas públicas que lhe são afeitas.

Nesse sentido também se manifesta Perez (2006, p. 163), que compreende a participação como princípio de estruturação da Administração Pública contemporânea, asseverando que os processos de decisão que proporcionam o diálogo entre a sociedade e a Administração resultam no aumento do grau de eficiência da sua atuação. Dessa maneira, a

garantia de espaços participativos no interior da gestão pública possui a função de prover eficiência e legitimidade à atuação estatal.

Morgado (2010, p. 88-89) assevera que a boa administração se concretiza a partir de uma consideração aberta, plural e dinâmica que se volte à realidade para poder captar, representar ou servir interesses efetivos dos cidadãos. Nessa dimensão de abertura à realidade, a Administração integra em suas decisões a voz do cidadão e aperfeiçoa a organização e funcionamento do seu aparato estatal. Aprimora, inclusive, o sistema de direitos fundamentais, ao incentivar a postura ativa do indivíduo perante as decisões públicas que afetam a sua esfera particular, favorecendo o pleno desenvolvimento do ser humano em sua acepção cidadã.

O próprio papel dos direitos fundamentais, ao evoluir para as sucessivas ampliações do seu sentido, passou a agregar às liberdades fundamentais os direitos de participação ou de prestação. E, no que concerne às políticas públicas, esses conceitos recebem importante destaque no processo de sua realização.

Bucci (1997, p. 97) observa a participação como um critério de legitimidade e qualidade das políticas públicas, assinalando que, no processo político inerente à sua formulação, a clareza das prioridades e dos meios para realizá-las se encontra na razão direta do amadurecimento da participação democrática dos cidadãos.

No contexto do combate à pobreza, a eficiência e a participação assumem contornos ainda mais relevantes, tendo em vista que as formulações em termos de políticas públicas alcançam a fruição de condições elementares de existência dos indivíduos. Nesse contexto, a otimização dos meios e recursos disponíveis para o alcance dos melhores resultados exerce impactos diretos sobre a vida de uma parcela populacional em situação de extrema vulnerabilidade socioeconômica, e apresenta a possibilidade de conferir um melhor direcionamento a essas políticas e de potencializar esses resultados à medida que oportuniza a essa parcela populacional a prerrogativa de ser ouvida e atendida em suas necessidades primordiais.

A construção de alternativas à realidade de miséria e desigualdades perpassa pelo fortalecimento da cidadania brasileira. Sob essa ótica, e tomando a fala de Milton Santos (2007, p. 19), cumpre indagar: “Quantos habitantes, no Brasil, são cidadãos? Quantos nem sequer sabem que não o são?”. Conforme leciona o autor, o respeito ao indivíduo constitui a consagração da cidadania. Esta se apresenta como uma lei da sociedade que atinge a todos indistintamente e investe cada indivíduo com a prerrogativa de se ver respeitado contra quaisquer espécies de dominação.

A realização dos direitos fundamentais, nessa medida, apresenta um caráter emancipatório ao prover o indivíduo de condições materiais que lhe permitam desenvolver suas capacidades e assumir posturas ativas na condução dos interesses públicos que interferem na sua esfera de vida. Colacione-se, nesse contexto, a reflexão de Sarlet sobre a relação entre cidadania e direitos fundamentais:

convém lembrar que os direitos fundamentais [dentre os quais se inserem os direitos de cunho social], a despeito de sua dimensão jurídico-normativa, essencialmente vinculada ao fato de serem postulados de "dever ser", possuem o que Pérez Luño denominou de "irrenunciável dimensão utópica", visto que contêm um projeto emancipatório real e concreto. Entre nós, reconhecendo igualmente uma perspectiva utópica e promocional dos direitos fundamentais, José Eduardo Faria, partindo da concepção de utopia como "horizonte de sentido", sustenta que a luta pela universalização e efetivação dos direitos fundamentais implica a formulação, implementação e execução de programas emancipatórios, que, por sua vez, pressupõe uma extensão da cidadania do plano meramente político-institucional para os planos econômico, social, cultural e familiar, assegurando-se o direito dos indivíduos de influir nos destinos da coletividade (Sarlet, 2001, p. 40).

Coutinho (2013, p. 197-198) acrescenta que a participação deslinda o papel do direito como vocalizador de demandas em termos de políticas públicas. Nessa medida, as decisões devem ser tomadas não apenas de modo fundamentado, por meio de uma argumentação coerente e documentada em meio aberto ao escrutínio do público, mas também com vistas a garantir a participação de todos aqueles interessados no processo de criação, execução e mensuração avaliativa das políticas públicas. Tal função garante às políticas uma qualificação democrática, submetendo-as a uma pluralidade de atores e formas de controle.

Resta, pois, incontestado que a centralidade do cidadão e a eficiência da atuação administrativa na realização de políticas públicas verdadeiramente conformadas com as demandas de seu público-alvo constituem fundamentos relevantes do cenário juspolítico contemporâneo, descortinando a participação cidadã e a eficiência administrativa como sinais legitimadores da nova forma de conformação estatal, assentada sobre um paradigma democrático inclusive na formulação de políticas públicas.

2.3.3 A abordagem multidimensional da pobreza na elaboração de políticas públicas

A percepção conceitual sobre a pobreza constitui o pressuposto inicial para a formulação de políticas públicas de enfrentamento a essa mazela social. Infere-se, a partir das vertentes conceituais expostas sobre o fenômeno, que a mensuração da pobreza sob uma perspectiva mais abrangente permite uma maior completude na abordagem do tema. Não se deve, contudo, compreender as suas concepções iniciais como superadas, nem tampouco assumir os conceitos como excludentes entre si, pois se observa a coexistência de duas ou

mais categorias conceituais em distintas metodologias de mensuração e aplicação. A avaliação da pobreza envolve um intrincado fenômeno que demanda diferentes soluções e abordagens a depender do contexto em que é observado. Percebe-se, ademais, que as concepções mais recentes acabam por englobar e/ou aperfeiçoar os conceitos ou elementos abordados pelas anteriores.

Converge-se, dessa forma, para a abordagem do tema como um fenômeno multidimensional e complexo, no qual se articulam diversos fatores socioeconômicos. Conforme analisa Lima (2005, p. 42-43), privações materiais mensuradas em termos de baixo rendimento e níveis de consumo constituem o pressuposto inicial da questão do qual derivam outros aspectos como má nutrição e más condições habitacionais. Aliam-se a esses fatores o acesso insuficiente a bens produtivos, serviços públicos essenciais e ao mercado de trabalho, bem como as restrições ao potencial individual de aquisição de renda impostas por condições precárias de saúde e educação, discriminações de sexo e raça e estigmas sociais. Tal conjuntura acaba por dificultar que as pessoas em situação de pobreza encontrem caminhos que lhes permitam livrar-se dessa mazela, e acrescenta-lhes a sensação de vulnerabilidade e insegurança socioeconômica.

No contexto da formulação de políticas públicas de enfrentamento a essa mazela social, a sua percepção conceitual consiste no ponto de partida do percurso e reflete nos parâmetros e critérios adotados. Contemplam-se, dessa forma, os conceitos e instrumentos de medição elencados como mais apropriados para um contexto específico, a partir da delimitação conceitual escolhida, estabelecendo-se um quadro de referência para análise tanto em termos de realidade social como das possibilidades de dados estatísticos (Rocha, S., 2006, p. 10).

Januzzi *et al.* (2014, p. 764) asseveram que não existe um consenso no reconhecimento sobre a abordagem conceitual ou medida considerada necessariamente melhor, mais válida ou mais legítima para dimensionar o fenômeno ou avaliar ações ou planos de combate à fome, desnutrição ou superação da pobreza em qualquer situação. O que se contempla na prática é a abordagem dos conceitos e metodologias de forma complementar, evidenciando a multidimensionalidade da percepção.

No Brasil, observa-se em larga escala a abordagem da pobreza como síndrome da insuficiência de renda (Lima, 2005, p. 55; Rocha, S., 2006, p. 43; Januzzi *et al.*, 2014, p. 764), o que se deve sobretudo ao fato de que, no contexto brasileiro, a ausência de recursos financeiros encontra-se ainda fortemente relacionada à impossibilidade de satisfação das

necessidades humanas básicas e à dificuldade de acesso à infraestrutura urbana e aos serviços de caráter social, dado o profundo nível de desigualdade socioeconômica existente no país.

A vantagem da análise quantitativa de dados absolutos sobre pobreza consiste em oferecer uma visão ampla e sistêmica do fenômeno, orientando o desenvolvimento de ações antipobreza por meio de dados estatísticos que identificam os perfis genéricos das populações inseridas nessa situação, tais como a sua faixa etária, localização geográfica, e as principais causas e características do seu estado. Entretanto, essa metodologia falha em reconhecer dimensões mais reduzidas do fenômeno, pertinentes a realidades específicas que são mensuradas a partir da apreciação de informações de caráter qualitativo, relativas a pequenos grupos ou experiências focalizadas (Lima, 2004, p. 129-130).

Assim, dentro da perspectiva de elaboração e avaliação de políticas públicas voltadas ao público desassistido socioeconomicamente, as metodologias de mensuração da pobreza devem refletir o desenho de políticas e programas específicos escolhidos.

Para a formulação e avaliação de programas de suplementação alimentar, como distribuição de leite a crianças ou de cestas básicas a famílias, requer-se idealmente medidas diretas de nível de desnutrição, como indicadores antropométricos. Se o combate à fome envolve implementação de programas de transferência de renda, ações de inclusão produtiva e políticas ativas de emprego – dinamização da economia, aumento real do salário mínimo –, os indicadores de pobreza monetária são úteis para monitoramento das taxas de cobertura da população. Se a estratégia envolve o provimento de alimentos por meio de merenda servida nas escolas ou de equipamentos de segurança alimentar – restaurantes populares, bancos de alimentos –, os indicadores de acesso a itens alimentares específicos podem trazer subsídios relevantes para avaliação. Enfim, se o desenho do programa voltado à mitigação da pobreza é mais abrangente, envolvendo diferentes ações setoriais de políticas sociais, as medidas de pobreza multidimensional ou um conjunto mais amplo de medidas de pobreza e indicadores sociais podem ser mais úteis para desenho, acompanhamento e avaliação da estratégia (Januzzi *et al.*, 2014, p. 764)

O diagnóstico da realidade social e a mensuração da efetividade da política implementada dependem, nesse contexto, do alinhamento entre as finalidades pretendidas com a ação governamental selecionada e a forma de abordagem do fenômeno da pobreza. A mensuração da pobreza multidimensional requer, na prática, a articulação de múltiplos fatores para uma aferição mais realista da qualidade de vida das pessoas em situação de vulnerabilidade e miséria e a conseqüente (e efetiva) formulação das respectivas medidas de enfrentamento.

No campo científico, estudos têm sido realizados propondo múltiplas abordagens metodológicas e cálculos estatísticos para a mensuração multidimensional da pobreza em grupos, regiões e contextos específicos. A especialização das pesquisas permite que se elaborem medidas públicas de enfrentamento adaptadas às particularidades do grupo

contemplado e buscando alcançar resultados que transformem verdadeiramente a sua condição socioeconômica.

Como exemplo de abordagem, cite-se a Linha de Pobreza Social (LPS), a qual, fazendo uso combinado dos conceitos de pobreza absoluta e pobreza relativa, perfaz uma medida de pobreza pautada em uma perspectiva multidimensional, haja vista a articulação de critérios distintos visando à obtenção de resultados mais próximos da realidade social. Conforme esclarecem Bagolin, Salata e Mattos (2022, p. 4), essa medida, proposta pelo Banco Mundial, contempla os dados referentes à extrema pobreza, mas é também sensível ao crescimento e à desigualdade de renda, e constitui-se em uma função da mediana da renda do local (medida relativa), que assume o valor da linha de extrema pobreza (medida absoluta) quando a metade da mediana da renda é inferior ao mínimo necessário para a sobrevivência de uma pessoa, permitindo uma avaliação mais assertiva e completa do fenômeno.

Aplicando a metodologia à realidade brasileira, os autores verificaram que existem regiões e estados da Federação nos quais determinados indivíduos que não seriam considerados pobres utilizando a linha de pobreza absoluta, são considerados socialmente pobres. Em acréscimo, observaram que, em nenhuma região ou estado, a linha de pobreza social foi inferior à linha de pobreza extrema, o que indica que o aspecto relativo de pobreza no Brasil requer maiores preocupações do que unicamente os dados de patamar financeiro vinculados à pobreza absoluta. Constataram, por fim, que o estágio de desenvolvimento do Brasil, somado à sua desigualdade de renda e heterogeneidades regionais, justificam avançar na forma de identificar os pobres, visando à proposição de políticas públicas que contemplem a inclusão e o compartilhamento dos resultados do crescimento econômico (Bagolin; Salata; Mattos, 2022, p. 5).

A pobreza, conforme evidenciado, encarcera o indivíduo em fatores muito além da privação de bens materiais ou de quantias financeiras. Relaciona-se com a privação de oportunidades e com os aspectos social e político que a circundam. Nesse sentido, a sua avaliação sob uma perspectiva multidimensional permite a percepção do fenômeno enquanto “armadilha da privação”, pois descortina a existência de uma complexidade de fatores e problemas que se retroalimentam e dificultam a superação da situação de pobreza (Lima, 2005, p. 37).

Assim, considerando que as capacitações se encontram delimitadas pelas condições econômicas, sociais e políticas de uma sociedade, a esta incumbe, juntamente com o Estado, o fortalecimento e proteção das capacitações humanas.

Com isto fica claro que não basta a supressão das faltas de capacidades por meios individualistas, mas sim por políticas amplas e intersetoriais que abranjam e afetem de forma convergente todos os condicionantes da pobreza em cada contexto específico. Não se trata, então, de promover apenas uma redistribuição de renda, ainda que seja essencial, mas de redefinir coletivamente valores e práticas sociais, bem como critérios de justiça social (Azevedo; Burlandy, 2010, p. 206).

A atuação da sociedade no processo de escolha pública, dessa maneira, recebe enfoque especial para a consecução de resultados eficientes quanto ao objetivo de erradicar a pobreza. Conforme já assinalado, a necessidade de juízos avaliatórios defendida por Sen, num contexto democrático, é essencial para a mensuração do bem-estar individual ou da qualidade de vida do homem. A seleção das prioridades no processo de elaboração das políticas públicas configura um exercício de escolha social e requer discussão pública e entendimento e aceitação democráticos.

Necessário, portanto, o estímulo à participação política para promover o empoderamento e desenvolvimento das capacidades latentes àqueles que se encontram submetidos a situações de vulnerabilidade, exclusão e miséria. Tal prerrogativa recebe, inclusive, caráter fundamental no panorama social e democrático inaugurado com a Constituição brasileira vigente.

Outrossim, tendo em vista que a execução de políticas públicas e a concretização de direitos sociais para fins de enfrentamento à pobreza se realiza sobretudo por intermédio do Estado, apresenta-se relevante, para o presente estudo, a análise desse fenômeno social sob o olhar do direito, de forma a buscar um conceito jurídico de pobreza que contribua com a formulação e operacionalização de políticas e mecanismos estatais legítimos para a sua erradicação.

2.4 Elaborando um Conceito Jurídico de Pobreza

Diante do percurso argumentativo traçado nas linhas precedentes, restou perceptível que a pobreza constitui um fenômeno de complexa mensuração, dotado de antecedentes históricos que contribuíram para seu aprofundamento e perpetuação, e cujo enfrentamento apresenta caráter fundamental no Estado brasileiro.

Os esforços aqui empreendidos na tentativa de imprimir uma delimitação jurídica a esse fenômeno, contudo, não possuem o condão de suplantarem os relevantes posicionamentos acadêmicos sobre o tema, mas pretendem tão somente elaborar um substrato teórico que possa delimitar o objeto da pesquisa e conferir um melhor direcionamento aos argumentos que serão

construídos ao longo do trabalho, primando pela qualidade da análise e dos resultados obtidos.

A visão fragmentada da pobreza, limitando-a a apenas um dos seus aspectos (normalmente concentrado sobre a escassez monetária), impede que se vislumbrem formas efetivas e duradouras para o seu enfrentamento. Em sua relação com o direito, Rabenhorst (2006, p. 71) assinala que a pobreza é abordada de forma limitante, de maneira que o discurso jurídico tende a considerar apenas os seus efeitos mais visíveis.

[...] o tratamento jurídico da pobreza, não só no Brasil, continua atrelado à idéia (sic) de subsistência, e não de vida digna [...]. Ora, é preciso ir mais adiante e entender que a pobreza dificulta ou impede por completo a exigência de outros direitos. Afinal, como os pobres podem, por exemplo, exigir seus direitos de liberdade de locomoção? E que direito à privacidade eles podem demandar quando não possuem um lugar fixo para morar? Por quais meios eles podem livremente requerer acesso à cultura, conhecimento ou educação? (Rabenhorst, 2006, p. 77).

O direito deixa de considerar, nesse sentido, o papel que as instituições legais exercem na reprodução da hierarquia social, obstaculizando a efetiva emergência de oportunidades iguais e tornando inócua qualquer estratégia antipobreza que não aprofunde a análise das consequências jurídicas referentes à manutenção dessa mazela no seio social.

[...] muitos juristas teimam em conceber as normas que buscam erradicar a pobreza como simples programas políticos, e não como verdadeiras normas jurídicas, dotadas de plena eficácia. A pobreza, por conseguinte, é vista como um fato, não como uma ilegalidade. Em suma, como revela o irônico título desta intervenção: *o direito é pobre na forma como entrevê a luta contra a pobreza* (Rabenhorst, 2006, p. 72) (destaques no original).

É necessário, portanto, conferir maior densidade jurídica à luta contra a pobreza para que se observem soluções efetivas na qualidade de vida daqueles que se veem diuturnamente afetados por essa condição, evitando que a sua utilização em conotações vagas e abstratas meramente alimente retóricas vazias de concretude e de resultados.

Isso posto, cumpre preliminarmente repisar que a categoria da pobreza envolve um estudo multidisciplinar. As distintas formas de mensuração do fenômeno, apresentadas anteriormente, evidenciam que a sua abordagem varia de acordo com o objetivo a ser alcançado ao lidar com a temática. Para uma mensuração jurídica que possa contribuir com o tema do presente trabalho, entretanto, a análise recai sobre as consequências jurídicas acarretadas pela pobreza, no interior do sistema democrático que rege a sociedade que a envolve, e diante das responsabilidades conferidas ao Estado para a promoção da dignidade humana.

Constata-se, em escala mundial, que a pobreza é abordada em sua correlação com os direitos humanos, sendo mencionada em documentos e acordos firmados entre nações, como também em medidas patrocinadas por organismos internacionais. Existe, de fato, a “percepção moral de que todos deveriam ter acesso a condições básicas de subsistência, diante da abundância de recursos e do acúmulo de conhecimento humano presentes no mundo, sob pena de se cometer uma injustiça elementar” (Costa, 2008, p. 89).

É inegável que a violação de direitos humanos possui íntima relação com a pobreza. Deve-se, entretanto, ter cautela ao se definir que a pobreza, por si só, constituiria uma violação desses direitos. Tal afirmação implicaria assumir que qualquer direito humano violado enquadraria o sujeito na condição de pobreza, o que envolve mensurações muito amplas e desassociadas de realidades específicas (Costa, 2008, p. 89). Revela-se mais assertivo, portanto, assumir que a violação de direitos humanos elementares, assim assinalados em contextos específicos de cada cultura e condições individuais de privação de capacidades, constitui uma consequência jurídica ocasionada pela situação de pobreza em que se encontra um indivíduo ou grupo social.

Ademais, a partir das elucidações de Amartya Sen, logrou-se possível compreender a pobreza como uma situação de privação de capacidades (ou *capabilities*, em sua versão original) necessárias ao desenvolvimento humano e à aquisição da liberdade. Ao defender que a liberdade abrange um conjunto de processos e oportunidades que permitem, dentro das circunstâncias pessoais e sociais de cada indivíduo, o aprimoramento da autonomia humana, o autor evidencia que a privação dessa condição de liberdade envolve processos inadequados de violação de direitos políticos e civis, que afetam sua liberdade de ação e decisão, como também oportunidades inadequadas que impedem a realização de suas preferências particulares e intrínsecas ao seu contexto de desenvolvimento, ocasionando exclusão e desigualdade (Sen, 2000, p. 25). A efetiva fruição da liberdade humana, portanto, demanda que sejam considerados não apenas os bens nutricionais e monetários minimamente necessários à manutenção da sua subsistência física, mas também outros fatores indispensáveis à aquisição de capacidades pelo indivíduo que lhe permitam atingir o desenvolvimento.

A aquisição de tais capacidades, como visto, dá-se mediante ações de ordem individual e coletiva, envolvendo tanto os funcionamentos de natureza física, como renda, nutrição, vestuário e moradia, como também os processos sociais inerentes à convivência humana em sociedade, como a participação cívica nos assuntos de interesse público que repercutem na esfera individual e na fruição de direitos. A escassez de bens primários e de

recursos financeiros, portanto, constitui um dos elementos caracterizadores da pobreza, mas não seria, sob a percepção de Sen, o único dado a ser considerado. O que promove a miséria e a fome, na verdade, não é a escassez dos recursos em si, mas a incapacidade de obtê-los.

Para Sen (2000, p. 22 e ss.), o desenvolvimento relaciona-se com a melhora da vida cotidiana e das liberdades desfrutadas. A expansão das liberdades enriquece a vida humana e, principalmente, permite que os indivíduos sejam seres sociais mais completos, exercendo suas vontades e interagindo e influenciando o mundo em que vivem. A garantia de direitos e de liberdades democráticas, nessa perspectiva, expande as capacidades de as pessoas conduzirem o tipo de vida que valorizam, aprimorando atributos intrínsecos à sua existência e aumentando seu potencial de engajamento e de influência sobre assuntos de ordem coletiva. Aperfeiçoa-se o aspecto humano relacionado à sua condição de agente (“*agency aspect*” foi a expressão utilizada pelo autor), ou seja, o seu papel como membro do público e como participante de ações econômicas, sociais e políticas, interagindo e envolvendo-se, direta ou indiretamente, em atividades individuais ou conjuntas na esfera do interesse público.

A pobreza, ao ser observada como a privação das capacidades humanas básicas, interfere diretamente na fruição das liberdades necessárias ao desenvolvimento democrático, pois exerce efeitos debilitadores sobre a liberdade, a iniciativa e as habilidades dos indivíduos. A ausência de renda e de bens materiais insere-se num quadro mais amplo e complexo de privações, que também envolvem fatores como a exclusão social, a desigualdade de oportunidades, a perda de autonomia, de autoconfiança, de saúde física ou psicológica, dentre outras possíveis limitações observadas em cada específico contexto individual.

A privação de oportunidades ocasionada pela pobreza abrevia as possibilidades de escolhas do indivíduo na construção de uma vivência digna. Reduz, portanto, a sua liberdade e inviabiliza sua plena participação na sociedade. Retira-se, do indivíduo em situação de pobreza, a sua condição cívica, despindo-o da situação de sujeito de direito e negando-lhe a fruição de direitos e liberdades fundamentais.

Ocorre que a legitimidade dos sistemas democráticos se sustenta sobre a atuação cívica nos processos de decisões públicas, seja por intermédio do voto eleitoral ou em mecanismos outros de representação ou de atuação política direta¹³. Ao permitir que sua sociedade seja composta por grandes parcelas populacionais em situação de desigualdade de oportunidades e exclusão social dentro do contexto da pobreza, o Estado contribui com a

¹³ A análise dos pressupostos que fundamentam a existência de uma relação entre participação e legitimidade no interior dos sistemas democráticos contemporâneos será realizada com maior precisão em capítulo próprio, tendo em vista que a democracia, em suas relações com o enfrentamento à pobreza, constitui um dos eixos estruturantes do presente trabalho.

redução da autonomia do seu povo, restringindo a liberdade de escolha e conseqüentemente a vivência democrática do cidadão.

A exclusão social constitui uma das facetas da pobreza e ataca diretamente o sistema democrático. Conforme assinala Müller (2005, p. 399), ela “se afirma inequivocamente às expensas do Estado Democrático de Direito e do Estado de Bem-Estar Social; ela deslegitima o governo, pois faz com que o povo ativo, o povo enquanto instância de atribuição e o povo-destinatário degenerem em ‘povo’ como ícone”. Um indivíduo que é mantido à margem das interações políticas e sociais de um país não exerce plenamente a sua liberdade e, sem o exercício de liberdades, não se constrói a democracia.

O exercício das liberdades civis e políticas relaciona-se estreitamente com a satisfação das necessidades econômicas. A existência de uma democracia, para Sen, pressupõe o gozo de liberdades civis e políticas que, em distintos aspectos, promovem a satisfação das necessidades econômicas. Assim, quanto mais democrático é um país, menores são as chances de se constatarem mazelas como uma fome coletiva. Conforme defende o autor, a democracia e as liberdades políticas exercem impacto sobre a vida e as capacidades dos cidadãos, conferindo-lhes o direito de chamar a atenção para as necessidades gerais e exigir a ação pública apropriada. A resposta do governo ao sofrimento do povo frequentemente depende da pressão exercida sobre esse governo, e é nisso que o exercício dos direitos políticos (votar, criticar, protestar) pode realmente fazer a diferença (Sen, 2000, p. 185). Nesse sentido, a intensidade das necessidades econômicas aumenta a urgência das liberdades políticas.

A democracia, portanto, revela-se fundamental para a satisfação das necessidades do indivíduo e para o desenvolvimento das suas capacidades. Apresenta importância direta para a vida humana por intermédio da relação entre os direitos civis e políticos e as suas capacidades básicas, como a de participação na vida política e social. Possui também um papel instrumental ao viabilizar que as pessoas sejam ouvidas – e obtenham respostas do governo – em suas reivindicações políticas, econômicas e sociais, por intermédio de comunicação e diálogo abertos. E apresenta, ainda, um aspecto construtivo, na medida em que promove, por intermédio das liberdades individuais de participação nos processos de discussão, debate, crítica e dissensão, a formação de valores e prioridades em termos de necessidades públicas assentadas sobre um exercício fundamentado e refletido de escolha social (Sen, 2000, p. 182-189).

Sob esse panorama, revela-se possível sustentar o argumento de que a existência massiva de pobreza afeta a legitimidade de sistemas democráticos. Ora, uma vez despidido das condições que lhe permitem desenvolver e aprimorar sua existência, como pode o sujeito

exercer concretamente a democracia? A fruição dos direitos inerentes à condição humana (ou dos funcionamentos de base, conforme expressado por Sen) é o que lhe possibilita expandir capacidades para alcançar o seu desenvolvimento pessoal e o exercício de suas liberdades. É no gozo das liberdades humanas que se constrói a democracia. A pobreza, como privação dessas capacidades intrínsecas ao desenvolvimento humano, ocasiona a ausência de liberdade e de autonomia cívica, o que deslegitima a estrutura democrática sobre a qual se sustentam o Estado e a sociedade nos quais ela se insere. É dizer, em termos mais simplistas: onde há pobreza, não se exerce plenamente a liberdade. E, sem liberdade, não se legitima a democracia.

No panorama constitucional brasileiro, a relação entre pobreza, liberdade e democracia recebe especial densidade. O combate à pobreza figura, como visto, no rol dos objetivos fundamentais da República Federativa Brasileira, e os direitos sociais receberam status de direitos fundamentais, atuando inclusive como instrumentos necessários à fruição dos direitos fundamentais de liberdade. A associação de um viés social ao Estado Democrático de Direito pátrio concebeu a construção de um Estado dotado de múltiplas competências para a concretização desses direitos voltados à garantia do bem-estar coletivo e à redução das fragilidades socioeconômicas de sua população vulnerável.

Ademais, em que pese não seja expressamente mencionada como tal, a participação cidadã apresenta uma estrutura principiológica decorrente de uma multiplicidade de normas e valores encartados no texto constitucional pátrio¹⁴. E, à medida que a sua plena ocorrência pressupõe que ao indivíduo tenham sido oportunizadas as condições elementares para o desenvolvimento das capacidades que lhe permitem fruir das liberdades intrínsecas à sua condição humana (dentre elas, o direito de participação política), não há como se compatibilizar a participação democrática com a privação de liberdades decorrente da situação de pobreza impingida a uma parcela tão relevante da sociedade brasileira.

Diante dos fundamentos expostos, por fim, pode-se entender a pobreza como uma situação de privação de capacidades individuais que ocasiona a violação de direitos elementares à condição humana e impede o desenvolvimento da sua liberdade. No Estado Democrático de Direito brasileiro, a sua erradicação perfaz-se em fundamento de legitimidade do regime democrático e em um dever jurídico estatal decorrente dos objetivos e princípios

¹⁴ Nesse sentido, Perez (2004, p. 83) defende a existência de um princípio participativo implícito nas normas constitucionais, estruturante do Estado Democrático de Direito brasileiro. Carlos Ayres Britto (1992, p. 122), por sua vez, afirma que a inserção de institutos participativos no texto constitucional redimensionou o princípio da soberania popular, devendo-se entender a locução “Estado democrático” inserida no preâmbulo da Constituição Federal como sinônimo de “Estado participativo”.

constitucionais de valorização da pessoa humana em suas diversas potencialidades, e, especialmente, na concretização de condições sociais, políticas e econômicas que possibilitem a efetiva participação cidadã na construção democrática do seu país.

Um outro ponto a corroborar com o caráter fundamental assumido pelo enfrentamento à pobreza no sistema jurídico-constitucional brasileiro consiste na previsão, inserida nos artigos 79 a 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da criação de Fundos de Combate à Pobreza nos níveis federal, estadual e municipal, com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, direcionando a aplicação de seus recursos a ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para a melhoria da qualidade de vida.

O propósito delimitado constitucionalmente para essas fontes de recursos coaduna-se com a compreensão de que o enfrentamento à pobreza envolve uma mensuração multidimensional, abordando variados aspectos da existência humana que lhe confirmem condições dignas e permitam o desenvolvimento de capacitações aptas a aprimorar sua existência e enriquecer suas liberdades democráticas.

Ao determinar que os respectivos recursos devem ser aplicados em ações nas mais diversas áreas de interesses social, devendo voltar-se à melhoria da qualidade de vida dos seus beneficiários, os Fundos de Combate à Pobreza cristalizam a relevância da utilização de políticas públicas para alcançar a realização dos fins constitucionais, especialmente no que se refere à concretização do princípio fundamental da dignidade humana e do objetivo fundamental republicano de combate à pobreza. É factível assumir, diante dos diversos argumentos explorados neste capítulo, que o combate à pobreza deve ser compreendido como uma política pública fundamental no Estado Democrático de Direito brasileiro.

Outrossim, sob a compreensão de que a manutenção dos ciclos de pobreza afeta a legitimidade do sistema democrático, na medida em que reduz a autonomia do seu povo, restringindo a liberdade de escolha e conseqüentemente a sua vivência democrática, assume especial relevo promover a garantia de condições participativas a este público-alvo no processo de formulação, execução e avaliação dos programas, projetos e ações relacionados a esta diretriz constitucional de caráter fundamental. Sob essa perspectiva, inclusive, o legislador constituinte determina que os citados Fundos de Combate à Pobreza sejam acompanhados de conselhos participativos, os quais oportunizem a atuação da sociedade civil na construção de suas políticas públicas (arts. 79, parágrafo único, e 82, *caput*, do ADCT).

Sinaliza-se como fundamental, portanto, esmiuçar as relações observadas entre a existência da pobreza na sociedade brasileira, os seus reflexos no desenvolvimento da competência cívica do indivíduo, e a atuação estatal na promoção da igualdade material de seu povo por intermédio de políticas públicas sociais, que permitam a fruição de direitos aptos a aprimorar a existência humana rumo à construção da sua efetiva liberdade. As nuances dessa intrincada relação inserem-se na estrutura democrática do Estado brasileiro, de forma que a sua legitimidade se contempla à medida que se reconhece a importância do combate efetivo à pobreza como forma de emancipar a sua sociedade e permitir que esta adquira condições de atuar eficaz e verdadeiramente na elaboração das decisões públicas que regem o país.

Nas presentes linhas, constatou-se que a pobreza impede a ocorrência de uma participação social efetiva nos assuntos públicos, o que prejudica a estrutura estatal democrática. O próximo passo, portanto, consiste em investigar os fundamentos que privilegiam o papel da participação popular nos sistemas democráticos presentes. Para isso, realizar-se-á preliminarmente um breve exame acerca da trajetória das teorias democráticas em associação com as distintas abordagens históricas conferidas à participação popular, para em seguida observar como se dispõem as democracias dominantes no mundo ocidental contemporâneo com relação à atuação do seu povo na gestão dos interesses coletivos, o que repercute sobremaneira nas formas como se concebem e se executam as políticas sociais de combate ao fenômeno da pobreza.

3 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO DEBATE CONTEMPORÂNEO

Conforme se sustentou no capítulo anterior, a busca por soluções efetivas de enfrentamento à pobreza demanda a compreensão sobre a relevância de se promover a efetiva participação do indivíduo na construção democrática de políticas e medidas voltadas à fruição de direitos que permitam a aquisição da sua liberdade. A participação, cumpre dizer, constitui atividade política dos cidadãos que figura como um dos pressupostos de uma sociedade democrática (Dallari, 1999, p. 89-90).

A partir da exposição do panorama histórico que demarca as relações entre a participação e a democracia, é possível compreender os fundamentos que sustentam o sistema democrático vigente e as formulações mais recentes que contestam a sua efetividade, especialmente no que concerne às dificuldades em garantir a representatividade das múltiplas e complexas demandas apresentadas pelas sociedades contemporâneas, e em promover a superação dos níveis de pobreza e desigualdades entre seus povos.

Nesse contexto, intensifica-se o debate acerca das possibilidades descortinadas pela democracia participativa para superar o déficit de participação política constatado nos regimes democráticos representativos, assim como para introduzir novas formas de articulação entre o Estado e a sociedade que promovam políticas mais efetivas para a garantia de seus direitos. No cenário brasileiro, a configuração política e social em que se deu a promulgação da Constituição de 1988 fomentou a valorização do princípio participativo como elemento de aperfeiçoamento democrático, inserindo no texto constitucional a previsão de diversas normas que favorecem a percepção sobre a relevância assumida pela participação popular nos assuntos de interesse público, como medida de legitimidade e como contribuição para alcançar a efetividade na gestão das políticas e serviços que concretizam os direitos fundamentais.

Sob esse panorama, o presente capítulo busca explorar os alicerces que justificam o argumento acerca da relevância da participação no sistema democrático, como pressuposto para a compreensão de que o combate à pobreza demanda a ampliação das possibilidades participativas do indivíduo, especialmente diante da configuração social conferida ao Estado brasileiro, que demarca a sua responsabilidade na garantia de condições dignas de existência a todos os seus cidadãos.

3.1 Um Breve Percurso Histórico: Teorias Democráticas e sua Relação com a Participação

A concepção sobre o instituto da participação apresentou variações à medida que se foram construindo as teorias democráticas ao longo da História. Nos debates contemporâneos, o nível de intervenção popular nos assuntos de interesse público constitui um dos pontos relevantes tanto nas argumentações favoráveis, como também nas críticas construídas em torno do sistema democrático vigente. No contexto da teoria democrática contemporânea, em qualquer dos modelos defendidos, não se nega a importância da participação para a democracia e conseqüentemente para a construção de medidas efetivas de combate à pobreza. A questão debatida a respeito da participação, conforme resume Azevedo (2021, p. 1618), não reside em “se”, mas em “qual” e em “como”.

Cumprindo então compreender inicialmente a interação entre democracia e participação por intermédio de uma breve visita às teorias democráticas com o intuito de observar de que forma a participação política é abordada ao longo dessa evolução, a fim de que se possam mensurar os fundamentos que contribuíram para estruturar a atual conjuntura dessa relação. Nesse momento específico, portanto, as elucidações concentrar-se-ão em maior medida sobre as categorias da democracia e da participação, até que se compreenda como ambas atingiram a conformação atual dentro da estrutura estatal, para que se possa enfim retomar a discussão sobre o enfrentamento da pobreza através de medidas participativas que promovam a associação entre a sociedade civil e o Poder Público assentado em uma Administração democrática.

Pois bem. Sobre a democracia, cabe inicialmente observar que esta, conforme aponta José Afonso da Silva (2005, p. 125-126), apresenta-se como um conceito de caráter histórico. Constitui-se em instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, os quais se interpretam hodiernamente como direitos fundamentais do homem. A historicidade desses direitos envolve-se com o conceito de democracia para enriquecê-lo quanto ao conteúdo, mas não prescinde do princípio básico de que esta deslinda um regime político cujo poder repousa na vontade do povo. A concepção de povo, contudo, varia conforme o período histórico em que é abordada e o conseqüente modelo teórico de democracia defendido.

A concepção de povo tem variado com o tempo, "porque, se sempre é o povo que governa, não é sempre o mesmo povo". "Por isso é que a democracia da antiguidade grega não é a mesma dos tempos modernos; nem a democracia burguesa capitalista corresponde à democracia popular. [...] Podemos, assim, admitir que a democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo. Diz-se que é um processo de convivência, primeiramente para denotar sua historicidade, depois para realçar que, além de ser uma relação de poder político, é também um modo de vida,

em que, no relacionamento interpessoal, há de verificar-se o respeito e a tolerância entre os conviventes (Silva, J., 2005, p. 126).

Sob esse aspecto, a democracia não figura como um mero conceito político abstrato e estático, mas como um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que seus titulares vão conquistando no correr da História. Nesse sentido também se manifestam Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 320), ao afirmarem a historicidade e as distintas formulações conceituais em torno do tema:

O problema da Democracia, das suas características, de sua importância ou desimportância é, como se vê, antigo. Tão antigo quanto a reflexão sobre as coisas da política, tendo sido reproposto e reformulado em todas as épocas. De tal maneira isto é verdade, que um exame do debate contemporâneo em torno do conceito e do valor da Democracia não pode prescindir de uma referência, ainda que rápida, à tradição (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998, p. 320).

Observam-se, na teoria democrática contemporânea, três grandes tradições do pensamento político: a primeira se apresenta como teoria clássica ou aristotélica, que formula as três formas de Governo dentre as quais se insere a Democracia. Tida como governo do povo, esta compreende todos aqueles considerados como cidadãos e distingue-se da Monarquia, ou governo de um só, e da Aristocracia, que seria o governo de poucos. A segunda tradição democrática reside na teoria medieval, de origem romana e lastreada na noção de soberania popular, cuja concepção varia de forma ascendente ou descendente à medida que esse poder supremo deriva do povo e se torna representativo ou deriva do príncipe e se transmite por delegação do superior para o inferior. Por fim, na teoria moderna, surgida com a formação do Estado moderno e das grandes monarquias, as formas de governo dividem-se essencialmente entre monarquia e república, e a antiga democracia passa a ser entendida como uma forma de república contraposta à aristocracia, dentro de um contexto pré-revolucionário entre ideais democráticos e ideais republicanos (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998, p. 319-320).

A teoria clássica da democracia revela que o berço histórico da política ocidental reside nas cidades-Estados da Antiguidade grega e romana. Desse período surgem as primeiras formulações sobre a noção de democracia¹⁵. As concepções políticas construídas no contexto da democracia ateniense e da república romana apresentavam em comum o elemento da participação popular. Nesse panorama, a democracia antiga poderia ser definida como “o autogoverno do povo, no qual todos os grupos sociais livres, independentemente de riqueza e

¹⁵ A origem etimológica do termo, inclusive, deriva de raízes gregas. “Embora o termo democracia tenha penetrado na língua inglesa no século dezesseis, vindo da palavra francesa *democratie*, suas origens são gregas. ‘Democracia’ é derivada de *demokratia*, cujas raízes são *demos* (povo) e *kratos* (governo)” (Held, 1987, p. 1).

status, estavam credenciados a participar diretamente das decisões comuns” (Araújo; Belinelli; Singer, 2021, p. 36).

A igualdade e participação política na democracia antiga, entretanto, eram prerrogativas exclusivas para poucos de seus indivíduos. O governo do povo referia-se apenas a homens livres, excluindo-se da atuação cívica, sobretudo, as mulheres e a população escrava. Na análise de Held (1987, p. 21),

A *polis* clássica foi marcada pela unidade, solidariedade, participação e uma cidadania altamente restrita. O Estado tinha profunda influência na vida de seus cidadãos, mas abarcava apenas uma pequena parcela da população. [...] As conquistas da democracia clássica estavam diretamente ligadas ao trabalho não reconhecido politicamente e ao serviço das mulheres (e crianças).

Com o colapso da civilização greco-romana, deu-se o declínio da democracia clássica e a prática política viu-se reduzida com o surgimento do feudalismo. A Idade Média não contribuiu com grandes reflexões sobre a natureza e a filosofia política e, conseqüentemente, não produziu construções teóricas relevantes sobre as concepções de democracia. Outrossim, à medida que cedia, no fim da Idade Média, o domínio feudal, começaram a emergir, no pensamento político europeu, preocupações a respeito da natureza e dos limites da autoridade política, da lei, dos direitos e da obediência, alçando o conceito de Estado, em fins do século XVI, ao tema central da análise política (Held, 1987, p. 35-37). A democracia voltou a ser discutida, fortalecendo-se os debates juntamente com o desenvolvimento do Estado Moderno.

[...] o Estado moderno foi concebido pelos grandes pensadores políticos europeus, a partir de fins do século XVII, como uma organização necessariamente rígida e estática, porque o desafio político da época consistia em abolir o absolutismo monárquico, pela despersonalização do poder. Era indispensável, para tanto, substituir a vontade individual soberana, fundamento da sociedade política no *Leviatã* de Hobbes, pela norma geral e abstrata (Comparato, 1998, p. 40).

As chamadas revoluções democráticas, ocorridas na Inglaterra, em 1642 e 1688, nos Estados Unidos em 1776 e na França em 1789, constituem paradigmas que formataram a teoria democrática ocidental, reinventando o conceito de democracia e transformando-a em um “projeto civilizatório”, na medida em que esta deixou de ser concebida como apenas uma forma de organizar o exercício do poder, para tratar-se de um conjunto de ideais que requalificaram as exigências sociais sobre a política (Araújo; Belinelli; Singer, 2021, p. 128-129).

O pensamento político emergente nesse período contribuiu para o desenvolvimento de concepções de democracia que buscassem alinhar as noções de governo com a vontade soberana do povo. Uma das vertentes, capitaneada por Rousseau, buscou rearticular aspectos das teorias políticas do mundo antigo, e exerceu relevante influência sobre o ideário inserido

na Revolução Francesa, como também sobre tradições do pensamento revolucionário, do marxismo ao anarquismo (Held, 1987, p. 70). Conforme Leciona Held (1987, p. 68), Rousseau “celebrou a noção de um corpo de cidadãos ativos e envolvidos, mas interpretou essa noção de forma mais radical: todos os cidadãos deveriam se reunir para decidir o que é melhor para a comunidade e decretar as leis apropriadas. Os governados deveriam ser os governantes”.

Não obstante as formulações rousseauianas sobre uma atuação direta do povo soberano sobre o governo, uma outra vertente teórica desse período histórico fundamentou-se na tradição liberal, que teve, dentre os principais expoentes, as figuras de Thomas Hobbes e John Locke. Segundo Held (1987, p. 38), “Hobbes marca um ponto interessante na transição entre um compromisso com o estado absolutista e a luta do liberalismo contra a tirania. Locke, em contraste, assinala o claro início da tradição constitucionalista liberal”.

Analisando o conceito de liberalismo, Held (1987, p. 38-39) constata tratar-se de temática controversa com interpretações variadas, mas entende que, historicamente, o termo se refere às formulações voltadas à defesa dos valores de liberdade de escolha, razão e tolerância diante da tirania e do sistema absolutista, buscando restringir os poderes do Estado e definir uma esfera unicamente privada, independente da ação do Estado.

Gradualmente, o liberalismo associou-se à doutrina de que os indivíduos deveriam ser livres para adotar suas próprias preferências em assuntos religiosos, econômicos e políticos. De fato, em tudo que afetasse a vida diária. Embora diferentes “variantes” do liberalismo interpretassem este objetivo de diferentes maneiras, todas estavam unidas na defesa de um Estado constitucional, da propriedade privada e de uma economia competitiva de mercado como os mecanismos centrais para coordenar os interesses dos indivíduos (Held, 1987, p. 39).

A compreensão do panorama no qual se desenvolveu a tradição liberal, notadamente quanto às suas indagações a respeito da natureza da soberania e dos limites da atuação estatal, da garantia de direitos e de concepções de liberdade e igualdade entre os indivíduos, revela-se crucial para se assimilar os pressupostos que embasaram os novos modelos democráticos emergentes a partir dos séculos XVIII e XIX, e a forma como a participação cidadã nos assuntos de interesse público passou a ser abordada.

Identificada a Democracia propriamente dita sem outra especificação, com a Democracia direta, que era o ideal do próprio Rousseau, foi-se afirmando, através dos escritores liberais, de Constant e Tocqueville e John Stuart Mill, a idéia (sic) de que a única forma de Democracia compatível com o Estado liberal, isto é, com o Estado que reconhece e garante alguns direitos fundamentais, como são os direitos de liberdade de pensamento, de religião, de imprensa, de reunião, etc, fosse a Democracia representativa ou parlamentar, onde o dever de fazer leis diz respeito, não a todo o povo reunido em assembleia (sic), mas a um corpo restrito de representantes eleitos por aqueles cidadãos a quem são reconhecidos direitos políticos (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998, p. 323-324).

Bobbio (1987, p. 150) leciona que a democracia dos modernos se desenvolveu especialmente no contexto da formação dos Estados Unidos da América, em que se consolidava a estruturação de um governo republicano. Um expoente significativo desse momento histórico foi James Madison com a obra *O Federalista*, que contrapunha a democracia dos antigos, entendida como democracia direta e tomada por incompatível nos Estados modernos de grandes extensões territoriais, à concepção de república, entendida como o governo representativo.

A partir desse contexto,

[...] emerge a firme opinião de que existe um nexo entre Estado representativo (ou república) e dimensão do território, e que portanto a única forma não autocrática de governo possível num grande Estado é o governo por representação, que é uma forma de governo democrático corrigido, temperado ou ilimitado, e enquanto tal tornado compatível com um território muito vasto e com uma população numerosa (Bobbio, 1987, p. 151).

Com Alexis de Tocqueville, por meio de sua obra *Da democracia na América*, consagra-se o novo Estado no novo mundo como forma autêntica da democracia dos modernos contraposta à democracia dos antigos, marcada pelos caracteres da soberania do povo e do fenômeno da associação. Sob tais pressupostos, o Estado representativo, que vinha se consolidando também em grande parte dos Estados europeus a partir do século XIX, conhece um processo de democratização assentado em dois importantes pilares: o alargamento do direito de voto até a consagração do sufrágio universal masculino e feminino, e o desenvolvimento do associacionismo político até a formação dos partidos de massa e o reconhecimento de sua função pública (Bobbio, 1987, p. 151-153).

No Estado moderno, assentado sobre os pressupostos liberais, o conceito de liberdade política não se identifica com o direito de participar diretamente da vida pública, mas sim com o direito que possui todo indivíduo de não ser molestado pelo Poder Público, em sua vida privada. A concepção moderna de sociedade civil considera a necessidade de proteção das liberdades dos indivíduos e de uma separação entre a esfera estatal e a social (Comparato, 1989, p. 125). A participação política então passa a ser redefinida como “manifestação daquela liberdade particular que, indo além do direito de exprimir a própria opinião, de reunir-se ou de associar-se para influir na política do país, compreende ainda o direito de eleger representantes para o Parlamento e de ser eleito” (Bobbio, Matteucci; Pasquino, 1998, p. 324).

Filgueiras (2008, p. 146-147) observa que existe um ponto comum nas teorias democráticas produzidas ao longo do século XX, que consiste justamente em uma inevitável desconfiança com relação à participação ativa dos cidadãos nos negócios públicos. Buscaram, tais teorias, construir arranjos institucionais que se conciliassem com essa constatação empírica, resultando num caráter de “apatia” estrutural promovido pela teoria democrática, marcada, nessa perspectiva, por uma visão procedimental de democracia.

Advogando por um modelo procedimental, Schumpeter analisa a democracia partindo, dentre outros argumentos, de uma crítica à noção de soberania popular advinda da teoria clássica. Definindo o método democrático clássico como o “arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realiza o bem comum fazendo com que o próprio povo decida as questões mediante a eleição de indivíduos que se reúnem para lhe satisfazer a vontade” (Schumpeter, 2017, p. 339), o autor assevera que tal concepção assume que a sociedade possui uma opinião racionalmente definida e ponderada sobre todas as questões e pressupõe a existência de um bem comum unicamente determinado. Refuta, portanto, essa percepção, argumentando que ela resultaria por sobrepor interesses de grupos específicos sobre toda a coletividade, e acrescentando que não existe, na prática, uma realização literal do chamado governo “pelo povo”, existindo, na verdade, um governo aprovado pelo povo.

Além da democracia “direta”, há uma infinita riqueza de formas possíveis nas quais o “povo” pode participar dos negócios do governo ou influir ou controlar aqueles que realmente governam. Nenhuma dessas formas, particularmente nenhuma das que são praticáveis, tem um título óbvio ou exclusivo para se denominar “governo pelo povo” se essas palavras forem tomadas no seu sentido natural. Se alguma delas vier a adquirir tal denominação, será unicamente em virtude de um acordo arbitrário para determinar o significado que se deve atribuir ao termo “governar”. Tal acordo é sempre possível, naturalmente: o povo nunca governa de fato, mas sempre se pode fazer com que governe por definição (Schumpeter, 2017, p. 334-335).

O método democrático schumpeteriano define-se como “o sistema institucional para chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo” (Schumpeter, 2017, p. 366). Concebe-se a democracia não como um fim em si mesmo, mas como um método político, ou seja, um arranjo institucional para obter decisões políticas, sejam legislativas ou administrativas (Schumpeter, 2017, p. 328-329). Implica, pois, a realização de um método pelo qual se efetiva a luta competitiva mediada pelo processo eleitoral.

A visão da democracia como método para tomada de decisões é compartilhada por Bobbio (1986, p. 12), que a supõe como um conjunto de regras procedimentais para a formação de decisões coletivas, muito embora reconheça que nesse processo deve ser prevista e facilitada a ampla participação dos interessados. A definição mínima de democracia, para o

autor, corresponderia a uma definição procedimental ou formal, acrescentando que, ao se incluir no conceito geral de democracia a estratégia do compromisso entre as partes através do livre debate para a formação de uma maioria, a definição proposta refletiria melhor a realidade da democracia representativa do que a da democracia direta¹⁶. Assevera, por fim,

[...] que a democracia como método está sim aberta a todos os possíveis conteúdos, mas é ao mesmo tempo muito exigente ao solicitar o respeito às instituições, exatamente porque neste respeito estão apoiadas todas as vantagens do método e entre estas instituições estão os partidos políticos como os únicos sujeitos autorizados a funcionar como elos de ligação entre os indivíduos e o governo (Bobbio, 1986, p. 12).

Na democracia representativa, portanto, a participação pela via eleitoral ocupa importante espaço na qualificação de um sistema como democrático. A visão moderna de democracia constitui condição recente na trajetória da teoria democrática. A ampla adesão à democracia representativa como forma de organização da vida política relaciona-se com acontecimentos históricos que culminaram na redução das práticas participativas e do engajamento cívico em assuntos de interesse público, delegando-se tais funções aos representantes democraticamente eleitos. Tal condição constitui-se em aspecto fundamental para a democracia procedimental, sob o argumento de que o respeito às “regras do jogo” democrático permite o funcionamento do sistema e cultiva um ambiente propício ao pluralismo e à conciliação de interesses divergentes. Assim, o método democrático pressupõe o consenso com relação aos meios (ou as regras do jogo), para que se permita o dissenso em relação aos fins.

Do panorama observado, constata-se que a democracia vigente hoje em larga escala no mundo ocidental deita suas raízes sobretudo na tradição liberal que fundamentou o surgimento do Estado moderno e culminou na definição do método representativo como instrumento de conciliação de interesses em países marcados por grandes extensões territoriais e múltiplas demandas sociopolíticas.

Em uma e em outra direção, o processo de democratização, que consiste no cumprimento cada vez mais pleno do princípio-limite da soberania popular, se insere na estrutura do Estado liberal entendido como Estado, *in primis*, de garantias. Por outras palavras, ao longo de todo o curso de um desenvolvimento que chega até nossos dias, o processo de democratização, tal como se desenvolveu nos Estados, que hoje são chamados de Democracia liberal, consiste numa transformação mais quantitativa do que qualitativa do regime representativo. Neste contexto histórico a Democracia não se apresenta como alternativa [...] ao regime representativo, mas é o seu complemento; não é uma reviravolta, mas uma correção (Bobbio, Matteucci; Pasquino, 1998, p. 324).

¹⁶ Argumenta o autor que a democracia direta, ilustrada sob a forma do *referendum*, não pode colocar os problemas a não ser sob a forma de exclusão, de escolha forçada entre duas alternativas, o que obstaculiza o compromisso e favorece o choque. Por tal razão, o *referendum* seria mais adequado para dirimir controvérsias sobre princípios do que para resolver conflitos de interesse (Bobbio, 1986, p. 12).

A trajetória percorrida historicamente pelas formulações conceituais de democracia revela que o campo da teoria democrática abrange uma complexidade de concepções e debates, nos quais a máxima do “governo pelo povo” pode assumir distintas acepções. Um importante foco de discussões no contexto democrático atual, por sua vez, tem residido nas contestações formuladas sobre a efetividade do sistema vigente, argumentando-se que a complexidade das relações sociais contemporâneas passou a exigir condutas e soluções que o modelo representativo hegemônico de democracia não tem sido capaz de promover satisfatoriamente, levantando questionamentos sobre a sua legitimidade em face das sociedades presentes, e retomando debates sobre formas de participação política além daquela concretizada por meio do voto no processo eleitoral.

3.2 Democracia Representativa, Pobreza e Opinião Pública nas Sociedades Presentes

Embora tenha se consolidado como o modelo democrático dominante a partir do pensamento moderno, a democracia representativa não foi imune a críticas ao longo da sua existência. Conforme apontado anteriormente, o modelo de democracia direta tornou a ser revisitado por Rousseau, cujas formulações deitaram influências sobre a teoria de Marx. De acordo com Azevedo (2021, p. 1801),

Rousseau criticou fortemente a ideia de democracia por meio da representação. O autor propôs uma democracia direta, a partir do momento em que, para ele, “a soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada” [...]. Cabe destacar aqui que Rousseau defende que a soberania seja exercida por uma convenção (que seria legítima, equitativa e útil) e não por um mero corpo de representantes. A crítica se estabeleceu contra a escala nacional, culpada pelo afastamento do cidadão da política e pelo seu mau uso por grupos dominantes. A defesa é pela democracia direta, estabelecida no contato entre os cidadãos e a possibilidade de autogoverno. Por essa razão, a influência das ideias de Rousseau sobre democracia ecoou na teoria marxista. [...] a representação, nessa linha teórica é vista, de um modo geral, como um modo de manipulação da burguesia para seu próprio favorecimento, afastando as classes mais baixas no processo decisório.

Vê-se que a contraposição entre os modelos de democracia direta e representativa figurou entre os debates protagonizados por distintas correntes teóricas. Constatou-se, contudo, a sobreposição da democracia representativa a partir do seu surgimento dentro do período histórico marcado pela formação do Estado moderno, do contexto revolucionário e da confluência dos valores liberais, desaguando na expansão mundial desse modelo democrático durante os séculos XX e XXI. Outrossim, em que pese sua presença hegemônica na configuração política do mundo ocidental, o sistema democrático segue sendo alvo de controvérsias.

O aprofundamento das mazelas sociais, como a desigualdade, a exclusão social e a pobreza, relacionado com a manutenção de privilégios de elites econômicas e políticas, contribui para a sustentação de análises críticas ao regime político-econômico dominante nas sociedades ocidentais e fortalece debates no campo da ciência política acerca da ocorrência de um enfraquecimento ou crise no sistema democrático.

Bresser Pereira (2020, p. 52) aponta que a forma neoliberal assumida pelo capitalismo a partir dos anos 1980 enfrenta uma crise que ultrapassa a dimensão econômica, incidindo sobre os aspectos político, social e ambiental, e repercutindo na estabilidade dos sistemas democráticos denominados liberais. A evolução do capitalismo para sua versão neoliberal apresenta-se, conforme defende o autor, de forma agressiva, desestabilizadora e destruturante sobre a sociedade, resultando em acentuação dos níveis de desigualdade e pobreza, e ocasionando insatisfação e insegurança em seus cidadãos.

O neoliberalismo fracassou em melhorar os padrões de vida e fornecer segurança adicional a toda a população. O fracasso de um capitalismo “reformista” cujas reformas são a contrarreforma do Estado do Bem-Estar. O fracasso de uma forma de organização econômica do capitalismo associada a alta instabilidade financeira, redução do crescimento e aumento brutal da desigualdade econômica (Bresser Pereira, 2020, p. 53).

A democracia liberal alcançou grande progresso especialmente no período pós-guerra, entretanto, à medida que avançavam as políticas econômicas neoliberais, foi perdendo seu vigor para caracterizar-se em uma democracia de baixa qualidade marcada por um sistema econômico regressivo, reputando-se “consolidada” por representar a formalização de um compromisso entre os cidadãos e as elites, entretanto, marcada por expectativas sociais rebaixadas e pela apropriação do excedente econômico pelas elites burguesas e tecnoburocráticas (Bresser Pereira, 2020, p. 58).

Nesse quadro dominado pelo individualismo, pela riqueza de poucos e pela pobreza de muitos, as sociedades ricas tornaram-se heterogêneas, as identidades ganharam relevância, e o nacionalismo étnico voltou a assombrar e pôr em risco a tolerância e a democracia. E mostrou ainda mais claramente um fato econômico e outro político. Nenhuma sociedade pode ser sadia se for excessivamente desigual, se nela não houver um razoável grau de compromisso de um número importante de cidadãos com a solidariedade e o interesse público, e se não houver uma dialética viva entre valores sociais e republicanos e o interesse próprio. [...] Uma sociedade moderna, que não logra enfrentar o problema da desigualdade, nem conta com cidadãos e políticos republicanos, caminha para a barbárie (Bresser Pereira, 2020, p. 77-78).

A insatisfação e a descrença com o sistema vigente, então, passam a ampliar-se nas sociedades democráticas. A larga desigualdade socioeconômica e a estagnação na redução dos níveis de pobreza em escala mundial, aliada à dissonância de interesses entre eleitores e seus representantes políticos, confluem com análises efetuadas em diversos países que revelam a

ascensão de um contexto de desgaste e insatisfação com o sistema dominante, no qual o desinteresse e desconfiança da sociedade acerca das instituições democráticas representativas constituem características marcantes.

Conforme assinala Azevedo (2021, p. 1841),

paradoxalmente, ao mesmo tempo em que vivemos uma grande expansão geográfica do modelo de democracia representativa [...], há uma descrença generalizada em países onde ela já estaria mais consolidada. Os cidadãos estariam céticos em relação às suas principais instituições, como os partidos políticos.

Foa e Mounk (2017, p. 6), analisando os sistemas democráticos considerados consolidados na América do Norte e Europa, constata a ocorrência de uma ampla mudança no apoio à democracia, acompanhada de um ceticismo com as instituições liberais, partidos políticos e direitos de minorias, de uma baixa expectativa na possibilidade de influenciar a condução de políticas públicas e de uma abertura crescente a interpretações autoritárias de democracia (Foa; Mounk, 2017, p. 6).

Dados do Latinobarômetro levantados em 2020 avaliam o nível de satisfação com a democracia na América Latina (vide figura 1), obtendo, como resultado médio, o percentual de 42,5% de entrevistados que se declararam “não muito satisfeitos” com o funcionamento da democracia no país, seguido de 30,9% classificados como “nada satisfeitos”. No Brasil, o percentual de “não muito satisfeitos” atingiu 49,5% e os “nada satisfeitos” resultaram em 28.4%, o que perfaz um total de 77,9% de avaliações negativas sobre o sistema democrático brasileiro.

Figura 1. Satisfação com a democracia na América Latina

| Satisfacción con la democracia | | | | | | | | | | |
|---|------------------|-------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------|
| En general, ¿Diría Ud que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en {PAÍS}? | | | | | | | | | | |
| Categoría | Total | Identificación del País | | | | | | | | |
| | | Argentina | Bolivia | Brasil | Chile | Colombia | Costa Rica | Rep. Dominicana | Ecuador | El Salvador |
| Muy satisfecho | 9.6% | 4.7% | 8.7% | 2.8% | 1.3% | 7.0% | 9.6% | 21.3% | 3.5% | 27.4% |
| Más bien satisfecho | 17.0% | 16.1% | 18.5% | 19.2% | 17.8% | 11.0% | 14.8% | 19.4% | 6.6% | 21.6% |
| No muy satisfecho | 42.5% | 46.2% | 46.2% | 49.5% | 51.4% | 49.5% | 47.4% | 40.7% | 45.8% | 37.6% |
| Nada satisfecho | 30.9% | 33.0% | 26.6% | 28.4% | 29.4% | 32.6% | 28.3% | 18.6% | 44.1% | 13.5% |
| (N) | 19,200 (100%) | 1,134 (100%) | 1,141 (100%) | 1,165 (100%) | 1,125 (100%) | 1,154 (100%) | 969 (100%) | 953 (100%) | 1,164 (100%) | 936 (100%) |
| Categoría | Guatemala | Honduras | México | Nicaragua | Panamá | Paraguay | Perú | Uruguay | Venezuela | |
| Muy satisfecho | 11.4% | 8.4% | 4.8% | 20.6% | 12.3% | 2.5% | 5.7% | 24.0% | 5.2% | |
| Más bien satisfecho | 16.3% | 7.5% | 29.2% | 17.9% | 12.3% | 13.6% | 5.8% | 46.7% | 10.4% | |
| No muy satisfecho | 45.2% | 36.3% | 38.7% | 29.7% | 50.7% | 43.3% | 53.4% | 22.2% | 28.5% | |
| Nada satisfecho | 27.2% | 47.8% | 27.3% | 31.8% | 24.7% | 40.6% | 35.0% | 7.2% | 55.8% | |
| (N) | 897 (100%) | 959 (100%) | 1,167 (100%) | 859 (100%) | 960 (100%) | 1,144 (100%) | 1,136 (100%) | 1,160 (100%) | 1,177 (100%) | |

Fuente: Latinobarómetro

Fonte: Latinobarômetro, 2020.¹⁷

Analisando a série histórica de dados do Latinobarômetro sobre a confiança nas instituições democráticas, Bonifácio, Botelho e Okado (2020, p. 45) constatam uma trajetória de declínio nesse indicador. Partidos políticos, Poder Legislativo e governos voltaram em 2018 aos níveis mais baixos de confiança das respectivas séries históricas, que se iniciam em 1995. A queda é acentuada e ininterrupta entre 2013 e 2018, com a confiança nos partidos passando de 23,06% para 13,07% na média regional.

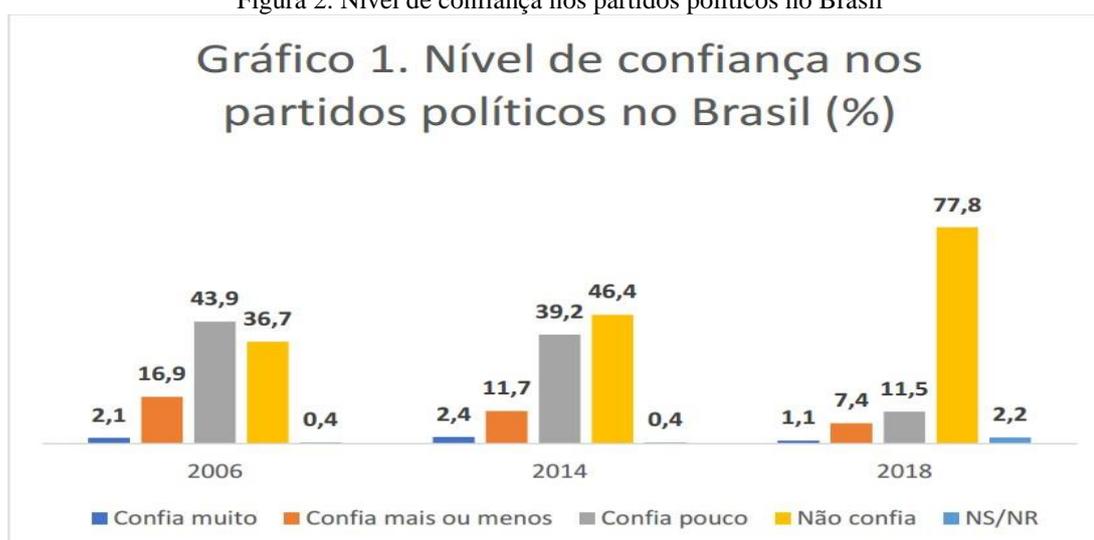
A importância conferida ao voto também foi uma série histórica analisada pelos autores a partir dos dados obtidos pelo Latinobarômetro, notando uma queda acentuada entre 2009, com 66,62% dos entrevistados respondendo que “a maneira como alguém vota pode fazer com que as coisas sejam melhores no futuro”, e 2016 (último ano pesquisado), com 52,01% oferecendo essa mesma resposta. A relevância desse indicador é apontada pelos autores sob o entendimento de que ele contribui com a estimativa do quanto se valoriza o voto como um instrumento de mudança social (Bonifácio; Botelho; Okado, 2020, p. 47).

A pesquisa realizada em 2018 pelo Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação no Brasil (figura 2) identificou que o nível de confiança dos brasileiros nos partidos políticos se encontra no patamar mais baixo desde 2006 e que a simpatia pelas

¹⁷ Informação extraída do site do Latinobarômetro, na aba “Análisis online”, referente ao item “A_003: Percepción de la democracia en su país”, em todos os países da América Latina, para o ano 2020. Disponível em <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>. Acesso em: 21 jun. 2023.

agregações políticas também se encontra no nível mais baixo desde 2008. Quando perguntados, em 2018, sobre o nível de confiança nos partidos políticos, 77,8% dos entrevistados afirmaram não ter “nenhuma confiança”. Cumpre destacar que, desde 2006, a porcentagem de respondentes que afirmaram “confiar muito” não variou muito e nunca foi muito elevada (2,1%, em 2006, e 2,4%, em 2014), por outro lado, a porcentagem dos que declararam não possuir nenhuma confiança subiu mais de 40 pontos no período analisado (Amaral; Simoni Jr., 2018, p. 4). Tal constatação demarca o avanço da insatisfação dos brasileiros com o funcionamento do regime democrático de uma maneira geral e revela que o quadro brasileiro não diverge substancialmente do que vem sendo verificado na América Latina como um todo. Conforme observam os autores, a queda no nível de bem-estar econômico nos últimos anos parece exercer um efeito na percepção sobre o papel e a capacidade de representação dos partidos políticos (Amaral; Simoni Jr., 2018, p. 12-13).

Figura 2. Nível de confiança nos partidos políticos no Brasil



Fonte: Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação no Brasil, 2018.¹⁸

No foco dessa desconfiança arraigada na sociedade brasileira encontra-se o sistema representativo, cuja percepção crítica fora constatada inclusive em pesquisas realizadas no início do período democrático formalizado com a Constituição de 1988.

De fato, as percepções públicas conhecidas através de pesquisas já no início do período democrático, especificamente no contexto dos trabalhos da Assembleia Constituinte entre 1987 e 1988, mostravam que apesar da nova Constituição ser considerada por mais de três quartos da população um elemento básico para a

¹⁸ O gráfico foi retirado do relatório “A cara da democracia no Brasil” (Amaral; Simoni Jr., 2018, p. 5), também disponível no site do Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação no Brasil, em <https://www.institutodademocracia.org/single-post/confiancanospartidospoliticos>. A pesquisa que originou o relatório foi realizada pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) – Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação, e veiculada no site do instituto.

construção do novo regime, os parlamentares e as casas legislativas não eram considerados atores importantes da transição política, e o seu desempenho para viabilizar o pacto social que a transição almejava estava sob forte desconfiança (Meneguelo, 2013, p. 113).

A opinião pública exerce papel relevante como medida de apoio ao regime democrático e fornece indicações sobre as mudanças do sistema e sobre as formas de condução dos processos políticos. Logo, reflete-se na relação com o sistema político, mediante a avaliação das instituições e das políticas governamentais, e na formação da legitimidade democrática. Nessa perspectiva, a democracia representativa, assentada sobre o pressuposto da delegação de poder dos cidadãos para os seus representantes eleitos, requer altos níveis de confiança pública nos seus mecanismos institucionais de formação de governos, pois resulta na cobrança popular pelo desempenho dos agentes escolhidos para representar os interesses e atender às demandas coletivas (Meneguelo, 2013, p. 111-112).

Sob esse panorama, os dados levantados acerca da desconfiança do cidadão com relação a elementos do modelo representativo democrático, tais como os partidos políticos e a modalidade de participação por intermédio do voto eleitoral, sinalizam a insuficiência desses institutos para acolher as múltiplas demandas de uma população em crescente transformação e modernização. A essa conjuntura, soma-se a incapacidade dos sistemas democráticos em combater efetivamente os mecanismos de perpetuação da pobreza e das desigualdades socioeconômicas entre seus povos, impedindo que seus indivíduos alcancem situações de igualdade material que lhes permitam desenvolver plenamente suas capacidades e empoderar-se social e politicamente de forma a interferir verdadeiramente na construção do mundo em que merecem viver.

Przeworski (2020, p. 1), descrevendo o panorama encontrado nas democracias atuais, ilustra diversos fatores que congregam para a formação desse sentimento geral de “crise” propagado em múltiplos países:

Sentimentos “antiestablishment”, “antissistema”, “antielite”, “populistas” explodem em democracias amadurecidas. Depois de quase um século durante o qual partidos conhecidos dominaram as políticas democráticas, novos partidos brotam como cogumelos, enquanto o apoio aos tradicionais diminui. A participação eleitoral está em declínio em muitos países, atingindo níveis inéditos. A confiança nos políticos, nos partidos, nos parlamentos e nos governos despencou. Até mesmo o apoio à democracia como sistema de governo está enfraquecido. As preferências populares sobre políticas públicas divergem acentuadamente.

A estabilidade do sistema democrático é analisada sob múltiplas denominações. Para Tilly (2007, p. 59), um regime se constitui como democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos se caracterizam por consultas amplas, iguais,

protegidas e mutuamente vinculantes. O autor denomina como democratização o movimento em rede em direção a consultas mais amplas, mais igualitárias, mais protegidas e mais mutuamente vinculantes. Por outro lado, a desdemocratização deflagra um movimento contrário, dirigindo-se a consultas mais estreitas, mais desiguais, menos protegidas e menos mutuamente vinculativas.

A desdemocratização é analisada também sob a perspectiva de uma relação com os fenômenos da recessão democrática e da ascensão do autoritarismo no cenário internacional. No entendimento de Ballestrin (2018, p. 6 e 9), associa-se a uma crise de representação e de desconfiança políticas e à incapacidade do modelo democrático tradicional em renovar-se e responder à complexidade e heterogeneidade das sociedades contemporâneas.

Filgueiras (2008, p. 155) analisa que a democracia representativa, marcada pela burocratização de suas instituições, impõe como rotina da vida institucional moderna o enfrentamento, pela esfera pública, de barreiras estruturais à participação. A progressiva burocratização do Estado e das associações políticas, somada às poucas oportunidades participativas da sociedade promovem a sua passividade perante as políticas, os partidos e as eleições. Tal processo de especialização e burocratização da participação cívica, ao mesmo tempo em que busca proporcionar a legitimação dos sistemas administrativos, resulta também por viabilizar suas crises de legitimação, na medida em que instrumentaliza o discurso político em função das relações de poder.

Avaliando o modelo democrático consolidado após o período da 2ª Guerra Mundial, Avritzer e Santos (2002, p. 42) argumentam a insuficiência dos procedimentos inerentes à democracia liberal no contexto presente para a representação e persecução dos interesses e direitos da coletividade.

Quanto mais se insiste na fórmula clássica de democracia de baixa intensidade, menos se consegue explicar o paradoxo de a extensão da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas. Aliás, a expansão global da democracia liberal coincidiu com uma grave crise desta nos países centrais onde mais se tinha consolidado, uma crise que ficou conhecida como a da dupla patologia: a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, o fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram.

Em análise de múltiplos autores que prognosticam, na literatura contemporânea, os fatores e circunstâncias responsáveis pela caracterização de um período de desgaste no sistema democrático vigente, Azevedo (2021, p. 1925) identifica alguns elementos que são largamente apontados. Um deles seria a expansão do número de cidadãos (logo, de pessoas aptas a votar no sistema eleitoral) nos países ao redor do mundo, que se relaciona com a

expansão dos direitos políticos de cidadania e, conseqüentemente, com o aumento da demanda social por políticas públicas abrangentes, as quais não estariam sendo satisfatoriamente atendidas por meio da representação tradicional.

Outra característica apontada seria decorrente da terceira onda de democratização a partir do fim da Guerra Fria. Conforme assinala o autor,

a exportação da democracia representativa para sociedades muito diferentes no mundo na segunda metade do século XX, e mais intensamente ao final da Guerra Fria, tornaria necessário pensar um novo modelo para países com altos índices de desigualdade social e pobreza extrema e cultura política pouco republicana. Esses elementos minariam o próprio desenvolvimento da democracia a médio e longo prazo, fortalecendo práticas escusas de poder, como o clientelismo e a corrupção. A América Latina seria um caso exemplar das dificuldades que a democracia enfrenta no final do século XX. Após décadas de ditaduras militares (ou governos unipartidários, como o mexicano), os países latino-americanos ingressaram no sistema democrático com graves problemas relacionados às condições sociais dos cidadãos e à fragilidade institucional do Estado (Azevedo, 2021, p. 1941).

A dificuldade na superação das desigualdades socioeconômicas e na redução da pobreza, nesse contexto, figura como importante desafio enfrentado pelas sociedades democráticas contemporâneas. A baixa confiança dos cidadãos com relação à representação dos seus interesses por intermédio dos institutos democráticos tradicionais também guarda pertinência com o pouco retorno observado na seleção das prioridades públicas a serem contempladas em termos de políticas sociais que atendam às demandas efetivas do seu público-alvo e reduzam as condições de miséria e vulnerabilidade da população em situação de pobreza.

Especificamente no contexto brasileiro, demarcado por uma formação histórica que lhe acentua as desigualdades e a subalternidade de grupos vulneráveis, e cuja estruturação, a partir da Constituição de 1988, consagra um Estado Democrático de Direito que prescreve a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades como objetivos republicanos fundamentais, é plenamente razoável concluir que as expectativas da sociedade residam na capacidade do governo em solucionar essas mazelas com o emprego de políticas públicas que garantam a fruição de seus direitos básicos e redistribuição de renda.

Ora, se as estatísticas evidenciam a discrepância na concentração de renda da sociedade brasileira e o aumento do número de indivíduos em situação de pobreza no país, espera-se que a este (grande) público, representado por uma minoria democraticamente eleita, sejam concedidas as medidas voltadas ao atendimento de suas necessidades vitais, assim como a possibilidade de influenciar as políticas públicas de forma a contemplarem com maiores resultados e melhores alcances a evolução na sua qualidade de vida. A não realização, na prática, dessa prerrogativa política fundamental em um sistema democrático,

descortina a constatação de que os distintos cidadãos não possuem o mesmo direito formalmente previsto de influenciar sobre as políticas públicas governamentais e de fruir dos direitos inerentes à sua condição humana. Os resultados refletem no nível de satisfação social com o regime, o que, como apontado por distintos autores, põe em xeque a legitimidade do sistema.

No contexto das insatisfações com os mecanismos representativos tradicionais, surge o debate sobre um modelo participativo de democracia, que promova justiça social mediante a atuação do povo para além do mecanismo do voto eleitoral, permitindo uma maior influência sobre os assuntos de interesse público e garantindo respostas mais efetivas para as necessidades de uma sociedade complexa, cujas formas de articulação não mais se satisfazem com a mera seleção periódica dos representantes políticos de suas demandas.

3.3 Democracia Participativa: o Paradigma da Nova Era?

A importância conferida à participação cidadã, conforme restou assentado, possui estreita relação com a teoria democrática adotada como marco de referência. O déficit de participação política do cidadão passou a constituir questão de fundamental relevância nos estudos dentro da teoria democrática do século XX, alimentando o debate sobre modelos que estimulassem o engajamento cívico nos temas de repercussão pública e promovessem uma reaproximação entre a esfera da decisão política e a esfera civil.

A democracia participativa passa a receber enfoque nos estudos recentes, como uma reconstrução dos ideais da democracia direta, adaptados às realidades atuais de conformação do Estado e da sociedade e advogando pela criação de novos espaços políticos de atuação cidadã. A emergência desse modelo de democracia ocorre concomitantemente com o aumento das críticas ao sistema representativo dominante, ocupando espaço relevante na teoria democrática contemporânea.

3.3.1 Resgate e fortalecimento do princípio participativo

A democracia participativa fortaleceu-se a partir de 1970 com as elaborações de Carole Pateman, que vindicava a expansão dos procedimentos democráticos para além do âmbito estatal, incutindo a educação política na vivência cotidiana mediante um modelo participativo que demandasse transformações profundas desde a vida em comunidade até as relações de produção fabril. A teoria patemaniana tornou-se a mais influente dentro dessa corrente teórica, mas também se assentou em uma compreensão mais radical da participação e da igualdade política (Miguel, 2017, p. 84-86).

Seu modelo enfatiza a democratização da vida cotidiana, especialmente nos locais de trabalho (a chamada “democracia industrial”, que exige formas de autogestão nas empresas). Com isso, as pessoas ganhariam maior controle sobre suas próprias vidas, uma vez que, ao menos parcialmente, a alienação própria do trabalho assalariado seria desafiada. Na medida em que procedimentos democráticos fossem estendidos também às escolas, às vizinhanças etc., haveria uma retomada coletiva da autonomia (Miguel, 2017, p. 86).

O alargamento da autonomia e da participação cidadã desenvolveria uma importante virtude, consistente na educação política. O envolvimento e o interesse do povo nos assuntos públicos apresentariam um caráter pedagógico, na medida em que a participação na autogestão demanda do indivíduo a informação e compreensão acerca do contexto e das demandas que lhe envolvem para contribuir efetivamente no processo de tomada coletiva de decisões (Miguel, 2017, p. 88).

Outros expoentes do modelo participativo no panorama internacional juntaram-se às concepções de Carole Pateman, tais como C. B. Macpherson e Nikos Poulantzas, convergindo sobre a noção de que o governo e as instituições representativas devem ser entendidos como meios de realização da vontade dos cidadãos e não como as instituições democráticas por excelência, rejeitando as concepções que sustentam uma rígida divisão entre Estado e sociedade civil (Nobre, 2004, p. 33-34).

Embora se observem argumentos que assinalam uma contraposição entre os modelos participativo e representativo de democracia, prevalece o entendimento de que este primeiro não importa em substituição do modelo democrático representativo, mas sim de um aperfeiçoamento de suas instituições no sentido de incorporar o viés participativo na sua conformação. Nem mesmo a obra de Pateman, considerada mais extrema na defesa de uma participação abrangente e crítica ao sistema capitalista, pretendia abolir definitivamente os mecanismos representativos. Conforme argumenta Miguel (2017, p. 89), “a combinação entre descentralização, participação na base e representação aprimorada pela maior qualificação dos constituintes”, buscaria na verdade superar os obstáculos encontrados no modelo representativo liberal.

[...] a questão não é, como por vezes falam teóricos posteriores da participação, um “debate entre democracia representativa e democracia participativa” [...], mas a compreensão de que a ampliação da qualidade da representação está vinculada à ampliação das oportunidades de participação (Miguel, 2017, p. 90).

Tal percepção também é encontrada por Held (1987, p. 234), analisando o modelo participativo defendido por esses principais expoentes:

Como Poulantzas e Macpherson, Pateman não pensa que as instituições da democracia direta podem ser estendidas a todos os domínios políticos, sociais e econômicos, varrendo destes as instituições da democracia representativa. [...]

Muitas das instituições centrais da democracia liberal – partidos concorrentes, representantes políticos, eleições periódicas – serão elementos inevitáveis de uma sociedade participativa.

Dentro da teoria participativa, desenvolveu-se também uma vertente centrada no método deliberativo de participação. Os defensores da democracia deliberativa compartilham da premissa de que a tomada de decisões coletivas deve contemplar todos os seus potenciais destinatários, devendo ser o resultado de um intercâmbio de argumentos que, durante a discussão, necessitam respeitar os critérios de imparcialidade e de racionalidade (Ugarte, 2004, p. 98).

Como grande expoente da vertente deliberativa, o modelo proposto por Jürgen Habermas perfilha o entendimento de que a democracia deve propiciar a ampla participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva, de forma que, sob o agir comunicativo entre representantes e cidadãos, o poder político revele-se apto a gerar resultados racionais (Bernardes, 2019, p. 249). Na concepção procedimental de democracia deliberativa proposta por Habermas, a teoria do discurso assume posição proeminente no processo democrático, na medida em que confere no âmbito do Estado de Direito um caráter central ao processo político de formação da opinião e da vontade comum. Ademais, por meio da formulação habermasiana de esferas públicas, as manifestações dentro desses espaços de debate são escolhidas de acordo com temas ou tomadas de posição pró ou contra, resultando na elaboração de informações ou argumentos sob a forma de opiniões focalizadas, as quais se convertem em opinião pública através do modo como surgem e através do amplo assentimento de que gozam (Habermas, 1997, p. 94).

Ressalte-se, por oportuno, que o modelo deliberativo habermasiano também não busca uma extinção da democracia representativa, mas a sua abertura para a inclusão de novos atores no debate político (Bernardes, 2019, p. 249), fortalecendo a construção de decisões políticas racionais e dotadas de uma ampla concordância pública.

Muito embora seja considerada um grande expoente da democracia participativa na Europa, a obra de Pateman tardou a chegar no Brasil. Tal fato não impediu o desenvolvimento de modelos participativos similares no país, alimentados, a partir do fim da ditadura militar, por ideais da esquerda que buscavam modelos alternativos ao socialismo soviético e defendiam a revalorização da sociedade civil (Miguel, 2017, p. 84).

O desenvolvimento dos ideais democráticos participativos assentou-se, no contexto brasileiro, sobre a busca de alternativas para aperfeiçoar a interlocução entre sociedade e poder público, em uma associação capaz de complementar os institutos da representação

democrática e da participação popular direta. O descontentamento com o cenário político e com a ausência de representatividade efetiva nos cargos eletivos serviram de argumentos para teóricos que passaram a demandar um novo viés do princípio democrático. Nesse sentido manifesta-se Paulo Bonavides (2003, p. 8) ao asseverar que não há razão em propagar um

[...] Direito Constitucional que não seja o da democracia participativa, ao qual nossa Constituição, na esfera teórica, em parte já se incorpora ou pelo menos deita lá sementes de legítima soberania popular, que jamais germinarão, todavia, se ficarem expostas à ação inclemente e esterilizadora dos legisladores de mandato representativo.

Avritzer e Santos (2002, p. 55-56) lecionam que o fortalecimento da democracia participativa no Brasil se relaciona com o contexto da terceira onda de democratização, ocorrido sobretudo em países do hemisfério Sul no período posterior à Segunda Guerra Mundial, os quais passaram por processos de transição ou de ampliação democrática a partir dos anos 1970. Buscou-se, nesse panorama, redefinir o significado cultural da democracia mediante a ressignificação de determinadas práticas políticas e a inclusão de novos atores e novos temas à política.

Sugerindo a construção de um percurso democrático contra-hegemônico, os autores evidenciam as contribuições advindas de procedimentos participativos em que atores sociais pleiteiam atuação nas decisões políticas e buscam a articulação entre elementos de democracia representativa e participativa para a melhor persecução dos interesses e direitos da coletividade.

Ocorre, portanto, um movimento de resgate e fortalecimento do princípio participativo como realizador da soberania popular, sob uma leitura abrangente que abarca não só as elites e nem tampouco uma concepção estrita de esfera política, mas envolve todas as áreas de poder, inclusive no âmbito econômico e social. O princípio participativo passa a implicar uma realização mais concreta da soberania popular, que se vê modificada “de assentimento passivo a verdadeiro poder criador e transformador”. Nessa conjuntura, o povo se manifesta não apenas periodicamente por meio do voto, mas sobretudo ao exercer diretamente funções públicas no interesse coletivo (Comparato, 1989, p. 127 e 133).

A defesa de ideais participativos no sistema democrático, por outro lado, deflagra argumentos críticos de que esse modelo não resolve os problemas existentes na democracia tradicional. Longe de constituir a panaceia para a sobrevivência do sistema democrático, o aumento da participação política não se revelaria verdadeiramente um melhorador qualitativo da democracia, já que não se deveria focar no “quanto” de participação aumentou ou

diminuiu, mas sim em “quem” passou a participar em maior ou menor escala, assim como “onde” ocorreu essa participação (Azevedo, 2021, p. 3404).

Para Azevedo (2021, p. 3404), tanto no tipo de participação existente nos espaços políticos tradicionais, quanto nos novos recursos sustentados pela democracia participativa, o elemento-chave segue sendo a participação via representação.

Mesmo que o debate mais contemporâneo considere esta última como um modo de complementação da primeira e não mais de substituição, há ainda a ideia subentendida de que a escala local é algo alheio à democracia representativa. [...] Desse modo, é possível concluir que a DP [democracia participativa] visaria inserir algo que já faria parte da própria DR [democracia representativa], pois, em nenhum momento nas democracias representativas mais consolidadas, pretendeu-se negar a importância da participação em escala local para o próprio funcionamento democrático (Azevedo, 2021, p. 3422).

A questão que se coloca, portanto, não se refere à negação de um contexto de insatisfações com o regime democrático vigente, o qual se constata diante das pesquisas empíricas e discussões teóricas ao redor do mundo. Reconhece-se, de fato, a necessidade de se promoverem aperfeiçoamentos no sistema democrático, e o estímulo à participação política, tanto por meio do voto como sob novas formas de atuação popular, constitui elemento importante desse processo. O que se apresenta como fundamental, dentro desse contexto, é melhorar o enfoque sobre a *efetividade* dessa participação, de forma que ela venha de fato a influir sobre a seleção das políticas e das prioridades públicas, resultando em transformações verdadeiras da realidade social e contribuindo de fato para o enfrentamento do fenômeno da pobreza.

Essa premissa revela-se essencial no contexto democrático brasileiro, no qual os escândalos políticos, as mazelas sociais e o descompasso entre os interesses do eleitor e as vontades de quem é eleito, tem, em diversas ocasiões, relegado o interesse público à margem das prioridades da Administração e cultivado um sentimento geral de insatisfação com o sistema e as instituições políticas.

A sociedade brasileira, marcada historicamente por um processo de naturalização e agravamento das desigualdades, encontra-se regida hodiernamente por uma Constituição que abriga um amplo espectro de direitos sociais e de instrumentos de participação cidadã na vida pública, amparada por valores de dignidade e igualdade entre seus povos. Resta, pois, observar se a aplicação e a observação empírica desses institutos participativos apresenta a mesma intensidade dos ideais formalmente previstos.

3.3.2 Instrumentos participativos no panorama jurídico brasileiro: delimitando o estudo e o enfoque conceitual da participação popular

A valorização do princípio participativo pode ser observada ao longo das normas constitucionais brasileiras. A Constituição de 1988 traz a possibilidade jurídica de aperfeiçoamento nessa seara, de forma a permitir construções normativas e a institucionalização de práticas que respaldem o fortalecimento de instituições participativas que possibilitem a interferência popular nas distintas formas de atuação e competências estatais, seja para a defesa ou reconhecimento de interesses particulares, seja para garantir a observância de questões de interesse público.

A participação, nesse contexto, é facultada ao cidadão mediante múltiplos instrumentos elencados no texto constitucional (Brasil, 1988). Cite-se, a título ilustrativo, a participação popular no exercício de direitos políticos além do voto, por meio de plebiscitos, referendos e iniciativas populares de leis (art. 14); no âmbito jurisdicional mediante mandados de segurança coletivos, ações populares (art. 5º, LXX e LXXIII), dentre outros; ou atuando por meio de instrumentos administrativos como o pedido de informação (art. 5º, XXXIII); o pedido de obtenção de certidões (art. 5º, XXXIV, “a”); o pedido de exame e apreciação de contas municipais (art. 31, §3º); a reclamação administrativa (art. 37, §3º, I); as Ouvidorias (art. 103-B, §7º e art. 130-A, §5º da CRFB); e as denúncias aos Tribunais de Contas (art. 74, §2º).

Registre-se ainda, conforme prescreve a Lei federal nº 9.784/99 (Brasil, 1999), a participação do particular no bojo do processo administrativo, mediante a formulação de consultas administrativas e na realização de audiências e consultas públicas (arts. 31 a 35). A Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011), por sua vez, fortalece o princípio participativo na medida em que estabelece procedimentos que regulamentam a garantia constitucional do acesso a informações em órgãos públicos, prezando pelo desenvolvimento do controle social da Administração Pública.

Cite-se, também, a possibilidade de atuação popular na construção democrática de políticas e direitos sociais. É o que se observa, por exemplo, na previsão constitucional (Brasil, 1988) que assegura a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (art. 10); na definição, dentre os objetivos da seguridade social, da participação dos trabalhadores, empregadores e aposentados nos órgãos colegiados responsáveis pela sua administração democrática e descentralizada (art. 194, VII); assim

como na participação da comunidade como uma das diretrizes do sistema único de saúde (art. 198, III).

Constata-se que a participação pode ocorrer no exercício de todas as funções estatais, sejam legislativa, jurisdicional ou administrativa. Todos os mecanismos participativos distribuídos por essas múltiplas funções possibilitam ao cidadão alguma forma de atuação com vistas a influenciar na tomada de decisões que repercutem na sua esfera individual ou na consecução do bem comum, assim como fiscalizar o exercício das funções públicas. Contudo, para o presente estudo, o interesse recai sobre aqueles que inserem a atuação cidadã especificamente no exercício da função administrativa, especialmente quando esta se direciona ao processo de formulação e implementação de políticas públicas e, mais estritamente ainda, no que concerne às políticas sociais voltadas ao enfrentamento da situação de pobreza brasileira.

Cabe, então, buscar delimitar o objeto de análise do presente estudo, com vistas a especificar o tema em desenvolvimento, a partir de uma definição focalizada do conceito de participação popular. Nos tópicos anteriores, a categoria da participação foi desenvolvida sob o seu enfoque político mais abrangente, observando-se o exercício da soberania popular dentro do progresso das suas relações com o Estado e com a teoria democrática. Isso porque, conforme leciona Dallari (1999, p. 89-90), a participação política constitui uma necessidade da natureza humana, pois, uma vez que a vida em sociedade se revela indispensável aos seres humanos, surge a necessidade de que ela seja organizada e estruturada de forma a garantir o desenvolvimento humano e a justiça social. Assim, num contexto democrático, existe o direito e dever do indivíduo de participar dessa estruturação e ordenação social para a consecução do bem comum.

No contexto das práticas administrativas, a participação pode também receber acepção mais ampla ou mais restrita. Sob uma perspectiva abrangente, ela inclui a atuação de administrados e de servidores públicos na tomada de decisões em geral e também em decisões que afetam seus direitos e interesses particulares. Reduzindo essa abrangência, a análise recai sobre a relação entre Administração e administrado, com a participação de indivíduos despidos de vínculos institucionais com o ente público. Esta atuação do particular pode se dar tanto de forma individual como por intermédio de representação em grupos e associações. Assim, ao se delimitar o estudo da participação, no presente trabalho, para o âmbito da Administração Pública, adota-se como referência a delimitação da concepção participativa exposta por Medauar (2003, p. 231), segundo a qual restam excluídos do conceito:

a) O exercício privado de funções públicas, como ocorre na concessão de serviço; b) a atuação do indivíduo na defesa direta de direitos próprios perante a Administração, como nos casos de multa, interdição de atividades, indeferimento de licenças; c) a colaboração técnica, pericial, por exemplo.

No que concerne à forma de participação do administrado, Perez (2004, p. 91) argumenta que, ao se identificarem com a democracia participativa, os institutos de participação popular integram-se num contexto constitucional normativo que possibilita o convívio de formas representativas e diretas de participação. Assim, os institutos de participação administrativa podem compreender tanto a atuação direta de todos os interessados, como a atuação mediante a indicação ou eleição de representantes.

Ademais, ao definir-se como popular, a participação no âmbito da Administração Pública deve compreender

[...] a participação de todo e qualquer cidadão, independentemente da classe social à qual se encontre ligado; no entanto, devido à sua natureza teleológica, ou seja, para que não se desviem de sua razão de ser, os institutos de participação popular devem permitir a participação de *todos* os indivíduos ou grupos sociais interessados na atuação da Administração Pública, num dado caso concreto (Perez, 2004, p. 95) (destaques no original).

A participação administrativa relaciona-se, portanto, com os instrumentos que possibilitem a atuação do cidadão, diretamente ou por meio de representação organizada, nos processos e decisões que envolvam o interesse público e a concretização de direitos, seja nas suas fases iniciais de concepção e elaboração, seja no monitoramento das ações implementadas a partir de tais decisões, ou, ainda, no controle e prestação de contas quanto aos resultados alcançados.

Diante de tais elucidações, cabe novamente invocar as formulações desenvolvidas por Perez sobre o tema, ao apresentar a sua definição sobre os institutos de participação popular na Administração Pública:

[...] podemos definir os institutos jurídicos de participação popular na Administração, em traços gerais, como instrumentos legalmente previstos que possibilitem aos administrados, diretamente, ou através de representantes escolhidos especificamente para este fim, tomar parte na deliberação, na execução ou no controle das atividades desenvolvidas pela Administração Pública, com o objetivo de tornar mais eficiente a atuação administrativa e dar efetividade aos direitos fundamentais, por meio da colaboração entre a sociedade e a Administração, da busca da adesão, do consentimento e do consenso dos administrados e, afinal, da abertura e transparência dos processos decisórios (Perez, 2004, p. 96).

Sob esses preceitos, interpretam-se como institutos participativos por excelência, no âmbito da Administração Pública, alguns mecanismos oriundos do texto constitucional e da legislação nacional que concretizam a concepção mais específica da participação cidadã na

gestão pública, tais como o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas e as audiências e consultas públicas. No presente estudo, o enfoque recairá doravante sobre os conselhos de políticas públicas, haja vista a sua estreita pertinência com a temática central de políticas de combate à pobreza no Estado Democrático de Direito brasileiro.

A relação entre a pobreza nacional e a Administração Pública brasileira pode ser observada no contexto do seu processo histórico cuja formação recebeu significativa contribuição estatal. Conforme discutido no capítulo inicial deste trabalho, a manutenção de padrões de privilégios para minorias, a cooptação do aparelho estatal aos interesses das elites e a naturalização das desigualdades sociais contribuíram para uma estruturação hierarquizada e paternalista do Estado brasileiro, o que reflete na forma como se concebem as políticas de enfrentamento à pobreza no interior da Administração Pública.

Uma vez que se compreende que a manutenção dos ciclos de pobreza prejudica a legitimidade do sistema democrático, passa-se a esperar que, no âmbito do Poder Público, o enfrentamento dessa mazela social seja tomado como prioridade fundamental e norteadora das suas ações. A adoção de quaisquer outras medidas para o desenvolvimento da sociedade não prescinde que se garanta, em primeira instância, a igualdade de oportunidades materiais a todos os seus membros para a aquisição de potencialidades que permitam a todos a efetiva fruição das suas liberdades. Na prática, isso requer uma mobilização em termos de decisões políticas, planejamento, regulamentações, alocações financeiras e orçamentárias, que permitam a disponibilização de serviços e a formulação e implementação de políticas públicas sociais que concretizem esse vetor finalístico. Em todo esse processo, a participação dos grupos e organizações sociais diretamente afetados pelo fenômeno da pobreza revela-se essencial e legitimadora para o efetivo direcionamento das medidas e processos necessários à obtenção de resultados que transformem verdadeiramente a realidade de seu público-alvo.

Em consonância com o objetivo fundamental de combate à pobreza e redução das desigualdades, o legislador constituinte inseriu, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, mediante a Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, voltado à viabilização de níveis dignos de subsistência a todos os brasileiros, acompanhado do respectivo Conselho Consultivo e de Acompanhamento que conte com a participação de representantes da sociedade civil. Por intermédio da Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001, restou atribuída, a esse conselho consultivo, a competência de opinar sobre as políticas, diretrizes e prioridades do Fundo e acompanhar a aplicação dos seus recursos, assegurada a representação da sociedade civil.

No art. 82 do ADCT, restou determinado que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios também constituíssem Fundos de Combate à Pobreza, cuja gestão coubesse a entidades nas quais igualmente se incluísse a participação da sociedade civil. Sob tal mandamento constitucional, propagaram-se, nos Estados da Federação, previsões legislativas instituindo a criação de Fundos Estaduais de Combate à Pobreza e de seus respectivos conselhos gestores, dotados de atribuições relativas ao processo de gestão de políticas públicas de enfrentamento a esse fenômeno social limitador das capacidades de desenvolvimento humano.

Tais conselhos caracterizam-se pela institucionalização, no âmbito administrativo, de espaços de interlocução entre o Poder Público e a sociedade civil, propiciando a associação entre os interesses do Estado e da coletividade na persecução de níveis de dignidade e de qualidade de vida para a população desassistida econômica, social, política e culturalmente. A participação administrativa por meio dos conselhos gestores dos Fundos de Combate à Pobreza passa então a constituir um elemento com grande potencial para imprimir efetividade e qualidade à alocação de recursos para o combate à pobreza, na medida em que a presença de grupos sociais diretamente afetados pelo fenômeno a ser combatido permite, ao menos em tese, o direcionamento na definição de prioridades e na seleção de ações adaptadas às necessidades específicas de cada caso concreto contemplado com as políticas formuladas.

A intermediação da Administração Pública nesse processo participativo é inevitavelmente fundamental, haja vista a indispensabilidade do aparato público para propiciar, em termos de recursos, de competência normativa, de especialidade técnica e de imperatividade, a concretização dos programas e políticas idealizados. Essa atuação, entretanto, exige um nível de aprofundamento democrático da Administração Pública que permita que os institutos jurídicos de participação administrativa, tais como os conselhos gestores de políticas de combate à pobreza, tenham condições efetivas de cumprir com as finalidades constitucionais para as quais foram criados.

A abertura da gestão pública brasileira a uma perspectiva participativa, entretanto, compõe um itinerário ainda em processo de edificação, cujos contornos merecem ser ponderados em capítulo próprio, para fins de investigação acerca das potencialidades e desafios que repercutem no processo de fortalecimento democrático da autonomia cidadã que contribui para o rompimento dos ciclos históricos de pobreza.

4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA: O PROCESSO DE APERFEIÇOAMENTO DA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE

O enfrentamento aos mecanismos de geração e perpetuação da pobreza constitui um dever jurídico constitucionalmente imposto ao Estado brasileiro. A consecução desse compromisso envolve a garantia, à sociedade brasileira, de condições aptas a fruir de seus direitos fundamentais e de alcançar patamares dignos de existência. O viés operacional para a sua concretização perpassa, como visto, pela elaboração de políticas públicas como instrumentos concretizadores dos direitos fundamentais, especialmente aqueles de natureza prestacional.

Embora a seleção das prioridades públicas e a formulação das políticas competentes envolva um processo político que demanda a atuação de todos os Poderes estatais, é no âmbito da Administração Pública que essa temática se aprofunda de forma a permitir, na prática, o alcance das diretrizes constitucionais que se referem à realização dos direitos que favorecem o desenvolvimento humano para a superação da pobreza.

O presente capítulo busca, nessa perspectiva, aprofundar o estudo acerca dos mecanismos participativos que permitem a consecução democrática de soluções às demandas sociais no interior da Administração Pública brasileira, a partir dos direcionamentos extraídos do panorama jurídico-constitucional vigente. Observará os desafios impostos à participação popular na sua trajetória de institucionalização na gestão pública brasileira, assim como as potencialidades que este instituto apresenta para o aperfeiçoamento democrático da estrutura administrativa, especialmente no que concerne ao fortalecimento das medidas de controle social no processo de gestão das políticas públicas.

Por fim, introduzindo a análise a ser empreendida no estudo de caso elaborado no capítulo 5, efetuará a delimitação jurídica da espécie de participação administrativa realizada em conselhos gestores de políticas públicas, analisando os elementos que particularizam essa modalidade de articulação entre Estado e sociedade na consecução dos fins constitucionais.

4.1 A Transição Democrática e a Administração Pública Brasileira: Constitucionalização e Democratização da Atividade Administrativa

A atuação do administrado no processo das políticas públicas, de forma que se permita alguma espécie de intercessão popular seja no momento inicial desse ciclo, referente à sua formulação, seja nas etapas posteriores, pertinentes à sua implementação e à sua avaliação, insere-se no contexto de inclusão de institutos participativos no cenário jurídico brasileiro e

corroborar com a ideia acerca da necessidade de aperfeiçoamento do princípio democrático para contemplar a participação nos diversos setores da gestão pública.

Sinaliza-se, pois, indiscutível a necessidade de aprofundamento do conteúdo democrático na estruturação de políticas públicas adequadas à realidade do seu público-alvo, bem como para a contribuição com a eficiência e transparência na gestão da coisa pública, aperfeiçoando o controle social e a consciência popular acerca do seu protagonismo na reivindicação de direitos e na participação política. Tal panorama demanda, inclusive, que os processos públicos de enfrentamento aos mecanismos de perpetuação da pobreza brasileira se insiram nesse movimento de democratização para permitir a inclusão do seu público diretamente afetado, de forma que se possam efetivamente eliminar as privações que são impostas às suas liberdades fundamentais.

A temática envolvendo a construção da gestão pública brasileira sob uma ótica democrática e participativa finca suas raízes em um marco relevante da história do país, em que, emergindo de um período de repressão, consagra-se o movimento pela abertura política e pela redemocratização que culminou na promulgação da Constituição da República Federativa Brasileira de 1988¹⁹.

As classes subalternas, conquanto tenham sido frequentemente segregadas nos processos históricos de participação política, não devem ser visualizadas como uma camada apática e passiva da sociedade brasileira. Sob esse argumento, Enid Rocha (2008, p. 132) analisa o período marcado pela ditadura militar brasileira, asseverando que, não obstante as fortes repressões às lutas sociais observadas nessa época, se constatou também um importante marco na luta por participação popular na esfera pública, a partir dos anos 70 e ao longo dos anos 80, ocasião em que despontaram novos movimentos populares e expressões da luta social²⁰.

Ribeiro (2005, s.p.) acrescenta que a conjuntura social brasileira na década de 1980 recebe reflexos das grandes greves operárias do final dos anos 70 e culmina no processo de elaboração e promulgação da Constituição de 1988, considerada como o resultado da luta de

¹⁹ Luís Roberto Barroso (2020, p. 384), ao discorrer sobre a consolidação democrática brasileira, assevera: “A Constituição de 1988 foi o rito de passagem para a maturidade institucional brasileira. Nas últimas décadas, superamos todos os ciclos do atraso: eleições periódicas, Presidentes cumprindo seus mandatos ou sendo substituídos na forma constitucionalmente prevista, Congresso Nacional em funcionamento sem interrupções, Judiciário atuante e Forças Armadas fora da política. Só quem não soube a sombra não reconhece a luz”.

²⁰ “Assim, após um período de luta ‘às escondidas’ (entre 1968 e 1977), despontam novas expressões da luta social, como as Comunidades Eclesiais de Base e o vigoroso movimento operário do ABC paulista. Em 1979, acontece o congresso de refundação da UNE, e no início dos anos 80, nascem a CUT e o MST, dando origem a um período de ascensão das lutas populares no Brasil” (Rocha, E., 2008, p. 134).

classes no país, “expressada, naquele momento, em termos dos desdobramentos vividos pelo proletariado em decorrência das crises econômicas recorrentes desde meados dos anos 1970”.

A passagem, no Brasil, de um sistema ditatorial e centralizador para um novo momento cujo documento constitucional resguarda valores essencialmente democráticos e incentiva práticas participativas revelou uma sociedade ávida por resgatar os direitos que lhe haviam sido suprimidos e conquistar garantias de que aviltamentos de tal natureza não tornariam a ocorrer.

Nas lições de Luís Roberto Barroso (2020, p. 384),

O processo constituinte teve como protagonista uma sociedade civil que amargara mais de duas décadas de autoritarismo. Na euforia – saudável euforia – de recuperação das liberdades públicas, a constituinte foi um notável exercício de participação popular. Nesse sentido, é inegável o seu caráter democrático.

A edificação da democracia em concomitância com os processos de transição democrática em países da América Latina evidenciou a necessidade de analisar os processos sociais de transformação para além do cenário institucional, constatando-se que é na confluência das relações entre Estado, instituições políticas e sociedade que reside o movimento de construção democrática (Avritzer; Costa, 2004, p. 704).

O panorama jurídico-filosófico observado durante o período de redemocratização brasileira recebeu influências do movimento pós-positivista, o qual, surgido na segunda metade do século XX, buscou reintroduzir no pensamento jurídico as ideias de justiça e de legitimidade, porém sem descartar a relevância do direito posto, e contribuiu para a conformação de um novo momento do direito constitucional. Três foram os marcos teóricos que configuraram o panorama neoconstitucional: o reconhecimento de força normativa aos textos constitucionais; a expansão da jurisdição constitucional e uma reelaboração da hermenêutica jurídica, especialmente no plano da interpretação constitucional (Barroso, 2020, p. 255-260).

As modificações na seara constitucional resultaram no espraiamento da sua normatividade e principiologia por todo o sistema jurídico, num movimento de constitucionalização, em sintonia com o modelo inaugurado pelo Estado Democrático de Direito. No Brasil, essas mudanças paradigmáticas receberam vigor com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

O Brasil não refugiou ao generalizado apelo democrático, de modo que a sua Constituição de 1988, ao ocupar plenamente o espaço supranormativo, já devida e suficientemente teorizado pelo neoconstitucionalismo, afirmou-se como um documento democraticamente híbrido – político e jurídico –, destinado a abarcar, com continuidade de visão, ambos os campos, outrora escrupulosamente mantidos

estanques, em grande parte em razão de uma passiva aceitação acrítica de uma pretendida supremacia da Política sobre o Direito (Moreira Neto, 2018, p. 170).

A absorção de ideais de justiça pelo pensamento jurídico, a normatização de princípios e o reconhecimento de um rol expandido de direitos fundamentais do homem no texto constitucional desvelam a importante carga valorativa imprimida à dignidade humana pelo Estado Democrático de Direito brasileiro. Ademais, levando-se em conta a trajetória histórica nacional de produção de desigualdades, não se deve olvidar que o processo de democratização do país resulta indissociável do combate à pobreza:

[...] a Constituição brasileira de 1988 foi carregada com os direitos compreendidos na tarefa de redemocratização do país e sobrecarregada com as aspirações relativas à superação da profunda desigualdade social produzida ao longo de sua história. O desafio da democratização brasileira é inseparável da equalização de oportunidades sociais e da eliminação da situação de subumanidade em que se encontra quase um terço de sua população (Bucci, 2006, p. 10).

Conforme já restou assentado, a responsabilidade pela efetivação dos direitos fundamentais e pela superação das condições de pobreza social compete primariamente ao Estado, o qual, uma vez formuladas as políticas públicas necessárias, utiliza-se de seu aparato instrumental para concretizá-las. É dizer, a efetivação dos direitos fundamentais, sobretudo os de terceira dimensão, em que se consagram os direitos sociais, requer o agir administrativo.

Nesse sentido, uma vez que a Administração Pública se encontra a serviço do cidadão e da coletividade, compete aos indivíduos e às organizações da sociedade civil a prerrogativa de pleitear a efetivação dos direitos que lhes são inerentes (Oliveira, G., 2008, p. 93). É, pois, no âmbito da Administração Pública que se abrem caminhos mais profícuos para a efetivação dos valores constitucionais que resguardam a participação popular e permitem a construção de políticas públicas democráticas e condizentes com os anseios do público a que se destinam.

Contudo, em que pese o espraiamento da principiologia constitucional sob a égide do Estado Democrático de Direito²¹ por todo o ordenamento, no âmbito do direito administrativo

²¹ Gustavo Justino de Oliveira (2008, p. 87) leciona que “a junção da noção de democracia à de Estado de direito, muito mais do que estabelecer um qualificativo do modo de ser do Estado, é responsável pela atribuição aos cidadãos do direito de participação nas decisões estatais”.

pátrio, defende-se que muitas de suas práticas e institutos jurídicos remontam a uma origem absolutista²². Segundo argumenta Gustavo Binbenjimin (2020, p. 1),

O Direito Administrativo brasileiro foi construído a partir de uma matriz eminentemente francesa, caracterizada por um regime jurídico pautado na supremacia do interesse público, na relação vertical entre Administração Pública e o particular, e na atuação do Estado por meio de atos administrativos unilaterais, imperativos e autoexecutórios. Essa concepção autoritária do Direito Público se refletiu diretamente na ideia de que os interesses que envolvem a Administração seriam indisponíveis.

A resistência observada no âmbito do direito administrativo em compatibilizar-se com os postulados decorrentes do neoconstitucionalismo apresenta reflexos na temática envolvendo as políticas públicas, haja vista a dificuldade desse ramo do direito em considerá-las como uma categoria jurídica. Conforme se constatou ao tratar especificamente dessa temática no capítulo 2, o interesse do direito público pela análise jurídica das políticas públicas começou a desenvolver-se apenas recentemente, através de importantes contribuições elaboradas por autores como Maria Paula Bucci e Fábio Konder Comparato.

Para os juristas administrativistas, as políticas públicas são, em regra, formalmente traduzidas como uma sucessão de atos administrativos e não como um continuum articulado e dinâmico, estruturado em torno de fins previamente articulados a meios (Bucci, 2002, p.18). Essa visão fragmentária impõe limitações severas à compreensão de políticas públicas como planos de ação prospectivos que, para serem efetivos e eficazes, precisam de alguma dose de flexibilidade e revisibilidade (isto é, serem dotados de mecanismos de autocorreção), já que estão em permanente processo de implementação e avaliação (Coutinho, 2013, p. 187).

A expansão da normatividade constitucional passou a demandar o aperfeiçoamento conceitual de algumas condutas administrativas com vistas a se compatibilizar com os parâmetros juspolíticos da pós-modernidade, encabeçados, na visão de Moreira Neto (2008, p. 19), por dois mega-princípios centrados nos direitos do homem e na democracia substantiva.

Cabe observar, entretanto, que a releitura conferida a determinados temas do direito administrativo não importa em mitigação desse ramo do direito público, nem tampouco de completa substituição de seus institutos basilares.

²² Por outro lado, em contraposição ao entendimento de que a gênese do Direito Administrativo repousa sobre bases antidemocráticas, Gabardo e Hachem enriquecem o debate ao assinalar que a compreensão da noção de interesse público e da configuração do Direito Administrativo na modernidade demanda o conhecimento das bases filosóficas e teóricas do constitucionalismo moderno, marcado pelos movimentos revolucionários do século XVIII e pela filosofia iluminista, que, em oposição ao regime absolutista, busca a instauração do Estado de Direito e da limitação do poder político estatal, consagrando o valor da liberdade individual e da eliminação das arbitrariedades do poder soberano. Nas palavras dos autores, “refutar as conquistas alcançadas por esse paradigmático movimento em matéria de direitos e garantias fundamentais reconhecidos ao cidadão em face do Estado, mediante a construção e afirmação paulatina do Direito Administrativo, significa fechar os olhos a todos os importantes reflexos suscitados nesse período no âmbito da proteção dos direitos humanos” (Gabardo; Hachem, 2010, p. 61).

[...] não existe um novo direito administrativo [...]. O que existe, na feliz expressão de Odete Medauar, é um *direito administrativo em evolução*. O direito administrativo se renova e se enriquece pela ampliação de seu objeto de estudo. Mas o binômio que sempre caracterizou esse ramo do direito – autoridade/liberdade – continua presente. No momento atual de seu desenvolvimento, pende para o lado da liberdade, em decorrência da constitucionalização do direito administrativo e a consequente valorização dos direitos individuais. O direito administrativo humaniza-se. Mas não perde as características inerentes ao exercício da *autoridade* e ao próprio conceito de Estado (Di Pietro, 2010, p. 9) (destaques no original).

A Constituição Federal, ao adotar os valores inerentes ao Estado Democrático de Direito, deu ensejo ao desenvolvimento de duas ideias que a este são intrínsecas, correspondentes à ampliação do princípio da legalidade e ao fortalecimento da participação popular na gestão e controle da Administração Pública (Di Pietro, 2018, p. 73).

O alargamento dos contornos da legalidade decorre da ideia, consentânea aos parâmetros pós-positivistas, de vincular a lei aos ideais de justiça, submetendo o Estado não apenas ao comando normativo no seu sentido puramente formal, mas ao sistema jurídico amplamente considerado, abrangendo todos os valores inseridos expressa ou implicitamente na Constituição. A ampliação da legalidade traz como uma de suas consequências a imposição de novos limites à discricionariedade (Freitas, 2015, p. 122), desagregando a noção de insindicabilidade do mérito da decisão administrativa e ampliando o controle judicial sobre os atos da Administração Pública.

A participação cidadã no âmbito da administração pública, por sua vez, passou a ser reconhecida como fundamento de legitimidade da atividade administrativa. Nesse sentido, revelou-se imperioso debater e reconhecer a necessidade de democratização das práticas e decisões administrativas. É o que assevera Binbenjy (2014, p. 77) ao discorrer acerca da incidência do princípio democrático sobre a configuração das estruturas e da atividade administrativa e lecionando que os temas da constitucionalização e da democratização do exercício da atividade administrativa constituem formas de promover a legitimação da ação administrativa.

O que se propõe, na visão contemporânea, é modificar a tradição da atuação resistente à intercessão popular e da visão do indivíduo como súdito, buscando aperfeiçoar as relações entre Administração e administrado e alçando-as à condição de peça-chave das discussões que envolvem o tema da democracia administrativa (Medauar, 2003, p. 220).

Moreira Neto (2018, p. 170-171) leciona que a democracia, com o advento da Constituição de 1988, consolidou-se como critério de juridicidade, constituindo verdadeiro “fundamento de legitimidade do agir público”. Nesse sentido, conquanto o seu conceito formal se traduza na eleição dos detentores do poder político, regido, portanto, pela regra da

maioria, é por intermédio da democracia material ou substantiva que se estabelece a observância de limites à regra majoritária e o respeito a valores inerentes à condição humana, que devem ser tutelados pelos institutos constitucionalmente estabelecidos. Destaca, pois, o autor, o direito administrativo como “o ramo operativo da democracia substantiva” (Moreira Neto, 2018, p. 175), na medida em que compete a este o mister de conduzir as dissonantes relações entre o Poder Público e a coletividade à qual se reporta.

Nesse contexto, a participação do administrado nas decisões e práticas administrativas descortina-se como a decorrência natural da aproximação da Administração Pública e do direito administrativo com a democracia. A participação constitui o aperfeiçoamento da relação entre Estado e sociedade, pautando o exercício da função administrativa no novo modo de ser do Estado contemporâneo (Medauar, 2003, p. 228). Refere-se, pois,

[...] à identificação do interesse público de modo compartilhado com a população; associa-se ao decréscimo da discricionariedade; propicia atenuação da unilateralidade na formação dos atos administrativos; liga-se também às práticas contratuais baseadas no consenso, na negociação, na conciliação de interesses (Medauar, 2003, p. 230).

Para Binenbojm (2014, p. 77), a democratização do exercício da atividade administrativa concretiza-se por intermédio da abertura e fomento à participação dos administrados nos processos decisórios da Administração Pública. Do panorama esmiuçado, inclusive, reforça-se o argumento observado anteriormente que posiciona a participação como um critério legitimador do processo de políticas públicas. Sob o arcabouço constitucional, a participação passa a assumir duas importantes funções: garantir a *eficiência* e a *legitimidade* da atuação administrativa (Perez, 2006, p. 166). O êxito das políticas de cunho social, incluindo-se aquelas voltadas para o combate à pobreza e às desigualdades socioeconômicas, não depende unicamente de decisões e atos administrativos unilaterais.

Nesses casos, como em tantos outros, a adesão da sociedade, quando não a atuação ativa desta, é fundamental para a eficiência da atuação administrativa. [...] Criam-se, desse modo, as bases para o nascimento de uma legitimidade fruto da adesão racional da sociedade a um conjunto de medidas concretas, políticas, ou programas que esta ajudou a formular, decidir e muitas vezes executar. Fala-se, pois, de uma legitimidade que ao mesmo tempo em que decorre da aproximação entre a Administração e a sociedade, reforça os vínculos entre elas. Legitimidade que é essencial para o êxito de políticas públicas e que é incrementada por meio deste resultado. Legitimidade e eficiência são, portanto, finalidades que se alimentam reciprocamente, isto é, mais legitimidade importa em maior eficiência da atuação da Administração Pública e mais eficiência importa em maior legitimidade (Perez, 2006, p. 167-168).

Sob tais horizontes, é possível concluir que a participação constitui, no cenário atual, um princípio de estruturação da Administração Pública democrática e moderna. Nesse sentido

argumenta Perez (2004, p. 83), defendendo que a participação administrativa constitui princípio implícito no ordenamento constitucional brasileiro, conectado ao princípio democrático, ao princípio do Estado de Direito e ao princípio da eficiência administrativa.

[...] da soma de todas as referências expressas que a Constituição Federal brasileira faz à participação popular na Administração e de sua conjugação com os princípios democráticos do Estado de Direito e da eficiência extrai-se que a participação administrativa, em termos constitucionais, representa bem mais que um emaranhado de regras esparsas autorizantes da adoção de institutos participativos em situações específicas. Trata-se, a participação administrativa, de um autêntico princípio constitucional. [...] Para nós, a participação administrativa é elemento fundamental, reitere-se, à realização completa da democracia, em sua dimensão contemporânea (*status activae civitatis*), e do Estado de Direito; [...] e da eficiência administrativa, pois o grau de complexidade da sociedade e das políticas que a Administração necessita implementar, hodiernamente, reclamou o convívio dos seus mecanismos tradicionais de atuação da Administração Pública com os institutos participativos (Perez, 2004, p. 80-82).

A Administração Pública democrática, dessa forma, encontra-se edificada sobre fundamentos de participação, eficiência e legitimidade que renovaram as relações entre Poder Público e sociedade, conferindo proeminência à figura do cidadão como partícipe na consecução dos fins constitucionais e na concretização dos direitos fundamentais. Outrossim, embora seja fundamentadamente constatada nos planos teórico e normativo, observa-se que a abertura democrática da Administração no plano material não vem ocorrendo sem percalços. Entraves de ordem estrutural e até mesmo de cultura política se observam no cotidiano dos órgãos e instituições públicas de forma que a realização de uma efetiva participação administrativa, compreendida no sentido de influenciar verdadeiramente na tomada de decisões e na seleção das prioridades públicas, assim como na concretização das finalidades constitucionais, não ocorre de forma salutar em todos os mecanismos participativos. Por tal razão, revela-se necessário empreender uma análise sobre os principais obstáculos contemplados na trajetória participativa no interior da Administração Pública, para que se possam aventar possibilidades de aperfeiçoamento do princípio participativo no sistema democrático e, conseqüentemente, da implementação de políticas públicas de combate à pobreza legitimamente democráticas e eficientes.

4.2 Desafios da Participação Popular na Administração Pública²³

Em que pese a democratização da atividade administrativa ter congregado o robustecimento do princípio participativo na Administração Pública, esta carece ainda de um melhor enfoque sobre a qualidade e efetividade dessa participação, sobretudo no que concerne à gestão de políticas públicas, cujo processo de implementação continua sendo dispendioso e com dificuldades para garantir que os recursos públicos atinjam efetivamente a parcela da população que deles carece (Filgueiras, 2013, p. 95).

A participação popular constitui uma categoria em contínua construção dentro do aparelho administrativo, cujo percurso se depara com adversidades dos mais variados âmbitos. Alguns fatores importantes podem ser apontados preliminarmente – a corrupção, a cultura patrimonialista e a tecnificação das políticas – como decorrentes de uma observação mais ampla do cenário político-institucional sobre o qual se sustenta o regime democrático vigente, e que confluem para a manutenção de uma cultura de desestímulo à participação cidadã na vida pública. Destacam-se inicialmente tais elementos porque sua existência obstaculiza a participação administrativa num nível elementar, impedindo em diversos contextos o passo inicial para a incidência do princípio participativo na Administração, qual seja, a criação de espaços e canais de articulação entre o Estado e a sociedade.

Em seguida, observar-se-ão os desafios imprimidos à participação administrativa quando se verifica a disponibilização de institutos participativos, contudo não são viabilizados meios efetivos de influência dessa participação nas decisões e políticas públicas, o que reflete, portanto, na qualidade dessa atuação social. Diversos fatores podem ser considerados nesse contexto, tais como as oscilações de preferências político-partidárias, a manipulação ou captura de institutos participativos ou de entidades da sociedade civil organizada, a ausência de paridade na representação de interesses, dentre outros.

4.2.1 Elementos de desestímulo participativo: corrupção, patrimonialismo e “tecnificação” da política

Dentre os elementos de desestímulo à participação do indivíduo na vida pública, Claramunt (2020, p. 156) elenca a corrupção como o fator que mais ocasiona danos às

²³ Parte dos fundamentos e argumentos explorados no texto desta seção foram utilizados para a construção de um trabalho elaborado pela autora como capítulo de livro publicado em uma obra coletiva e encontra-se disponível em: MESSIAS, Isabelle Ramalho Tavares de. Os desafios da participação popular na Administração Pública contemporânea: entraves e perspectivas do sistema democrático no novo modo de ser do Estado. In: CARVALHO, Fábio Lins de Lessa (coord.). **Direito Administrativo vanguardista**. Curitiba: Juruá, 2023, p. 157-173.

práticas participativas, na medida em que opera um efeito destruidor da confiança cidadã nas instituições públicas e contribui com a redução do interesse em atuar nos processos políticos.

Para Filgueiras (2013, p. 92), a corrupção perfaz uma forma de injustiça política que opera na ordem institucional e na ordem das realizações sociais:

Nesse caso, a corrupção guarda uma relação conceitual com o tema das desigualdades, porquanto ela incide no mau funcionamento das instituições da democracia, bem como no comportamento dos agentes. No caso do funcionamento das instituições, a corrupção degenera o valor republicano de igualdade perante a lei, provocando formas injustificadas de exclusão política. [...] O mau funcionamento das instituições implica em vieses na distribuição dos recursos econômicos da sociedade, implicando, por sua vez, no reforço das desigualdades. Ou seja, a corrupção afeta diretamente as realizações sociais, distribuindo de forma desigual os recursos da sociedade.

Ao provocar a exclusão política, a corrupção desencadeia na democracia o efeito de eliminar indivíduos ou grupos sociais dos processos de tomada de decisões, privilegiando interesses privados. Ao excluir a atuação cidadã e particularizar a concentração do poder nas mãos de grupos privados, ocasiona a distribuição desigual dos recursos públicos, o que reforça as desigualdades sociais e obstaculiza a concretização de direitos fundamentais.

Filgueiras (2013, p. 87-88) observa que a corrupção não se restringe ao contexto dos países em desenvolvimento, consistindo em uma razão de descontentamento comum também nos países desenvolvidos. Essa situação, em nações como os Estados Unidos e da União Europeia, tem colocado em xeque os governos e as instituições democráticas, ampliando as desigualdades e a crescente desconfiança dos cidadãos no regime da democracia.

No panorama democrático inaugurado no Brasil com a Constituição de 1988, ampliaram-se as liberdades fundamentais, os direitos sociais e a participação da cidadania, entretanto, os avanços congregados no texto constitucional não foram suficientes para eliminar aspectos tradicionais da política brasileira que alimentam as práticas corruptivas.

Apesar de ter havido avanços no que tange às condições de governabilidade no regime democrático, não avançamos no que tange às condições de governança. A estrutura política do presidencialismo de coalizão no Brasil permite que os governos consigam maioria no Congresso Nacional, mas ao preço dos recursos públicos como moeda de troca por meio do orçamento da União e a distribuição de cargos nos ministérios. Nesse contexto institucional, os casos de corrupção ficam favorecidos, ampliando uma lista de “escândalos” que prejudicam a democracia brasileira (Filgueiras, 2013, p. 95).

A corrupção sistêmica, ao ceder espaço a demagogos e a tentativas de quebra institucional, desencadeia a quebra de confiança do eleitorado, o que descortina um contexto de deslegitimação das instituições democráticas. Nesse panorama, cria-se uma assimetria do processo democrático, na medida em que são favorecidas iniciativas pessoais, ou despidas do

senso de responsabilidade política. Os mecanismos de suporte político, dessa forma, tornam-se ineficazes para as regras constitucionais, especialmente no que diz respeito às eleições e ao sistema de partidos (Filgueiras, 2008, p. 160-161).

Ao caracterizar-se como um método para instituir uma elite política, a democracia se relaciona com a corrupção por intermédio da baixa participação cívica. Ao passo que as instituições democráticas sofrem os efeitos da corrupção, a elite política e partidária perde prestígio diante do eleitorado e tal situação contribui para a instabilidade política e para uma possível quebra institucional (Filgueiras, 2008, p. 161). Percebe-se, dessarte, a correlação entre o fenômeno da corrupção e o fomento à apatia e distanciamento da sociedade com relação à atuação na esfera pública. Um cenário de desestímulo à criação de espaços participativos no interior da gestão pública permite que se mantenham as práticas que desvirtuam a aplicação de recursos e a elaboração de políticas públicas efetivamente aptas a concretizar os objetivos constitucionais, pois afasta as possibilidades de controle social e conseqüentemente dificulta a responsabilização dos seus agentes.

A corrupção apresenta-se, nesse panorama, como um estigma no interior dos sistemas políticos cujas conseqüências obstaculizam a permeabilidade do Poder Público às práticas participativas. A percepção social a respeito da disseminação da corrupção em todos os seus âmbitos alimenta o contexto de insatisfação e descrença com as instituições democráticas, o que fragiliza a legitimidade do sistema na medida em que o seu povo não se sente verdadeiramente representado, nem tampouco os seus direitos resultam satisfatoriamente concretizados, já que as relações de poder conferidas aos representantes democráticos passam a instrumentalizar a satisfação de interesses pessoais e fomentar as desigualdades socioeconômicas.

A percepção pública brasileira e o seu descontentamento democrático, aliás, recebem incremento com a deflagração de sucessivos escândalos de corrupção, a despeito da promulgação de um sistema constitucional cujos valores e normas resguardam princípios de probidade e medidas de repressão às práticas corruptivas. Ao favorecer elites e interesses mesquinhos, a corrupção espalha seus efeitos primordialmente sobre aqueles que não encontram possibilidades reais de exigirem a aplicação dos recursos e o direcionamento das políticas para a concreção de seus direitos básicos de subsistência, quais sejam, os pobres e vulneráveis no espectro político, econômico e social.

Um segundo elemento de desestímulo participativo a ser apontado, e que guarda pertinência com o fomento à corrupção, consiste numa concepção patrimonialista que ainda se constata nos meandros dos setores públicos. Caracteriza-se pela existência de uma

naturalização de relações pessoais dentro das estruturas de poder, com favorecimento de interesses particulares e confusão entre as noções de público e privado. Com efeito, no dizer de Bresser Pereira (1997, p. 10), patrimonialismo “significa a incapacidade ou a relutância do príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados”.

A administração estatal pré-capitalista era essencialmente patrimonialista, contudo, com o advento do capitalismo e sua conjugação com a democracia, passou-se a estabelecer uma distinção clara entre *res publica* e bens privados, alçando-se a democracia e a administração pública burocrática à condição de principais instituições protetoras do patrimônio público contra a privatização do Estado (Bresser Pereira, 1997, p. 10). Outrossim, com o declínio do Estado liberal e o alargamento das funções estatais em direção à institucionalização dos direitos sociais, constatou-se que a burocratização da administração não foi suficiente para combater as tentativas de subordinação estatal aos interesses privados²⁴, notadamente no contexto dos países em desenvolvimento, “[...] porque, nestes países, os burocratas não se dedicaram apenas à construção do Estado, mas, também, a substituir parcialmente a burguesia no processo de acumulação de capital e na apropriação do excedente econômico” (Bresser Pereira, 1997, p. 12).

No âmbito da sociedade brasileira, o patrimonialismo constitui elemento histórico. A construção de uma distinção entre as esferas pública e privada apresenta uma trajetória opaca no sistema político nacional, o que contribuiu para a formatação de uma sociedade marcada por desigualdades socioeconômicas e pela manutenção de privilégios. Em *Raízes do Brasil*, Sérgio Buarque de Holanda identifica a persistência de fundamentos personalistas e aristocráticos decorrentes de uma “velha ordem colonial” que acarretou consequências morais, sociais e políticas na vida nacional (Holanda, 1995, p. 180).

Para o funcionário "patrimonial", a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. [...] é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal (Holanda, 1995, p. 146).

²⁴ Conforme defende Bresser Pereira (1997, p. 11), “é certo que o nepotismo e a corrupção mais visíveis foram controlados, mas surgiram novas modalidades de apropriação privada do patrimônio público. Empresários continuavam a obter subsídios desnecessários e isenção de impostos; a classe média assegurava para si benefícios especiais muito maiores do que está disposta a reconhecer; os funcionários públicos eram muitas vezes ineficientes no trabalho, ou simplesmente não trabalhavam — quando ocorre excesso de quadros — mas se mantinham protegidos por leis ou costumes que lhes garantem a estabilidade no emprego”.

Raymundo Faoro acrescenta que o patrimonialismo decorre de um curso histórico do qual sucede a admissão de um sistema de forças políticas que aparelham o Estado acima da sociedade e que

[...] se amolda às transições, às mudanças, em caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle do crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia (Faoro, 2001, p. 871).

Resulta, pois, na manutenção de práticas refratárias ao fortalecimento participativo no aparato público, para que não se prejudique a cultura de aparelhamento político do Estado e de manipulação da camada social. O patrimonialismo repercute na formulação de políticas públicas, contaminando o seu processo de elaboração, implementação e controle com um enfoque particularista que não se preocupa em priorizar de forma verdadeira as reais prioridades e demandas sociais. E a manutenção desse círculo vicioso exige que se mantenha a camada popular afastada do processo, impedida de interferir na seleção das prioridades e na fiscalização dos resultados obtidos diante das políticas executadas. Nesse quadro, a parcela mais prejudicada segue sendo aquela que é contumazmente invisibilizada, cujas vozes se tornam ainda mais irrelevantes porque não agregam benefícios e regalias aos detentores do poder e das decisões políticas.

Também concorre para obstaculizar a participação no âmbito estatal o desestímulo participativo ocasionado pelos dirigentes políticos sob a convicção de que a sociedade não possui preparo necessário para abordar as questões públicas, o que resulta em oligarquização do poder e se relaciona com a concentração das decisões públicas nas mãos de poucos.

La participación ciudadana cuestiona donde reside el poder orgánico e institucional y, por tanto, resulta poco compatible con dinámicas que pretenden continuar concentrando las decisiones en pocas manos, o no confían realmente en la colaboración, en las relaciones simétricas entre personal técnico, gobernantes y ciudadanía (Claramunt, 2020, p. 159).

A “tecnificação da política”, no entendimento de Gaspardo (2018, p. 76), cria uma barreira à participação em razão da assimetria de conhecimentos entre a burocracia, os representantes eleitos e os cidadãos, o que ocasiona despolitização, pois as decisões públicas se afastam do controle da cidadania e os interesses em conflito, encobertos por questões técnicas, não são explicitados. Embora reconhecida a indispensabilidade do conhecimento técnico para a formulação de políticas públicas, a exclusão do fator político nesse processo institucional retira a legitimidade das decisões e a sua efetiva conformação com a realidade social em que será implementada.

A convergência de tais elementos na conformação do sistema político estatal resulta na constatação de um cenário que impõe dificuldades ao fortalecimento de uma cultura participativa no interior da gestão pública. Não se devem negar os avanços observados com a valorização constitucional do princípio participativo, nem tampouco a existência de experiências exitosas de institucionalização de espaços de atuação cívica nas questões públicas. É importante, contudo, reconhecer que, em algumas situações, a realidade prática desse processo encontra desafios inerentes à cultura política nacional e às mazelas decorrentes da institucionalização de condutas dissociadas dos valores democráticos, de probidade e de combate à pobreza e desigualdades resguardados pela Constituição Federal.

Para mais, nas situações em que vence esses obstáculos iniciais e chega a ser implementada, a participação administrativa ainda precisa contornar os desafios referentes à garantia da sua efetivação prática. A qualidade da participação administrativa, nessa perspectiva, sofre reflexos de fatores que dificultam a mensuração de sua efetividade. Embora sejam observadas hipóteses em que os instrumentos participativos são criados e operacionalizados, apresentando resultados exitosos quanto ao nível de participação cidadã, constatam-se também circunstâncias que retiram dessa participação as possibilidades reais de interferirem na formação da atuação administrativa. Nas linhas a seguir, buscar-se-á evidenciar alguns elementos que repercutem na qualidade da participação administrativa, cuja ocorrência resulta por despir esta participação da função democrática e dos objetivos emancipatórios que a lastreiam. A exposição não pretende esgotar a análise da matéria, buscando na verdade ilustrar situações constatadas pela literatura na realidade nacional que confluem para a percepção de que a participação administrativa merece uma atenção mais cuidadosa que reconheça a proeminência de sua condição no sistema administrativo e nos fundamentos do Estado contemporâneo, e que busque as melhores práticas e mecanismos para o seu aperfeiçoamento e efetividade.

4.2.2 Qualidade da participação administrativa: obstáculos à efetividade do seu desempenho

Um primeiro aspecto a se apontar consiste no fato de que as medidas de estímulo à atuação social oscilam conforme a orientação e as prioridades políticas da gestão partidária, ficando à mercê da rotatividade dos programas de governo, quando deveriam constituir verdadeiros programas de Estado, institucionalizadas como vetores finalísticos da atividade administrativa.

A análise efetuada por Leonardo Avritzer (2013, p. 11 e ss.) sobre o avanço da participação social no Brasil endossa essa realidade. Segundo relata o autor, com a

promulgação da Constituição de 1988 e com a legislação infraconstitucional dela decorrente, deu-se um processo de aprofundamento democrático que criou instituições participativas principalmente nas áreas de saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social. Esse processo deflagrou nos anos 1990 o “momento de explosão da participação social no Brasil” (Avritzer, 2013, p. 11), sobretudo no âmbito local, em decorrência de políticas participativas implementadas durante mandatos do Partido dos Trabalhadores no Poder Executivo de vários municípios brasileiros, mas foi perdendo força a partir da década seguinte, devido a fatores como mudança de posição política, redução da prioridade de práticas participativas dentro do próprio partido, novas gestões municipais com ideais conservadores e diminuição da influência das formas participativas no nível local.

A realidade identificada pelo autor revela que a participação social nas práticas da Administração Pública demanda a implementação de uma política de Estado, e não de propostas que se restrinjam aos programas de governo do grupo político que se encontre momentaneamente no poder. O fortalecimento da participação administrativa não deve se adstringir a um determinado partido ou orientação político-ideológica. Os fundamentos que norteiam a abertura democrática da Administração decorrem diretamente dos comandos constitucionais, e nesse sentido, devem ser absorvidos por todos os poderes políticos de forma que esta seja implementada de maneira definitiva e efetiva em toda a estrutura pública, especialmente nas medidas e decisões que repercutem na garantia de prestações materiais para a fruição de condições dignas de vida pelos administrados.

Outra questão que repercute no desempenho da atuação social se apresenta por meio do perigo de perversão das práticas participativas, que pode ocorrer por diversas vias, como a burocratização da participação, a reintrodução do clientelismo sob novas formas e a exclusão de interesses subordinados mediante o silenciamento ou a manipulação de instituições participativas (Avritzer; Santos, 2002, p. 74-75).

Em análise de experiências práticas observadas em países do hemisfério Sul que passaram por processos de transição ou de ampliação democrática a partir dos anos 1970, dentre os quais incluem o Brasil, os autores identificam alguns elementos que apontam a vulnerabilidade enfrentada pela participação desde a sua institucionalização nesses Estados. Observam que os processos de intensificação democrática tendem a ser fortemente contestados pelas elites excludentes, pois colidem com interesses e concepções hegemônicas que se voltam a combater e a descaracterizar a participação por meio da cooptação e da integração. Vulnerabilizam, portanto, os institutos participativos implementados, promovendo a cooptação de seus membros por grupos sociais superincludidos e a integração em contextos

institucionais que lhe retiram o seu potencial democrático e de transformação das relações de poder (Avritzer; Santos, 2002, p. 59-60).

Embora sejam criados e implementados espaços participativos no interior da Administração, aponta-se o risco de que essas práticas sejam cooptadas conforme as vontades de grupos dominantes em detrimento das necessidades de parcelas sociais desfavorecidas cujos representantes sejam inexistentes ou aliciados em benefício de interesses alheios, assim como de que sejam maculadas por meio da seletividade de demandas e interesses sociais através de trocas de favores, ou, ainda, que enfrentem impedimentos pelo excesso de burocratização para fins de desestimular a atuação social nos espaços de participação.

Além de serem cooptados por interesses e grupos sociais dominantes, os institutos participativos podem ainda ser capturados pelo próprio governo. O risco de captura pelo governo é apontado por Perez (2006, p. 172) quando se verifica, na prática, que os atores ou movimentos sociais envolvidos no processo participativo passam a meramente ecoar a política governamental, deixando de desempenhar o papel ativo e legitimador que lhes cabe no processo decisório, para se tornarem nada mais que um setor do Estado. Tal circunstância resulta numa involução do caráter democrático dos mecanismos participativos e no caráter de representação legítima dos movimentos sociais, que descortinam a fragilidade e ineficiência dos processos envolvidos.

Aponte-se ainda a existência de um déficit no engajamento cívico (Gaspardo, 2018, p. 75) e na representatividade em instâncias participativas, desencadeando situações em que suas composições revelam a restrição da participação a segmentos sociais e interesses limitados, o que também retira a legitimidade do processo decisório, na medida em que não se contemplam todos os atores e demandas envolvidos na elaboração da política pública específica.

Existem várias hipóteses explicativas para esse fato: 1) percepção de inefetividade da participação (Arato, 2002, p.100); 2) desigualdade social, exclusão e precariedade da garantia de direitos; 3) cultura política autoritária; 4) máquina administrativa burocratizada e centralizada; 5) o incipiente grau de organização da sociedade civil; 6) a dificuldade de se transformar o debate dos movimentos em decisões (Viana, 2004, p.99-100); 7) individualismo e corporativismo que se refletem na participação; 8) escasso conhecimento sobre a existência e as atividades dos meios institucionais de participação (Santos Júnior, 2015, p.205-14); 9) carência de abertura e de incentivo do Governo e do Legislativo à democracia participativa (Bava, 2000, p.2-7) (Gaspardo, 2018, p. 75).

Em outra medida, conquanto se tenham apontado anteriormente a oligarquização e a tecnificação da política como elementos de desestímulo participativo na gestão pública, cumpre também observar o prejuízo ocasionado quando se insere nesse processo uma

participação extremada. Isso porque os objetivos e as demandas contemplados no processo de elaboração de uma determinada política pública podem ser frustrados em razão da deficiência da análise empreendida no processo participativo, na hipótese em que se verifica uma politização tão excessiva dos atores sociais participantes que acaba retirando o necessário conteúdo técnico ou planejamento necessários à implementação da política pública (Perez, 2006, p. 175). Em verdade, o que se necessita é do equilíbrio e coordenação entre os atores envolvidos no processo de formulação de uma política pública. É, portanto, a partir do diálogo entre os funcionários tecnicamente competentes e os setores sociais, em busca de um convencimento racional e de um processo que oportunize o contraditório, que se podem definir as prioridades e alcançar a eficiência em termos de políticas públicas.

Falhas de coordenação no processo envolvendo as políticas públicas também podem ser apontadas como elemento de prejuízo à qualidade da participação administrativa. Quando o debate referente à participação social nos processos decisórios não resulta em soluções eficazes, ou origina decisões contraditórias ou inconsistentes, revela-se a incapacidade de articulação do governo na conciliação dos interesses e otimização dos recursos despendidos durante o processo (Perez, 2006, p. 175). Como responsável primário pela concretização dos direitos sociais, dotado de competência financeira e orçamentária para a gestão dos recursos públicos e na qualidade de instituidor da ordem e da autoridade sobre a coletividade, ao Estado compete empreender os meios necessários à melhor articulação possível dos esforços empreendidos por todos os atores envolvidos no processo elaborativo da política pública, inclusive nos distintos níveis federados, para a consecução eficiente dos objetivos contemplados.

Resta, pois, assentado que a legitimidade democrática da Administração Pública sob os atuais parâmetros juspolíticos demanda um aperfeiçoamento dos seus institutos participativos, de modo que se promova uma participação dotada de eficiência e qualidade, no sentido de que possa efetivamente interferir nas escolhas públicas e na elaboração das políticas voltadas a concretizar os direitos de sua população. O envolvimento da sociedade, principalmente do público alcançado pelas medidas contempladas em uma determinada política pública, é indispensável para que o Estado avance na eliminação das injustiças sociais e garanta a prestação de serviços e ações sociais de bem-estar com excelência. O alcance dessa excelência, outrossim, não prescinde da busca por eliminar os aspectos que obstaculizam a participação em diferentes níveis.

Em reforço a esse aperfeiçoamento, existem também caminhos para agregar novas perspectivas à participação social na gestão pública, de maneira a facilitar o acesso e a forma

de participação nas esferas públicas de debate, e a estimular o engajamento cívico por intermédio do fortalecimento do controle social dos atos e políticas públicas. As possibilidades que se descortinam a partir de uma maior abertura participativa ao administrado são de fato salutares para a concretização das políticas públicas e merecem ser exploradas em todas as suas vertentes.

4.3 Perspectivas para Fomentar a Abertura Participativa ao Administrado

Embora se tenham constatado as diversas dificuldades enfrentadas pela sociedade nas esferas de participação, urge salientar que o processo de intensificação democrática participativa apresenta potencialidades para o fortalecimento do controle das políticas públicas sociais e para o aumento do interesse social na formulação das decisões públicas que afetam a esfera de existência individual. A partir dessa ótica, buscar-se-á evidenciar, na presente seção, duas importantes perspectivas com potencial para robustecer a atuação social nesse processo, consistentes na ampliação e facilitação das possibilidades participativas por intermédio da democracia digital, e no controle exercido pela sociedade sobre o ciclo das políticas públicas.

4.3.1 Democracia digital e tecnologias de participação social na formulação e monitoramento de políticas públicas²⁵

No panorama jurídico-formal brasileiro, a tecnologia tem repercutido nas relações entre os cidadãos e a Administração Pública, tornando-se relevante investigar o impacto das funcionalidades tecnológicas implementadas no âmbito nacional para a promoção do caráter social do Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição de 1988, sobretudo no que concerne à abertura cidadã para a formulação de políticas públicas e execução de serviços públicos voltados para a coletividade.

Os avanços tecnológicos observados no mundo contemporâneo e potencializados com a era da Internet ensejaram o desenvolvimento de estudos relacionando a grande facilidade de comunicação e acesso a informações online com a possibilidade de incremento da participação civil na esfera política.

²⁵ Parte dos fundamentos e argumentos explorados no texto desta subseção foram utilizados para a construção de um trabalho elaborado pela autora, em coautoria, como capítulo de livro publicado em uma obra coletiva e encontra-se disponível em: GOMES, Filipe Lôbo; MESSIAS, Isabelle Ramalho Tavares de. Governo digital, novas tecnologias e formulação de políticas públicas: perspectivas participativas no contexto da democracia digital. In: CARVALHO, Fábio Lins de Lessa, *et. al.* (coord.). **Direito Administrativo e novas tecnologias**. Curitiba: Juruá, 2023, p. 101-122.

Modificou-se o papel dos meios de comunicação de massa na subsistência da democracia, de forma que os argumentos liberais mais tradicionais, que depositam na imprensa as expectativas de garantia de fiscalização do Estado, difusão do conhecimento e estímulo à participação civil nas decisões políticas, se encontram descompassados com a conjuntura atual, na medida em que um novo tripé, constituído pelas expressões “internet”, “esfera pública” e democracia”, passou a ocupar o foco de interesse das discussões bibliográficas no contexto dessa temática (Gomes, W., 2005, p. 215).

Cunha-se o verbete “democracia digital” e formas semelhantes (democracia eletrônica, *e-democracy*, democracia virtual, ciberdemocracia, dentre outras), ao redor dos quais vem se formando, nos últimos 10, 15 anos, uma volumosa bibliografia interessada basicamente nas novas práticas e renovadas possibilidades, para a política democrática, que emergem da nova infraestrutura tecnológica eletrônica proporcionada por computadores em rede e por um sem-número de dispositivos de comunicação e de organização, armazenamento e oferta de dados e informações on-line (Gomes, W., 2005, p. 215).

O advento das revoluções tecnológicas no final do século XX e início do século XXI descortinou um novo paradigma assentado nas tecnologias de informação e comunicação (TIC) que passou a instrumentalizar a economia, a política, a comunicação e as relações sociais contemporâneas. A sociedade formatada sob esse novo contexto tecnológico encontra-se submergida em um processo de geração, processamento e distribuição de informação e conhecimento em grande velocidade e escala que transcende fronteiras e linguagens. Para Manuel Castells (2005, p. 18), trata-se de uma Sociedade em Rede, cuja articulação se baseia em redes globais que alcançam países de todo o planeta e se difundem por meio do poder integrado nas redes globais de capital, bens, serviços, comunicação, informação, ciência e tecnologia.

O atual paradigma tecnológico caracteriza-se por um contexto de frequentes inovações que se sucedem com rapidez e que demarcam o estágio da Quarta Revolução Tecnológica, caracterizada especialmente pela disruptiva incorporação aos sistemas sociais, tanto no âmbito industrial como no da administração pública, de uma combinação de sistemas autônomos, algoritmos para a tomada de decisões, inteligência artificial e robôs, combinados com a possibilidade de que os processos computacionais associados utilizem grandes volumes de dados em sistemas de servidores e bases de dados vinculados à Internet (Schweinheim, 2020, p. 82).

Com base nessa nova arquitetura tecnológica, constata-se a explosão de redes de comunicação que são independentes dos negócios articulados pela mídia e pelos governos, permitindo a emergência de uma “comunicação de massa autocomandada”, devido ao fato de

serem difundidas em toda a Internet, com o potencial de atingir a todo o planeta, e dispensarem a mediação do sistema de mídia ou do governo, podendo ser iniciadas pelos próprios indivíduos ou grupos (Castells, 2005, p. 24).

A esse contexto, some-se o fato de que a formação da consciência e da opinião coletiva guarda estreita relação com os processos de comunicação social, os quais, por sua vez, interferem decisivamente nos processos políticos. Assim, nesse panorama inovador da comunicação digital associada aos constantes aperfeiçoamentos tecnológicos, destacam-se as potencialidades que podem ser extraídas das ferramentas tecnológicas de informação e comunicação com o intuito de favorecer a interlocução entre o tecido social e as instituições políticas para a elaboração de políticas públicas melhor associadas à realidade do público a que se destinam, assim como para promover o estímulo do engajamento cívico nas questões concernentes à gestão da *res publica*.

As possibilidades evidenciadas pelos dispositivos e ferramentas tecnológicos, sobretudo a internet, descortinam o desenvolvimento de análises a respeito da contribuição que podem prestar ao fortalecimento de uma democracia mais responsiva às demandas sociais, apta a promover uma melhor e mais qualificada participação cidadã nas decisões políticas. Em associação ao modelo participativo de democracia, o aperfeiçoamento do sistema democrático vigente sob uma perspectiva de engajamento cívico recebe importante contribuição mediante a instrumentalização da sociedade contemporânea com a infraestrutura tecnológica alcançada ao longo das últimas décadas, apresentando a experiência da democracia digital como um novo mecanismo de aproximação entre a sociedade e os espaços públicos.

Por democracia digital entende-se a denominação conferida ao uso das tecnologias no cenário democrático, com a principal finalidade de aprimorar os mecanismos de seu exercício e superar a mera reprodução dos aparatos e ambientes tradicionais de democracia, promovendo condições para ampliar qualitativamente os procedimentos democráticos (Tavares; Bitencourt; Cano, 2021, p. 154-156). Revela-se, dessa maneira, um instrumento de contribuição aos modelos democráticos de engajamento cívico no intento de promover uma superação das deficiências e um aperfeiçoamento do estágio atual de democracia das sociedades contemporâneas²⁶.

²⁶ Registre-se, nesse sentido: “[...] a democracia digital não visa à substituição dos modelos de participação popular e de controle social físico/não digitais atualmente existentes. Há, na verdade, uma relação de complementaridade aqui exposta, tal como existe entre os modelos de democracia representativa e participativa, a qual objetiva, sobretudo, contribuir com o aprimoramento do sistema democrático como um todo” (Tavares, 2022, p. 6).

Para que se constitua em verdadeira ferramenta de aperfeiçoamento da participação democrática, a democracia digital necessita ser absorvida e desenvolvida também na rotina do Estado. Nessa perspectiva, a permeabilidade e o fomento estatal ao desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação dependem, dentro de uma postura governamental proativa, da disponibilização de uma conjuntura formal e estrutural que permita um ambiente propício à elaboração de ferramentas tecnológicas úteis aos diversos órgãos, serviços e relacionamentos da administração pública.

Sob a influência das transformações inseridas no atual paradigma tecnológico global, os setores públicos em todo o mundo vêm promovendo adequações de forma a garantir “uma reestruturação significativa no modo de gestão da coisa pública mundo afora, apressando os Estados a implantarem a já planejada transformação digital que estavam a projetar para anos mais tarde” (Moraes Filho; Albuquerque, 2022, p. 34).

No âmbito do Estado brasileiro, observa-se uma modificação gradativa da Administração Pública a partir dos anos 1990, ocasião em que se passou a incluir as tecnologias de informação e comunicação na rotina burocrática. O emprego de ferramentas para facilitar as atividades administrativas burocráticas marcou o início da transformação tecnológica nacional, que passou a ser utilizada, a partir dos anos 2000, para a promoção de alguns serviços públicos e para remodelar as relações entre a Administração Pública, os cidadãos e as entidades da iniciativa privada (Cristóvam; Saikali; Souza, 2020, p. 215).

O uso de tecnologias como ferramentas relevantes para a otimização e qualidade dos serviços públicos brasileiros ganhou maior espaço com a implantação do modelo administrativo gerencial no Brasil, especialmente a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998, viabilizando o surgimento do modelo eletrônico de governo (e-gov), que se ligava principalmente a uma utilização instrumental da tecnologia para o exercício das atividades administrativas, potencializando a rotina administrativa e o acesso a informações pelo cidadão. A evolução de uma sociedade cada vez mais conectada e aberta à incorporação de novas tecnologias na rotina social, contudo, passou a demandar uma verdadeira disrupção com relação ao modelo inicial de governo eletrônico para contribuir com a concretização efetiva dos direitos constitucionais (Cristóvam; Saikali; Souza, 2020, p. 215).

A evolução do governo brasileiro em associação com as transformações digitais contemporâneas passou a inseri-lo em um novo estágio, no qual se constata a elaboração de um sistema normativo com o fito de propiciar o aperfeiçoamento das estruturas administrativas e de seus canais de interlocução com a sociedade por intermédio das inovações tecnológicas. Inaugura-se, por meio do Governo Digital brasileiro, um novo

paradigma de utilização das tecnologias de informação e comunicação voltado a transcender a sua mera utilização instrumental e alcançar graus mais elevados de engajamento cívico e legitimidade democrática na atuação administrativa, de forma a estimular e promover o acesso, educação tecnológica, participação e controle social sobre as decisões e atos públicos, assim como sobre a formulação de políticas públicas²⁷.

O Governo Digital brasileiro busca, conforme suas diretrizes normativas, garantir uma maior eficiência na prestação dos serviços públicos e no nível de responsividade às demandas por transparência e interação entre a esfera civil e a pública. Nos termos do que dispõe o art. 3º da Lei do Governo Digital (Lei federal nº 14.129, de 29 de março de 2021), constituem princípios e diretrizes do Governo Digital em articulação com a eficiência pública, entre tantos outros, o fortalecimento e simplificação da relação do poder público com a sociedade, mediante serviços digitais, acessíveis inclusive por dispositivos móveis; o incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública; o uso da tecnologia para otimizar processos administrativos; o estímulo a ações educativas para o uso das tecnologias digitais e para a inclusão digital da população; e a implantação do governo como plataforma e a promoção do uso de dados²⁸, com vistas à formulação de políticas públicas e de controle social.

O panorama jurídico-normativo inaugurado por meio do Governo Digital brasileiro abre prerrogativas importantes para fortalecer o engajamento cívico na gestão dos assuntos públicos por intermédio da democracia digital. Descortinam-se, nessa ótica, possibilidades de incremento participativo nos processos de elaboração de políticas públicas através de novas tecnologias de informação e comunicação, conferindo maior legitimidade às decisões públicas que atingem diretamente a esfera de direitos e interesses dos indivíduos.

²⁷ No âmbito normativo federal mais recente, vale ressaltar o complexo de normas editadas no contexto de promoção do Governo Digital brasileiro, tais como o Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018, que institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital; o lançamento da Estratégia de Governo Digital para os anos 2020 a 2023 (Decreto nº 10.333, de 28 de abril de 2020, alterado pelo Decreto nº 11.260, de 22 de novembro de 2022); e a Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021), que buscam traçar uma trajetória para a transformação digital de forma a amparar tecnologicamente os variados processos da Administração Pública, sejam internos ou decorrentes de sua relação com os administrados, como os de elaboração de políticas públicas e de prestação de serviços públicos. Ainda no contexto das conquistas angariadas sob o viés da transformação digital brasileira, cumpre também ressaltar que “o Brasil conquistou avanços em muitas frentes de transformação digital nos últimos anos, a exemplo da atualização da Lei de Tecnologia da Informação e Comunicação, ou Lei de TIC; do lançamento da Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial; da implantação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados; do lançamento do pagamento instantâneo brasileiro (Pix); da realização do edital do leilão do 5G; e da unificação de serviços governamentais na plataforma gov.br.” (Brasil, 2022, p. 9).

²⁸ A Lei do Governo Digital ressalva a utilização preferencialmente de dados anonimizados, por pessoas físicas e jurídicas de diferentes setores da sociedade, resguardado o disposto nos arts. 7º e 11 da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

Sob uma perspectiva intragovernamental, o uso das TIC pode gerar maior economia à Administração Pública, promovendo a transparência e potencializando a qualidade no atendimento ao cidadão e, no âmbito intergovernamental, pode ampliar o espectro de alcance e aperfeiçoar a atuação estatal no que concerne à interação entre os entes federativos para a consecução conjugada de políticas públicas (Cristóvam; Saikali; Sousa, 2020, p. 222).

Contribui, ainda, para facilitar o monitoramento e avaliação da sociedade sobre as políticas sociais implementadas. “Com uma gestão responsável da interação entre tecnologias e prestação do serviço, aquelas podem gerar resultados políticos e gerenciais positivos, incluindo os ganhos de eficiência na promoção das políticas sociais [...]” (Cristóvam; Saikali; Sousa, 2020, p. 223).

Sob tais premissas, revela-se possível vislumbrar os benefícios decorrentes do uso das TIC para o aprimoramento de políticas públicas sob o contexto da democracia digital. Para ilustrar tais potencialidades, buscar-se-á evidenciar, nas linhas subsequentes, alguns estudos encontrados na literatura acadêmica nacional avaliando ou propondo casos práticos de experimentação tecnológica de meios participativos nos processos relacionados às políticas públicas, que demonstram que a interação social constitui fator de preocupação dos agentes envolvidos e que as inovações tecnológicas podem de fato constituir ferramentas facilitadoras desse processo.

No âmbito do combate à pobreza, inclusive, revela-se salutar qualquer medida tecnológica cuja implementação venha melhorar a estrutura estatal e facilitar o acesso da população vulnerável e desassistida socioeconomicamente aos serviços, políticas e informações voltados para o aprimoramento das suas condições de existência. Do mesmo modo, o estímulo ao engajamento cívico no monitoramento e controle das políticas existentes por intermédio de tecnologias de fácil acesso e manuseio contribui sobremaneira para o aperfeiçoamento dessas políticas e para o melhor alcance dos seus resultados, de forma a atingir verdadeiramente a qualidade de vida de seus usuários.

Uma primeira experiência consiste na proposta formulada por Freitas e Teixeira (2019, p. 227-252) para promover a participação avaliativa do cidadão-usuário do serviço público por meio de aplicativos, concretizando uma participação continuada, em vez de meramente episódica.

Por exemplo, o cidadão passa a dar nota, via aplicativo, ao atendimento no hospital público ou na creche. O atendimento do banco de fomento igualmente pode ser avaliado imediatamente. Tudo lançado em tempo real, sem censura, na plataforma pública de fácil acesso. Assim, o grau de satisfação social será aferido numa espécie de pesquisa permanente de opinião, que serve de pressão legítima para que as instâncias formais da democracia representativa tomem medidas cabíveis de

aperfeiçoamento retificativo ou de louvor, nos casos meritórios. É, por assim dizer, a organização da pressão social, canalizada numa espécie de ágora mais ou menos impessoal, avaliando prestações estatais, ao invés de pessoas ou candidatos (Freitas; Teixeira, 2019, p. 237).

O opinar cotidiano sobre a implementação das políticas não exclui, nessa proposta, a participação digital nas escolhas sobre as próprias prioridades (avaliação *ex ante*). Dessa maneira, a formulação, a implementação e a manutenção das políticas públicas passam a ser “escrutinadas digitalmente em sucessivas avaliações (prospectivas e retrospectivas), no concernente aos impactos sociais, econômicos e ambientais das opções públicas de repercussões sistêmicas” (Freitas; Teixeira, 2019, p. 238).

A utilização de aplicativos para as mais diversas funcionalidades, como é cedo, constitui rotina comum na vida presente da população em todos os cantos do globo, o que permitiria, por meio de uma interface simples e de comandos acessíveis, facilitar a interação dos usuários do serviço fornecido para avaliar o seu funcionamento e atestar a concretização – ou não – dos direitos que lhe são correlatos, e, conseqüentemente, desencadear o seu aprimoramento para o melhor alcance de resultados, em consonância com o princípio da eficiência.

De outra banda, o estímulo à participação por intermédio da tecnologia foi explorado por meio de uma experiência relatada em outra interessante pesquisa. Nesta, relatou-se uma forma inovadora de arquitetura para as consultas interativas fundada na possibilidade de recompensar a participação, estabelecendo “uma espécie de regra da vitória para as propostas e participantes que atingirem um certo limiar ou se encaixarem em um determinado perfil, divulgado previamente” (Parra Parra Filho; Martins, 2017, p. 228). Restou constatado, nesse estudo, que “a melhor forma de incluir consiste em criar arquiteturas e algoritmos de participação com interfaces minimalistas e dinâmicas” (Parra Parra Filho; Martins, 2017, p. 228), devendo o desenho da deliberação coletiva levar em conta o aspecto pedagógico da interação para não ficar restrito aos cliques e a uma participação superficial.

Com isso, constata-se que o desenvolvimento de ferramentas participativas por meio da tecnologia demanda que se propicie um ambiente de fácil acesso ao cidadão para que o processo se torne convidativo e estimule uma atuação efetiva. A utilização de estratégias como a recompensa aos usuários que participarem com maior nível de qualidade pode contribuir para estimular o engajamento cívico no meio digital, assim como para obter informações, avaliações e deliberações mais consistentes, que colaborem de forma mais

incisiva com o aperfeiçoamento do ciclo de políticas públicas e com a consecução das finalidades constitucionais.

No terceiro estudo selecionado, avaliam-se as perspectivas de uma plataforma gamificada para exercício de deliberação pública e do controle social. A plataforma arquitetase em torno do conceito de “gamificação”, por meio do qual são conferidos pontos às interações dos cidadãos dentro dos processos de deliberação online e demais atividades da plataforma, com o intuito de compor um *ranking* que confere reconhecimento público aos usuários mais engajados, através da ocupação das primeiras posições (Tavares; Bitencourt; Cano, 2021, p. 153-175).

O reconhecimento público aos cidadãos envolvidos no processo participativo também pode constituir uma ferramenta de estímulo ao engajamento da sociedade nas deliberações sobre a seleção e monitoramento das políticas sociais que alcançam a sua esfera de existência. Uma plataforma digital desenvolvida especificamente para a participação e o controle social pode contribuir para o aumento da qualidade democrática. Conforme resumem os autores,

A pretensão por uma democracia inteligente para um cidadão inteligente certamente não consiste apenas no desenvolvimento de uma plataforma digital, mas depende de um ecossistema voltado ao aprimoramento da vida em sociedade como um todo. Inobstante, a existência de ferramentas digitais dessa espécie, pensadas a partir das necessidades de uma cidadania efetivamente participativa, para além da mera formalidade, possibilita uma maior integração e discussão racional acerca da complexidade da vida em sociedade (Tavares; Bitencourt; Cano, 2021, p. 154).

Cristaliza-se, diante dos relatos explicitados, a constatação de que a introdução de tecnologias de participação social no âmbito administrativo para a persecução de políticas públicas apresenta perspectivas promissoras, cujas premissas restaram fortalecidas com a implementação no âmbito formal de um sistema de estratégias de transformação para um Governo Digital brasileiro.

Cabe, entretanto, e sobretudo diante do contexto de privações a que se submete uma grande parcela da população brasileira em situação de pobreza, ressaltar que as inúmeras virtudes decorrentes da implementação dessas tecnologias no meio estatal esbarram na realidade de exclusão digital vivenciada por esse público específico. Ora, se não lhes é concedido o acesso sequer aos bens materiais essencialmente necessários à sua subsistência física, o que se pode dizer das condições financeiras para a aquisição de dispositivos móveis conectados a planos de internet e com capacidade tecnológica para operacionalizar as tecnologias em constante evolução?

A atuação cidadã no meio digital capaz de contribuir verdadeiramente com os assuntos públicos requer primordialmente um nível de educação digital ainda não atingido por uma

grande parcela da sociedade brasileira, limitando o engajamento online a setores mais específicos da sociedade, que normalmente já apresentam um histórico de consciência e empoderamento cívico fora da rede.

Um desafio que se coloca, portanto, consiste na elaboração estatal de tecnologias digitais inclusivas, voltadas para as camadas sociais desassistidas e pouco familiarizadas com os recursos tecnológicos no seu cotidiano, evitando inclusive que as deliberações digitais sejam apropriadas por grupos de interesses dominantes e com mais recursos de acesso e influência em suas participações.

Nessa perspectiva,

Deve-se evitar que haja sequestro da administração pública por interesses setoriais detentores do capital privado, em detrimento das demais categorias existentes na sociedade, inclusive do próprio interesse público. Para afastar o risco da monopolização da vontade administrativa, faz-se necessário um papel atuante e interventor pela administração. Mais do que a simples mediação de interesses contrapostos, cabe-lhe garantir e estimular a atuação dos interesses menos organizados, assim como realizar uma filtragem adequada de todas as manifestações colhidas no processo participativo (Carvalho, 2022, p. 19).

A discussão a respeito da democracia digital e do governo digital não pode desconsiderar a questão referente às diversas facetas da inclusão digital, sob pena de agravar ainda mais as desigualdades existentes na sociedade brasileira. Deve-se, portanto, evitar que se promova uma “exclusão digital” oculta em políticas públicas forjadas a partir de uma cega premissa de que todos têm igual acesso à rede mundial de computadores e o necessário ‘saber digital’ para o manuseio consciente, crítico e construtivo dos equipamentos de conexão à internet” (Moraes Filho; Albuquerque, 2022, p. 43).

A aplicação prática dos princípios e diretrizes elencados pelo Governo Digital no âmbito nacional, dessa forma, defronta-se com diversos desafios que culminam sobretudo nas desigualdades socioeconômicas enfrentadas pela população brasileira. Embora se constate a difusão social das novas tecnologias, o acesso ao meio digital não é uniforme nas diferentes faixas etárias, geográficas e de renda da população, constituindo a exclusão digital um fator primário a ser superado pelo Estado para uma verdadeira concretização do princípio participativo, seja de forma online ou off-line.

Uma outra perspectiva promissora para o fortalecimento da participação administrativa consiste no estímulo às práticas de controle social no interior da Administração Pública. Esta temática, que será explorada na próxima subseção, constitui inclusive um aspecto que pode ser plenamente associado ao aperfeiçoamento digital do Estado, de forma que as inovações tecnológicas e a implementação do Governo Digital brasileiro constituem

importantes ferramentas para facilitar e potencializar o exercício da vigilância do povo sobre os atos e decisões estatais. O engajamento cívico com o intuito de monitorar a execução das ações governamentais voltadas à realização das políticas públicas de fiscalizar a obtenção dos resultados e de exigir as devidas prestações de contas e responsabilizações em casos de desvios, constitui um mecanismo salutar para o aprimoramento do ciclo de gestão das políticas públicas, o que recebe especial enfoque para o contexto do combate à pobreza.

4.3.2 Controle social e *accountability*: possibilidades de atuação cidadã no ciclo de políticas públicas

As medidas de enfrentamento à pobreza inserem-se no quadro de gestão estatal de políticas públicas de forma que a obtenção de resultados efetivos para a transformação da realidade brasileira demanda a implementação de condutas de fiscalização, controle e avaliação ao longo de todo o seu ciclo de formação e de execução. Em consonância com as diretrizes que orientam a Administração Pública democrática, a participação da sociedade nesse processo apresenta-se como instrumento de legitimação da atividade administrativa, fomentando a adoção de práticas mais efetivas e conectadas com as reais demandas do público a que se destinam.

Diante dessas premissas, torna-se relevante investigar os conceitos que se relacionam com o processo de realização das políticas públicas e com as possibilidades de controle social ao longo desse percurso, dos quais se sobrepõe a constatação de que o aperfeiçoamento das medidas de controle e a inserção do conceito de *accountability* sobre a gestão das políticas públicas, além de associarem-se com a ampliação das possibilidades de participação social na atividade administrativa, permitem o fortalecimento do sistema de vigilância e responsabilização sobre as condutas e medidas estatais diante dos objetivos constitucionais republicanos de combate à pobreza e de promoção da dignidade humana.

Nas tradicionais lições de Ciência Política, costuma-se apresentar o processo de formulação de políticas públicas por meio de um ciclo de etapas chamado *Policy Cycle*, ou Ciclo de Políticas Públicas. A organização desse processo em etapas não significa, contudo, que se tratam de momentos segmentados e que se encerram definitivamente para a ocorrência da etapa subsequente. Conforme assinala Secchi (2013, p. 43), em que pese a utilidade heurística dessa classificação, a segmentação do processo de políticas públicas em etapas cíclicas raramente reflete a sua real dinâmica, pois as fases geralmente se apresentam misturadas e as sequências podem se alternar.

Sustenta-se, inclusive, que alguns processos inerentes à gestão de políticas públicas, tais como a atualização da agenda, a formulação das políticas, a implementação e a avaliação constituem estágios permanentes e concomitantes desse complexo político. O objetivo maior da identificação desse processo em estágios, por outro lado, consiste em conferir ênfases diferenciadas ao planejamento, à operação e à avaliação dos programas, ao longo do processo que envolve a gestão das políticas públicas (Januzzi, 2011, p. 259 e 262).

A representação desse processo político por meio do modelo do ciclo de políticas públicas, ademais, facilita o entendimento do complexo processo de interação dos múltiplos agentes e estágios pelos quais a formulação de políticas públicas perpassa, permitindo a utilização de um marco metodológico que confere análises isoladas de cada etapa do processo ou das relações das etapas entre si, podendo ser aplicado em diversos contextos e realidades de elaboração de políticas públicas, nos níveis federal, estadual e municipal (Januzzi, 2011, p. 264).

A literatura apresenta variantes com relação ao número e à denominação das fases relacionados ao ciclo, entretanto, sua conformação geral não se modifica substancialmente entre os distintos autores. Há, por exemplo, classificações que desdobram a identificação do problema e a formulação da agenda em etapas distintas (Secchi, 2013, p. 43), enquanto outras unificam etapas e inserem, sob uma única denominação, estágios e conceitos seccionados em outros modelos (Schmidt, 2018, p. 131; Raeder, 2014, p. 129). Para fins de simplificar a exposição sobre o tema, adotar-se-á a formulação exposta por Januzzi (2011, p. 259 e ss.), que compreende o ciclo em cinco etapas.

A etapa inicial corresponde à definição da agenda política, ou *Agenda Setting*, e envolve o reconhecimento de uma questão social como problema público, assentindo sobre a necessidade da ação governamental para sua resolução. Ocorre, pois, a legitimação da questão social na pauta pública ou na agenda das políticas públicas do ente governamental. Em seguida procede-se ao estágio da formulação de políticas e programas (*Policy Formulation*), que se refere aos processos de concepção de possíveis soluções, medidas, projetos e ações para cuidar da questão social inserida na agenda pública. Passa-se ao momento de *Decision Making*, ou tomada de decisão técnica-política, em que se escolhe o melhor caminho a ser traçado dentre as alternativas formuladas. A quarta etapa refere-se à implementação de políticas e programas (*Policy Implementation*) e envolve os esforços governamentais para a efetivação, alocação de recursos e o desenvolvimento dos processos elaborados no contexto das alternativas e programas escolhidos. Por fim, na etapa denominada *Policy Evaluation*, realiza-se a avaliação das políticas e programas, verificando se os esforços empreendidos

estão atendendo de forma satisfatória às expectativas de solução do problema e averiguando se existe a necessidade de adaptação dos programas para o alcance da sua efetividade; de descontinuidade caso o problema deixe de compor a agenda pública; ou de adaptação desses programas para uma nova realidade, hipótese em que se reinicia o ciclo (Januzzi, 2011, p. 259-260).

Além da avaliação enquanto etapa específica do ciclo de políticas públicas, que ocorre após a implementação das políticas, existem as atividades de monitoramento e avaliação, que se realizam em qualquer momento do ciclo, por intermédio de instrumentos investigativos como sistemas de indicadores e pesquisas de avaliação.

Schmidt (2018, p. 138) observa que existem alguns critérios comumente observados na avaliação de políticas públicas, dentre os quais indica

[...] a *efetividade* (a adequação da execução prática da política ao planejamento), a *eficácia* (alcance dos objetivos com base nos resultados), a *eficiência* (a relação entre resultados e custos) e a *legitimidade* (aceitação da política pela população). Didaticamente, as perguntas centrais em cada caso são: a) na *avaliação de efetividade*: o que foi planejado foi executado?; b) na *avaliação da eficácia*: os objetivos e metas foram alcançados? c) na *avaliação da eficiência*: a que custo foram alcançados os resultados?; d) na *avaliação de legitimidade*: qual o grau de aceitação da política por parte dos beneficiados? (destaques no original).

Conforme reconhece o próprio autor, os conceitos de efetividade, eficácia, eficiência e legitimidade podem apresentar distintas definições na literatura, entretanto, a conceituação apresentada propõe a simplicidade e o foco em questões que são decisivas para a manutenção ou a mudança nas políticas (Schmidt, 2018, p. 138).

Bitencourt, Lolli e Coelho (2022, p. 17) asseveram que a avaliação não deve ser concebida como uma mera constatação quanto ao atingimento dos objetivos definidos para uma determinada política pública. Deve-se contemplar a avaliação dentro de um quadro do processo decisório, compreendendo-a como uma pesquisa social que busque definir critérios avaliativos tanto de ordem qualitativa como quantitativa. Nesse contexto, todo o processo de avaliação deve se encontrar conectado com o planejamento das políticas públicas, e este, por conseguinte, deve estar vinculado aos objetivos constitucionais.

O Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2020) apresenta um modelo para avaliar o nível de maturidade²⁹ de políticas públicas, com o intuito de orientar e sistematizar ações de controle, contribuindo para a melhoria do desempenho e dos resultados das políticas avaliadas, por meio do aprimoramento de seu processo de formulação, implementação e avaliação (Brasil, 2020, p. 18). Segundo este Referencial, a avaliação engloba “a verificação da qualidade do processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas frente a um conjunto de boas práticas que, reconhecidamente, contribuem para a melhoria de seu desempenho e resultados” (Brasil, 2020, p. 18).

A avaliação, nesse sentido, busca tanto auxiliar a realização de diagnóstico das políticas públicas no Brasil, desde sua formulação até sua avaliação, como também aprimorar as políticas existentes, ao induzir a adoção de boas práticas consagradas na legislação, na literatura especializada e em outros referenciais nacionais e internacionais para análise, avaliação e controle de políticas públicas (Brasil, 2020, p. 18).

Percebe-se, sob essa conjuntura, que o processo avaliativo de políticas públicas permeia todo o seu ciclo de conformação, e se relaciona com o tema do controle da Administração Pública. Isso porque a avaliação, ao associar-se à ideia de “acompanhamento de desempenho, mensuração de resultados e aferição de impactos” (Brasil, 2020, p. 16), permite a construção de parâmetros para auxiliar no exercício do controle exercido sobre a atividade administrativa.

Sob o arcabouço jurídico implementado com a Constituição de 1988 no Estado Democrático de Direito brasileiro, o controle da Administração Pública afigura-se como um importante mecanismo de verificação quanto à concretização dos objetivos e direitos fundamentais que norteiam a atuação do gestor público. O controle da Administração Pública constitui, no magistério de Carvalho Filho (2019, p. 1315), “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder”.

É por meio do controle que os administrados e a Administração podem aferir a legitimidade ou a conveniência das condutas administrativas, de forma que esse mecanismo se

²⁹ Conforme esclarece o TCU no citado Referencial, “um modelo de maturidade explicita o quanto um processo é capaz de promover o alcance de seus objetivos e a melhoria contínua do seu desempenho”, desse modo, a “maturidade é determinada pelas capacidades existentes em termos de liderança, estratégia e controle, e de preparo das estruturas para gestão; pelo emprego dessas capacidades aos processos e parcerias; bem como pelos resultados obtidos na melhoria do desempenho de políticas públicas no cumprimento de sua finalidade de gerar valor para a sociedade com eficiência e eficácia, transparência e *accountability*, e em conformidade com leis e regulamentos” (Brasil, 2020, p. 18).

constitui em garantia para ambos os lados. Uma vez que se encontra incumbida de gerir interesses alheios, deve a Administração efetuar a devida prestação de contas sobre as ações implementadas e sobre os resultados obtidos aos titulares desses interesses, ou seja, à coletividade (Carvalho Filho, 2019, p. 1316-1317).

Em tipologia tradicional na doutrina brasileira, o controle sobre a Administração Pública divide-se, quanto ao poder, órgão ou autoridade que o exerce, em controle administrativo ou executivo; controle legislativo ou parlamentar e controle judiciário ou judicial (Meirelles; Burle Filho, 2016, p. 796). Quanto à localização do órgão que o realiza, pode o controle ser interno, quando realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração, ou externo, quando realizado por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder (Meirelles; Burle Filho, 2016, p. 797-798).

No que concerne ao controle administrativo, cumpre definir que este é realizado pelo Poder Executivo e pelos órgãos administrativos dos demais Poderes sobre as suas próprias atividades, com o intuito de que estas se realizem com legitimidade e eficiência, alcançando a satisfação das necessidades coletivas e dos direitos dos administrados. Deriva do poder-dever de autotutela que a Administração possui sobre seus atos e agentes³⁰ (Meirelles; Burle Filho, 2016, p. 801-802).

Ademais, no âmbito da fiscalização financeira e orçamentária, deve o Executivo realizar o controle interno de seus atos (art. 70, CF), com vistas a criar condições favoráveis à eficácia do controle externo, assegurando a regularidade da realização da receita e da despesa, e possibilitando o acompanhamento da execução do orçamento, dos programas de trabalho e a avaliação dos respectivos resultados, inclusive à luz dos princípios da eficiência e economicidade (Meirelles; Burle Filho, 2016, p. 841-842).

O controle administrativo deve ser exercido também no âmbito da ordem social, apresentando importante atribuição no ciclo de políticas públicas sociais, e conseqüentemente, naquelas especificamente voltadas ao combate à pobreza. A atuação da Administração com o intuito de garantir um bom planejamento, monitoramento, fiscalização e avaliação desse

³⁰ Cumpre reforçar que o exercício do controle administrativo, com fundamento na autotutela, se encontra inserido na súmula 473 do Supremo Tribunal Federal: “A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivos de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”. No âmbito federal, do mesmo modo, a Lei nº 9.784/99 prevê que a Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos (art. 53), ressalvando que o direito de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé (art. 54, *caput*).

processo formador das políticas contribui para a garantia de eficácia e efetividade no alcance dos resultados e na promoção de impactos concretos e duradouros na qualidade vida do público contemplado.

A matéria passou inclusive a ser tratada no âmbito constitucional, que recebeu, por meio de emendas constitucionais, disposições referentes ao planejamento e avaliação de políticas sociais pelo Estado, assim como sobre a participação da sociedade nesse processo. A Emenda Constitucional nº 108/2020 introduziu o parágrafo único do artigo 193, o qual preconiza que o Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.

Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 109/2021 promoveu modificações no texto constitucional, dentre as quais inseriu o parágrafo 16 no artigo 37, para determinar aos órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, que realizem avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei. Acrescentou, ainda, o parágrafo 16 ao artigo 165, determinando que as leis do ciclo orçamentário – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual – observem, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no §16 do art. 37 da Constituição.

A constitucionalização da matéria referente ao monitoramento e avaliação das políticas públicas, inclusive como forma de planejamento e como ferramentas de subsídio às decisões orçamentárias revela a preocupação do constituinte derivado em “gerar mais responsividade na instituição, manutenção e eventual revisão ou extinção de políticas públicas, ante a necessidade de serem baseadas em evidências científicas e dados de avaliações” (Bitencourt; Lolli; Coelho, 2022, p. 37).

O controle sobre o ciclo de políticas públicas, ao ser constitucionalmente garantido, de forma especial, quanto às políticas sociais, permite o aprimoramento qualitativo dos gastos públicos e a promoção de um orçamento público mais realista e efetivo. Dessa maneira, diante da reconhecida limitação de recursos e da responsabilidade estatal em promover condições dignas de vivência e em erradicar a pobreza de sua população, o aperfeiçoamento do processo de elaboração e implementação de políticas públicas, de forma a garantir a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental, pode constituir um instrumento catalisador para o alcance dos objetivos constitucionais republicanos.

Outro aspecto relevante a ser observado no contexto do controle da Administração Pública com enfoque no ciclo de gestão de suas políticas sociais consiste nas potenciais

contribuições que podem ser exercidas pela sociedade ao longo desse processo. No contexto democrático de realização de políticas públicas, a participação da sociedade constitui elemento legitimador das escolhas estatais, tanto nos momentos iniciais do ciclo de formação das políticas, como também para a verificação dos resultados obtidos e das condutas do gestor público quanto à persecução do interesse público e das responsabilidades constitucionais.

Cumpra, pois, diante das premissas que norteiam a Administração Pública democrática, perquirir qual o papel exercido pela sociedade no sistema de controle sobre os seus atos e de que forma ele pode vir a contribuir com a formulação e o monitoramento de políticas públicas de combate à pobreza. O primeiro passo, nessa senda, consiste em compreender o conceito de controle social e em que medida ele se insere ou se relaciona com os mecanismos tradicionais de controle constitucionalmente previstos.

Medauar observa que o controle da Administração Pública pode ser vislumbrado sob duas acepções, uma ampla e outra restrita. Em sentido restrito, constitui “a verificação da conformidade da atuação desta a um cânone, possibilitando ao agente controlador a adoção de medida ou proposta em decorrência do juízo formado” (Medauar, 2020, p. 32). Sob a acepção ampla, o controle perfaz a “verificação da conformidade da atuação da Administração Pública a certos parâmetros, independentemente de ser adotada, pelo controlador, medida que afete, do ponto de vista jurídico, a decisão ou o agente” (Medauar, 2020, p. 32).

Nesse contexto, seria cabível admitir que o controle exercido diretamente pela sociedade se enquadraria como espécie de controle em sua acepção ampla, independentemente de este apresentar ou não aptidão para imprimir consequências jurídicas ao ato estatal controlado, já que, nesta modalidade, o instituto admite a verificação da atuação administrativa mesmo que não se adote, pelo controlador, alguma medida que afete juridicamente a decisão ou o agente controlados. Medauar, inclusive, posiciona-se pela adoção da acepção ampla de controle, afirmando a existência de figuras não tradicionais que permitem cogitar sobre tipos de controle não inseridos na estrutura de nenhum dos três poderes. Raciocina, assim, a existência do “controle extraorgânico” ou “controle social”, que se insere dentre os controles em sentido amplo (Medauar, 2020, p. 45).

Britto leciona que o controle social, embora intrinsecamente conectado à participação popular, com ela não se confunde. O controle social configura-se na fiscalização de fora para dentro do Estado, exercida por particulares ou por instituições da sociedade civil. O autor utiliza a expressão “controle social do poder”, evidenciando, com isso, que a população tem satisfações a tomar daqueles que formalmente se obrigam a velar pelo que é de todos (Britto, 1992, p. 115). Este controle constitui uma forma de exercício dos direitos de liberdade ou de

cidadania, apresentando-se como direito público subjetivo que tem por contraponto um específico dever estatal, uma ação ou omissão diretamente cobrável do Estado. Por tal razão, objetiva desfrutar de uma situação ativa contra o Poder Público, sem pretensões de formar propriamente a vontade estatal, mas sim de exercer o seu direito de “penetrar na intimidade das repartições públicas para reconstituir fatos ou apurar responsabilidades” (Britto, 1992, p. 116-117).

É exatamente neste ponto que, no entendimento de Britto, o controle social se distingue da participação popular. Nesta, a pessoa privada influi constitutivamente na formação da vontade normativa do Estado, como desempenho do poder político. A participação da sociedade no interior da gestão pública não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas obriga o Estado a elaborar o seu Direito de forma emparceirada com os particulares. Configura, portanto, o redimensionamento do princípio constitucional da soberania popular, na medida em que introduz na democracia representativa brasileira um elemento de democracia direta ou participativa (Britto, 1992, p. 118-121).

O vínculo existente entre o controle social e a participação pode induzir à conclusão de que, nesse primeiro, se inseririam quaisquer atividades do cidadão com relação à Administração Pública, mas, na verdade, há situações em que o cidadão – isoladamente ou por meio de associações – participa da tomada de decisões da Administração sem que tal medida constitua um controle. Para Medauar (2020, p. 195), as ações efetuadas no contexto do controle social são aquelas que apresentam o intuito de *verificar* ou de *provocar a verificação* quanto à legalidade, moralidade, impessoalidade, economicidade, conveniência e oportunidade ou mesmo de quaisquer outros aspectos da atuação administrativa.

Nesta sede o controle social se refere a verificações realizadas *diretamente* pelas pessoas físicas ou por associações da sociedade civil, com o intuito de analisar e examinar atuações administrativas já ocorridas ou que irão ocorrer, estas com base em propostas, projetos, programas, medidas que a Administração pretende adotar. Os mecanismos de controle social permitem, *por si*, que a Administração corrija ou evite inadequações nos seus atos ou omissões, e também suscitam a atuação dos seus órgãos de controle. Embora possam embutir alguma finalidade reivindicatória, não se encontra aí o objetivo dos instrumentos de controle social (Medauar, 2020, p. 195) (destaques no original).

Carvalho Filho (2019, p. 1326) observa que o controle social se apresenta como uma forma de controle exógeno do Poder Público nascido das demandas oriundas dos grupos sociais. Qualifica-o como um poderoso instrumento democrático ao permitir a participação cidadã na gestão do interesse público e vislumbra a existência de mecanismos jurídicos que, gradativamente, vão inserindo a vontade social como fator de avaliação para a criação, o desempenho e as metas a serem alcançadas no âmbito de algumas políticas públicas.

Na lição de Justen Filho (2014, p. 1200), o controle exercido pela sociedade constitui-se pela natureza informal e difusa. Nesta modalidade, a sociedade exerce suficiente autoridade para impedir a malversação das funções e recursos públicos pelos agentes estatais. Alerta o autor, entretanto, que, nos países em que os controles sociais não se revelam suficientes para disciplinar a conduta dos agentes estatais, o controle jurídico formal recebe ainda mais relevo.

Assevera que o controle da atividade administrativa demanda a existência de instrumentos jurídicos adequados e satisfatórios. Mas ressalva que “nenhum instituto jurídico formal será satisfatório sem a participação popular. A democracia é a solução mais eficiente para o controle do exercício do poder”, sob pena de “ampliação do arbítrio governamental” (Justen Filho, 2014, p. 1200). Afirma, sob essa perspectiva, que os institutos que admitem a participação cidadã na atividade administrativa representam a solução mais satisfatória e eficiente para a promoção dos direitos fundamentais, argumentando, por fim, que

O agente estatal é um servo do povo, e seus atos somente se legitimam quando compatíveis com o direito. Toda a disciplina da atividade administrativa tem de ser permeada pela concepção democrática, que sujeita o administrador à fiscalização popular e à comprovação da realização *democrática* dos direitos fundamentais. É indispensável ampliar o instrumental de controle democrático, indo muito além dos institutos do direito de informação e do direito de petição. É imperioso instituir autoridades políticas e administrativas independentes, que sejam investidas de garantias contra os ocupantes do poder e que disponham de competência para fiscalizar a conduta de qualquer exercente do poder estatal (Justen Filho, 2014, p. 1200) (destaques no original).

O controle social constitui, nas palavras de Mileski (2006, p. 86, 89; *apud* Medauar, 2020, p. 194), um aliado do controle oficial, tratando-se de controle executado pelo cidadão e conectado à participação e à transparência. Não substitui, portanto, as formas de controle tradicionalmente existentes, mas soma-se a elas e delas depende para obter eficácia.

Diante do panorama exposto, resta patente que o controle social apresenta como pressuposto a existência de um Estado Democrático de Direito, em que se exercem satisfatoriamente as liberdades e se oportunizam instrumentos de verificação e responsabilização que garantam a devida prestação de contas sobre a utilização dos bens e valores públicos e sobre a realização dos direitos e objetivos republicanos fundamentais, aos titulares verdadeiros do poder, ou seja, ao povo.

No contexto brasileiro, é possível concluir que o arcabouço jurídico estruturado pela Constituição Federal permite a existência do controle social sobre os atos normativos e materiais e sobre os recursos públicos realizados pela Administração, o que engloba, naturalmente, também as medidas administrativas envolvidas no processo de elaboração e execução de políticas públicas. Medauar (2020, p. 193) observa que o controle social e o

controle de políticas públicas se inserem na categoria de novos controles que passaram a figurar de forma expressa na doutrina, na legislação ou na jurisprudência pátrias a partir do início do século XXI. Na Constituição Federal, a expressão “controle social” passou a figurar expressamente com a inserção do artigo 216-A, inciso X, pela Emenda Constitucional nº 71, de 29.11.2012³¹.

Embora não mencionem expressamente o termo “controle social”, existem outros dispositivos do texto constitucional que preveem mecanismos aptos a favorecer o exercício desse controle, como ocorre com o §3º do artigo 37, que exige a edição de lei voltada a disciplinar as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando, especialmente, (i) as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (ii) o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no artigo 5º, X e XXXIII; e (iii) a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública.

O acesso a informações públicas e a possibilidade de apresentar reclamações e representações com relação a serviços deficientes e à desvirtuação das funções administrativas cristalizam a relação entre a transparência e o exercício do controle e da participação social. A transparência na divulgação e a garantia de acesso aos atos, planos, projetos, orçamentos e despesas da Administração são pressupostos para que a sociedade seja capaz de verificar a legalidade e a legitimidade dos atos que repercutem na fruição de seus direitos e na garantia de salubres condições de vida. A matéria foi tratada em parte pela Lei de Acesso a Informações (Lei nº 12.527/2011, regulamentada pelo Decreto no 7.724/2012), que se constitui em importante instrumento de controle cidadão e menciona expressamente o desenvolvimento do controle social sobre a Administração como uma das diretrizes que a norteiam (art. 3º, V).

Existem, no texto constitucional e na legislação infraconstitucional, outros “controles sociais institucionalizados” (Medauar, 2020, p. 195), por meio dos quais a sociedade pode atuar formalmente no exercício da verificação dos atos e medidas da Administração. Alguns exemplos elencados por Medauar (2020, p. 196 e ss.) podem ser citados, tais como o art. 31,

³¹ O dispositivo trata da organização do Sistema Nacional de Cultura, de forma descentralizada e participativa, em que se institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, em colaboração entre os entes da Federação e a sociedade, para a promoção do desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. Rege-se pelos princípios elencados no §1º do artigo, dentre os quais se insere, no seu inciso X, a democratização dos processos decisórios com participação e controle social.

§1º da Constituição Federal, que determina a disponibilização das contas municipais, anualmente, durante sessenta dias, à disposição da sociedade para exame e apreciação, podendo questionar-lhes a legitimidade; o art. 49 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que determina, sob o mesmo fundamento, a disponibilidade das contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo, durante todo o exercício, no Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade; o art. 74, §2º da Constituição Federal, que confere legitimidade a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato para denunciar irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas; e os institutos da consulta pública (art. 31 da Lei federal nº 9.784/1999 e art. 29 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – Decreto-Lei nº 4.657/1942, incluído pela Lei nº 13.655/2018) e da audiência pública (art. 32 da Lei nº 9.784/1999 e art. 40, §4º da Lei nº 10.257/2001).

O panorama exposto a partir das formulações doutrinárias e das possibilidades normativas ventiladas no cenário jurídico-constitucional pátrio revela a crescente relevância que vem sendo conferida ao papel exercido pela sociedade no controle estatal. A mobilização e a pressão desempenhadas pela sociedade no exercício do controle que lhe é correlato apresentam ainda o potencial para acionar os mecanismos oficiais de controle e garantir a apuração e adoção de medidas sancionatórias aos agentes públicos cujas condutas estejam maculadas pela ilegalidade ou ilegitimidade.

A isso se some a premissa, observada em linhas precedentes, de que, no contexto de uma Administração Pública democrática, a atuação da sociedade constitui fator de legitimidade das escolhas estatais. Esta legitimidade democrática reside também no momento de verificação acerca das condutas adotadas pelo gestor público para a materialização das escolhas formuladas dentro do ambiente participativo e para a consecução das finalidades constitucionais almejadas.

Considerando que os recursos públicos são limitados e que, na realidade brasileira, se encontram inseridos em um contexto que amarga um alarmante número de indivíduos em situação de privações de direitos inerentes à sua existência digna, impõe-se com ainda mais urgência a necessidade de deliberações responsáveis acerca da destinação desses recursos, e de fiscalizações acerca das medidas adotadas para o cumprimento dos objetivos fundamentais republicanos, dentre os quais figura o combate à pobreza.

Já restou assentado, no capítulo 2 dessa pesquisa, que o combate à pobreza demanda a elaboração e execução de políticas públicas que assumem caráter fundamental na realidade brasileira, dada a íntima relação dessa espécie de políticas com a promoção do princípio

fundamental da dignidade da pessoa humana. A realização das políticas públicas de combate à pobreza não prescinde da atuação da camada social – especialmente aquela diretamente atingida por essa mazela –, de forma que, em todas as suas etapas, seja na seleção das prioridades, na elaboração dos programas e ações, na realização material das medidas necessárias à sua concretização ou na verificação dos resultados obtidos, deve ser oportunizada à sociedade a prerrogativa de fiscalizar e buscar as medidas possíveis de responsabilização dos atores públicos cujas condutas se desviarem dos princípios e objetivos constitucionais envolvidos no processo.

A existência de instituições e mecanismos que garantam a fiscalização e o poder de impor sanções e apurar responsabilidades a respeito das condutas dos gestores públicos que prejudiquem a persecução dos objetivos constitucionais, em especial aquele designado ao combate à pobreza no Estado brasileiro, apresenta-se como um elemento importante nesse complexo processo de concretização dos direitos fundamentais e de realização das políticas públicas correlatas. A efetividade dessas políticas pode receber um especial incremento a partir do momento em que os mecanismos de controle e responsabilização existam e atuem de forma pujante com vistas a garantir a boa conduta administrativa e a melhor persecução dos resultados.

Sob esse panorama, cabe trazer à tona a figura da *accountability* como um aspecto relevante no contexto contemporâneo do controle da Administração Pública. Essa temática tem sido tratada especialmente na seara da ciência política, que a insere no campo da *accountability* pública, e se relaciona com a análise de aspectos fundamentais da Administração, sob os fundamentos da democracia e da função proeminente assumida pelo Estado na regulação da vida pública e privada (Carvalho Filho, 2019, p. 1316).

Anna Maria Campos, em trabalho dentre os pioneiros a abordar a compreensão do conceito de *accountability* no Brasil, observou a inexistência da ideia subjacente a esta palavra no pensamento nacional, quando do contexto da promulgação da Constituição de 1988. A autora ressalta que, nas sociedades democráticas mais modernas, se aceita como natural e se espera que os governos sejam responsáveis perante os cidadãos, de forma que o fortalecimento da *accountability* e o aperfeiçoamento das práticas administrativas andam juntos (Campos, 1990, p. 30).

Accountability, entretanto, não constitui meramente uma questão de desenvolvimento organizacional ou de reforma administrativa. A simples criação de mecanismos de controle burocrático, no entendimento da autora, não se mostrou suficiente para tornar efetiva a responsabilidade dos servidores públicos (Campos, 1990, p. 30-31). Identifica, nessa

conjuntura, um “elo entre *accountability* e a necessidade de proteger os cidadãos da má conduta burocrática” (Campos, 1990, p. 32), que germina no contexto do desenvolvimento democrático de um país.

[...] *accountability* começou a ser entendida como questão de democracia. Quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. E a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade (Campos, 1990, p. 33).

Schedler pontua que o conceito de *accountability* abrange três formas diferentes de prevenir e reparar o abuso do poder político: (i) implica submeter o poder à ameaça de sanções, (ii) obrigando-o a ser exercido de forma transparente e (iii) forçando-o a justificar os seus atos. O primeiro aspecto é tratado pelo autor sob a denominação de “*enforcement*”, ao passo que os outros dois se referem à dimensão de “*answerability*”. Os três aspectos reunidos transformam a responsabilidade política num empreendimento multifacetado que lida com uma variedade considerável de abusos de poder reais e potenciais (Schedler, 1999, p. 14).

Sob a acepção de *answerability*, a *accountability* demanda a capacidade de resposta dos governos, ou seja, a obrigação dos oficiais públicos informarem e explicarem seus atos; e por meio da acepção de *enforcement*, resulta na capacidade das agências de *accountability* imporem sanções àqueles que violam os deveres públicos. Essa noção bidimensional demonstra que *accountability* envolve tanto a capacidade de resposta como a capacidade de punição (Carneiro, 2004, p. 2).

Outra importante questão pertinente à *accountability* diz respeito à sua tipologia. Na clássica denominação conferida por O’Donnel, surgem as figuras da *accountability* vertical e horizontal. A *accountability* vertical concretiza-se especialmente por intermédio do processo eleitoral, em que os governantes respondem perante as urnas e diante daqueles que lhes conferiram o poder político para a representação dos respectivos direitos e interesses (O’Donnel, 1994, p. 61). Em eleições livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele na eleição seguinte. Além das eleições, a dimensão vertical da *accountability* também compreende as reivindicações sociais que possam ocorrer de forma livre e sem o risco de coerção, e a cobertura regular pela mídia com relação às reivindicações sociais e aos atos supostamente ilícitos praticados pelas autoridades públicas (O’Donnel, 1998, p. 28).

A *accountability* horizontal, por sua vez, demanda a “existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra

ações ou omissões de outros agentes” (O’Donnel, 1998, p. 40). Para que seja efetiva, a *accountability* horizontal deve ser munida de agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. Em sua dimensão horizontal, portanto, a *accountability* relaciona-se com o mecanismo dos *checks and balances*, envolvendo a divisão dos poderes e os controles e equilíbrios reciprocamente existentes, o que inclui as instituições clássicas do Executivo, Legislativo e Judiciário, mas também, nas modernas poliarquias, as agências de supervisão, tais como os *ombudsmen* e as instâncias fiscalizadoras das prestações de contas (O’Donnel, 1998, p. 42-43).

No contexto brasileiro, Filgueiras (2018, p. 361) analisa que, embora se constatasse a ausência de instituições de *accountability* no início do seu processo de democratização, em paralelo ao processo de abertura política e de reconstrução da democracia, iniciou-se um contexto de desenvolvimento incremental das instituições do Estado, inclusive das instituições de *accountability*. Construiu-se, gradativamente, a conjuntura para a consolidação do regime democrático, especialmente no que se refere às condições de governabilidade, o que fomentou a existência de condições políticas para o desenvolvimento institucional das burocracias do controle.

Assim, atualmente, no Brasil, a extensão da rede de instituições de *accountability* é bastante ampla, passando pelos três poderes republicanos e pela mídia, mas o seu ponto focal compõe-se, fundamentalmente, por quatro instituições: o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público (MP), a Polícia Federal (PF) e a Controladoria-Geral da União (CGU). A essas instituições são conferidas as atribuições de fiscalizar, controlar, corrigir e instruir judicialmente ações contra gestores públicos e políticos que pratiquem atos ou omissões que resultem em corrupção, ilegitimidade, desvio ou descaminho do interesse público (Filgueiras, 2018, p. 362).

Outrossim, nos debates mais recentes, aponta-se a insuficiência das dimensões tradicionais de *accountability* para o atual contexto democrático. O mecanismo das eleições e do voto presente na dimensão vertical seria insuficiente para o controle efetivo da ação governamental, eis que ocorre apenas episodicamente. A *accountability* horizontal, por sua vez, embora imprescindível para a governança democrática, seria insuficiente para garantir a legitimidade necessária para o exercício da democracia. O conceito de soberania popular implícito na concepção da democracia exige uma base de legitimidade que vai além da existência de mecanismos de *checks and balances* entre os órgãos do governo e também dos tradicionais mecanismos de controle através das eleições (Carneiro, 2004, p. 5-6).

Passa-se a discutir, sob essa perspectiva, a respeito de uma terceira dimensão da *accountability*, que comporte a atuação da sociedade nos processos de verificação e responsabilização dos agentes públicos. Medeiros e Matias Pereira (2003, p. 63) observam que a *accountability*, em conjunto com valores voltados à promoção da cidadania, passou a figurar no discurso da Nova Administração Pública, assim entendida como uma série de doutrinas surgidas a partir dos anos 1980 que serviram de suporte teórico-ideológico a movimentos de reforma do Estado em diversos países. O conceito de *accountability*, dentro desse contexto, passa a ter fundamental importância para que se efetive a participação social no processo de políticas públicas e a responsabilização dos gestores públicos, atrelando-se à ideia de controle social da Administração.

Conforme assinalam os autores, a partir do momento em que se admite aos cidadãos influenciar na formulação das ações governamentais, pode-se pensar, também, em sua atuação como elemento avaliador e fiscalizador da aplicação dos recursos públicos, o que pressupõe a disponibilização de condições para que os cidadãos possam tanto avaliar os serviços de atendimento que lhes são oferecidos como também cobrar do Estado a melhoria desses serviços (Medeiros; Matias Pereira, 2003, p. 63).

Além disso, pressupõe desenhar mecanismos de prestação social de contas e avaliação de desempenho da atuação dos órgãos públicos. Dessa forma, a Administração Pública reconhece que a participação do cidadão é imprescindível para o aprimoramento dos serviços públicos, bem como para a vigilância do bom emprego dos recursos disponíveis. Ou seja, sem controle social, a responsabilização dos gestores tende a ficar comprometida (Medeiros; Matias Pereira, 2003, p. 63-64).

Na percepção de Campos (1990, p. 34), além de fatores como a economia de recursos públicos, a eficiência e a honestidade no desempenho das funções públicas – que são de relevância indiscutível –, existem outros padrões de desempenho que merecem consideração dentro da *accountability* governamental e que não são garantidos pelo controle burocrático, tais como a qualidade dos serviços prestados, a justiça na distribuição de benefícios e dos custos econômicos, sociais e políticos, e o grau de adequação dos resultados dos programas às necessidades do seu público.

À medida que se expandem as atividades governamentais e aumenta a intervenção do governo na vida do cidadão, a preservação dos direitos democráticos passa a requerer a expansão dos limites da arena em que se exerce o controle, de forma que este assume uma dimensão de legitimidade. É necessário, nesse sentido, questionar: quem controla o controle? Um controle social efetivo, nessa senda, é consequência de uma cidadania consciente e

organizada. Uma cidadania desmobilizada, conforme enfatiza Campos, não é capaz de garantir *accountability* (Campos, 1990, p. 34-35).

Um dos mecanismos de controle social associado à noção de *accountability* seria, na visão da autora, a participação da sociedade civil na avaliação das políticas públicas, fazendo recomendações a partir dessa avaliação, de forma que os atores sociais possam influenciar não apenas o processo de identificação de necessidades e canalização de demandas, como também cobrar melhor desempenho dos serviços e políticas implementados (Campos, 1990, p. 35).

Apresenta-se, nessa conjuntura, a terceira dimensão de *accountability* na qual se vislumbra a presença de atores sociais. Uma denominação para essa tipologia seria a de *accountability* diagonal, que reflete a contribuição de atores não-estatais ao processo. Sob essa ótica, organizações da sociedade civil, uma mídia independente e cidadãos engajados fazem uso de uma ampla gama de ações para que sejam fornecidas e amplificadas informações sobre o governo, permitindo a sua responsabilização (Lürmann; Marquardt; Mechkova, 2020, p. 813). A dimensão diagonal de *accountability*, contudo, deve ser operacionalizada por meio das agências de *accountability* horizontal. Constitui, nesse sentido, uma forma híbrida de controle, que envolve elementos e atores da *accountability* vertical em associação com instâncias da *accountability* horizontal (Oliveira, A., 2022. p. 58).

Para outros autores, a dimensão que envolve atores da sociedade receberia a denominação de *accountability* societal. Segundo Smulowitz e Peruzzotti (2000, p. 150), esta se constitui em um mecanismo de controle não eleitoral que se baseia nas ações de múltiplas associações de cidadãos, de mobilizações sociais e da mídia, que visam a expor irregularidades governamentais, trazer novas questões para a agenda pública ou acionar a operacionalização das agências de *accountability* horizontal. Utiliza-se, portanto, de ferramentas institucionais – tais como ações legais e participação em instâncias de monitoramento – e não institucionais – como denúncias na mídia e mobilizações sociais.

Revela-se, sob essa dimensão, a possibilidade de *accountability* social em mecanismos institucionais de participação cidadã. Essa percepção apresenta uma importante contribuição para o tema das políticas públicas de combate à pobreza, pois agrega vários dos elementos trabalhados ao longo desta pesquisa. Revela a proeminência da atuação da sociedade no contexto de uma Administração Pública democrática, cujas condutas sejam pautadas pela abertura participativa, pela transparência e pela economicidade, conferindo legitimidade democrática à sua atuação.

Além disso, oportuniza o exercício do controle pela sociedade em associação ao ciclo de políticas públicas. Tendo em vista que estas constituem instrumentos de realização dos

direitos fundamentais, sobretudo os de caráter prestacional (Barcellos, 2008, p. 8), e diante dos pressupostos democráticos já discutidos neste trabalho, assume-se indispensável que o processo de formação, execução e monitoramento das políticas públicas seja compartilhado com a sociedade, e a esta sejam também prestadas as devidas contas sobre os resultados obtidos e os recursos despendidos. Demanda-se a atuação cidadã, tanto de forma participativa, a influir na seleção das prioridades públicas e na formulação das políticas, como no exercício do controle, para verificação dos seus resultados e responsabilização dos agentes que desvirtuarem os recursos ou as finalidades das medidas envolvidas nesse processo.

Face ao indiscutível dever constitucional de combater a pobreza disseminada na sociedade brasileira, o controle exercido pela sociedade sobre as políticas implementadas em obediência ao cumprimento desse objetivo assume importância fundamental. Isso porque, não obstante os esforços empreendidos pelo Estado para enfrentamento dessa mazela social, as estatísticas evidenciam o crescimento do número de indivíduos em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil, o que sinaliza a insuficiência das medidas existentes para a solução da questão. Para que esse compromisso se torne de fato uma prioridade na agenda pública, desvela-se como relevante a intervenção de atores sociais que demandem tanto a coparticipação no planejamento e elaboração dessas políticas, permitindo a seleção das prioridades a serem atendidas de uma forma mais alinhada com a realidade do seu público-alvo, como também o monitoramento e a fiscalização quanto à sua execução e aos resultados obtidos, garantindo que as condutas desviantes recebam repercussão e pressão social suficientes para que sejam acionadas as instituições oficiais competentes para impor as devidas sanções e responsabilizações.

O contexto de insatisfações com o regime democrático vigente, inclusive, espria efeitos sobre o controle social da Administração. Conforme analisa Filgueiras (2018, p. 365), a desconfiança com relação às instituições do sistema representativo brasileiro relaciona-se com a percepção de corrupção nas diversas transações entre sociedade e Estado por meio de serviços públicos e políticas públicas, e se encontra inserida em um contexto de mudanças sistêmicas e do surgimento de novas modalidades de mobilização e participação social.

A desconfiança apresenta relação, também, com a limitação de subsídios informacionais aos cidadãos – constituindo um sintoma da assimetria de informações e dos poucos recursos cognitivos disponíveis para a formação da opinião pública –, bem como com a incoerência das instituições quanto aos valores e os fins normativos que as regulam. Assim, quando a experiência dos cidadãos com as instituições não se coaduna com as expectativas desse público com relação às políticas, informações, valores e normas que os cercam,

umenta a insatisfação com o regime que lhes rege. Reflete, nesse sentido, uma criticada cidadania com relação à legitimidade da atuação dos agentes e das organizações do sistema político na esfera pública. E, à medida que crescem a insatisfação e a desconfiança da sociedade, aumentam as demandas por *accountability* (Filgueiras, 2018, p. 366-367).

O controle social sobre as políticas públicas associa-se com a *accountability* para ampliar as possibilidades de acesso dos cidadãos a informações; de verificação e prestação de contas quanto às medidas adotadas e aos resultados obtidos; e de responsabilização dos agentes que pratiquem quaisquer tipos de desvios durante a realização das práticas administrativas envolvidas nesse *iter*. Tal conjuntura contribui para que sejam fornecidas respostas efetivas às demandas sociais, amplifica o papel do cidadão e impõe a abertura dos órgãos estatais ao diálogo com a sociedade, conferindo legitimidade às escolhas públicas e valorizando a democracia substantiva.

A institucionalização de espaços participativos por meio dos conselhos gestores de políticas públicas pode servir como um importante mecanismo de atuação da sociedade no controle dessas políticas e, conseqüentemente, na realização dos direitos fundamentais inerentes à construção de condições dignas de existência aos indivíduos em situação de pobreza. Além do caráter deliberativo dessas instâncias, aventa-se a possibilidade de estas constituírem espaços profícuos para o exercício da *accountability* societal, permitindo que seja verificada a adequação das condutas administrativas e sejam exigidas a transparência e as boas práticas dos gestores públicos, bem como desenvolvendo o senso de responsabilização quanto aos agentes cujas condutas se desviem das normas, princípios e objetivos constitucionais.

Tais argumentos contribuem para fortalecer as premissas investigativas da presente pesquisa, na medida em que, diante dos potenciais participativos aventados com a instituição dos conselhos gestores de políticas públicas, urge averiguar acerca da efetividade desses órgãos colegiados na construção e concretização das políticas públicas que lhes são correlatas. No contexto do combate à pobreza, conforme já explicitado, a partir das disposições inseridas no art. 79 e seguintes do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituíram-se conselhos gestores em âmbito federal, estadual e municipal voltados à formulação de políticas públicas para o enfrentamento do fenômeno.

O recorte efetuado nessa pesquisa concentra-se sobre a análise de um conselho específico, estabelecido no âmbito do Estado de Alagoas. Outrossim, para que se empreenda a análise casuística desse conselho em destaque, cumpre inicialmente traçar os contornos gerais que constituem o arcabouço jurídico dos órgãos colegiados de tal natureza. Assim, na seção

subsequente, investigar-se-ão a natureza jurídica, a função social e a relevância dos conselhos de políticas públicas no atual contexto constitucional, para, enfim, no capítulo 5, se proceder ao estudo específico do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social, instituído para a seleção de políticas e ações direcionadas ao combate e erradicação da pobreza existente na sociedade alagoana.

4.4 A Participação Administrativa em Conselhos de Políticas Públicas

A atuação do tecido social no ciclo de gestão de políticas públicas por intermédio de conselhos constitui, como já assinalado em linhas anteriores, um dos elementos que compõem o tema central da presente pesquisa. Assume relevância, nessa conjuntura, um exame mais específico a respeito destas institucionalidades coletivas, abordando suas origens e sua definição conceitual, assim como o arcabouço jurídico que fundamenta a sua existência no interior da Administração, como uma forma de gestão pública.

Cabe, também, investigar a forma como os conselhos se articulam com a sociedade dentro dos horizontes constitucionais que ventilam a incidência do princípio participativo na formação das decisões e políticas públicas, analisando a sua contribuição à democracia brasileira, a possibilidade de realização do controle social de políticas públicas em suas instâncias e os avanços e desafios observados na operacionalização desses órgãos colegiados desde a sua institucionalização.

4.4.1 Aspectos gerais: origem, natureza jurídica, colegialidade e deliberação eficiente

Como ponto de partida, registre-se que a modalidade constituída pelos conselhos não compõe uma novidade histórica. Bordalo (2016, p. 149) observa que a estrutura colegiada sempre existiu nas organizações, como decorrência natural da constatação de que o homem é um ser social, razão pela qual desenvolve atividades em reunião, em associação. Resulta, pois, em fenômeno humano ao qual se pode atribuir caráter universal, encontrando-se tanto em setores públicos como privados.

Gohn (2000, p. 175-176) relata a existência de lições históricas que afirmam serem os conselhos tão antigos quanto a própria democracia participativa, remontando sua origem à época dos clãs visigodos. Aponta, no decorrer da História, alguns conselhos famosos, como a Comuna de Paris, os conselhos dos soviets russos, os conselhos operários de Turim e os conselhos da democracia americana.

Na modernidade, a mesma autora observa que os conselhos irrompem em épocas de crises políticas e institucionais, em contraposição às organizações tradicionalistas. Os

conselhos operários e populares que eclodiram no mundo contemporâneo pautavam-se, em geral, na rejeição à lógica capitalista e na busca por outras formas de poder descentralizadas, com autonomia e autodeterminação (Gohn, 2000, p. 176).

No panorama brasileiro, os conselhos com viés participativo possuem seu nascedouro em experiências informais formadoras de conselhos e comissões, capitaneadas por movimentos sociais ou trabalhadores e operários em reivindicações de direitos nas décadas de 70 e 80 (Teixeira, 2000, p. 101). Tais experiências vieram a ser assimiladas pelos debates que culminaram na elaboração da Constituição Federal de 1988, a qual, como já é cediço, prestigiou o princípio da participação popular. Esta salvaguarda constitucional fundamentou a criação de leis que institucionalizaram os conselhos de políticas públicas nos três níveis federativos ao longo do país.

Nos debates atuais, os conselhos figuram como instrumentos importantes para a concretização da participação administrativa na gestão pública. Tal argumento relaciona-se com as premissas abordadas neste capítulo, que advogam pela constitucionalização das práticas administrativas, o que resulta na necessária democratização da estrutura estatal mediante a institucionalização de espaços de interlocução entre a sociedade e o poder público. No que concerne à gestão participativa de políticas públicas, os conselhos passam a ser vislumbrados como mecanismos potenciais para que se viabilizem os caminhos mais profícuos a esta articulação.

No contexto das democracias ocidentais, verifica-se que a Administração Pública contemporânea tem recebido um incremento na adoção de estruturas colegiadas em órgãos coletivos nas mais diversas esferas de atuação, com destaque mais expressivo para as áreas sociais. A Administração brasileira, inserida nessa tendência, incorpora as estruturas plurissubjetivas em seus setores a partir do próprio texto constitucional. Outrossim, é no âmbito infraconstitucional que se observa a multiplicidade na instituição de conselhos nas mais diversas áreas (Bordalo, 2016, p. 149-150).

A análise jurídica dessas instâncias coletivas sob o enfoque da gestão de políticas públicas demanda que se observe a sua conformação jurídico-institucional no interior da Administração Pública. Cabe pontuar que, na estrutura administrativa, os conselhos assumem a natureza jurídica de órgãos colegiados, inserindo-se na tipologia dos órgãos públicos brasileiros. Portanto, constituem núcleos integrantes da Administração e inserem-se no aparato organizacional do Poder Público, submetendo-se ao regime administrativo que rege, de modo geral, os órgãos da Administração Pública brasileira. Contudo, por seu específico caráter colegiado, trazem em seu bojo alguns conceitos importantes que caracterizam a sua

conformação peculiar, e que merecem ser detalhados para que se mensurem as particularidades que os qualificam. Tratar-se-ão, ainda que objetivamente, a respeito de duas questões que configuram a razão de ser dessas instâncias, quais sejam, a colegialidade e a deliberação.

Inicialmente, convém proceder a uma melhor especificação sobre a configuração de um órgão colegiado. Consta-se, na doutrina nacional, uma reduzida amplitude de trabalhos produzidos com o enfoque específico em uma teoria jurídica dos órgãos colegiados, muito embora se observe a profusão de instâncias dessa natureza implementadas no interior da Administração Pública. No âmbito normativo, da mesma forma, carece o direito pátrio de normas gerais em matéria de órgãos colegiados ou de colegialidade, o que dificulta, inclusive, o trabalho de categorização e de classificação dessas instâncias (Bordalo, 2016, p. 179).

A respeito das características da colegialidade e da deliberação, que demarcam sua posição peculiar na estrutura administrativa, far-se-á uso das elucidações desenvolvidas por Rodrigo Bordalo (2016, p. 149 e ss.), em obra que busca sistematizar o estudo sobre os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro. Um primeiro ponto a ser abordado diz respeito à condição plurissubjetiva desse órgão público. Segundo o magistério de Bordalo (2016, p. 160-161), observa-se, no interior da estrutura administrativa, uma categoria mais ampla que abarca todas as unidades cuja composição se baseia em múltiplos agentes, de modo que suas vontades se congreguem para formar uma única manifestação. São denominadas de instâncias deliberativas pluripessoais. A partir desse gênero, destaca-se a espécie constituída pelos órgãos colegiados, cuja concepção mais restrita decorre de notas específicas que os peculiarizam, e que se agregam especialmente sob a noção de “deliberação eficiente”.

Para este mesmo autor, a noção de órgão colegiado advém da constatação de que “a tomada de decisões em ambientes pluripessoais de natureza deliberativa resulta em atos presumidamente adequados, revestidos de maior legitimidade, porquanto fruto de debate e da contraposição de ideias, condições propícias para conclusões apropriadas” (Bordalo, 2016, p. 163).

Na composição colegiada, afigura-se o pressuposto da deliberação em estado associativo. Sob essa perspectiva, verifica-se que “a razão de ser do órgão colegiado é a ocorrência de uma deliberação” (Bordalo, 2016, p. 164). A sua inexistência resulta na redução do órgão a uma mera instância plurissubjetiva, desprovida de elemento essencial para a caracterização de uma condição decisória diferenciada na estrutura administrativa. A deliberação, nesse ínterim, deve apresentar condições jurídico-institucionais que a qualifiquem como eficiente.

O autor introduz, nesse ponto, a noção de deliberação eficiente a partir do argumento de que o mero debate não representa uma condição suficiente para caracterizar o órgão colegiado e sua razão de ser. É necessário que esse processo decisório apresente alguns componentes organizacionais mínimos que permitam a designação jurídica de uma deliberação. A deliberação eficiente, nessa perspectiva, assenta sua raiz organizacional no princípio da eficiência, pressupondo a observância a requisitos de organização que se apresentam em quatro categorias: quantitativa, qualitativa, relacional e temporal (Bordalo, 2016, p. 164-166).

O aspecto quantitativo reporta-se à relação entre o órgão colegiado e o seu respectivo número de membros. A configuração de um órgão colegiado requer a existência de ao menos três titulares, sob pena de se prejudicarem as suas atribuições deliberativas³² (Bordalo, 2016, p. 166-167). O aspecto qualitativo trata especialmente da questão da colegialidade, assentada sobre a circunstância de que os seus membros somente podem deliberar em reunião, ou seja, a atuação do órgão coletivo se dá em decorrência de uma manifestação conjunta dos componentes. Sob essa característica, alguns desdobramentos devem ser observados para o exercício da colegialidade. Existem, nesse sentido, procedimentos cuja rigorosa observância se torna necessária para a configuração do fenômeno colegial, tais como o ato de convocação colegiada dos membros, os mecanismos de fomento ao debate para a formação da deliberação e a observância dos quóruns exigidos para a instauração da sessão e para a ocorrência da deliberação (Bordalo, 2016, p. 168-169).

O aspecto relacional, por sua vez, trata da necessária relação paritária entre os componentes, para fins de impedir a ocorrência de relações de hierarquia intraorgânica que desequilibrem o processo deliberativo. Nesse sentido, “supor que o ato colegial resulta de um vínculo hierárquico representa fulminar por completo o propósito que subjaz a esse modelo organizatório” (Bordalo, 2016, p. 173).

O aspecto temporal, por fim, cuida da questão atinente à continuidade da estrutura colegiada e do exercício dessa função. Por esse prisma, os mecanismos formais de

³² Embora se possam configurar setores pluripessoais a partir de dois membros, cabe destacar o argumento de Bordalo sobre o quantitativo mínimo de três integrantes para a qualificação do órgão como colegiado, cuja justificativa reside, especialmente, em um dos fundamentos da colegialidade, qual seja, a deliberação e sua respectiva utilidade: “Com efeito, imagine-se um órgão constituído por dois titulares (A e B), em que houvesse, como geralmente o há, um critério de desempate por um dos membros (o presidente A). Neste cenário, a vontade de A sempre prevaleceria, independentemente da cognição de B a respeito do assunto, afastando, assim, a utilidade da composição colegiada. Já em um contexto envolvendo três membros (A, B e C) a solução seria diversa. Nesta situação, a vontade de um dos titulares, mesmo a do presidente, não prevaleceria aprioristicamente sobre a dos demais, de modo a ser profícua e útil a discussão. Desta forma, entende-se que o órgão colegiado é composto por uma pluralidade de membros, estes considerados em, no mínimo, três” (Bordalo, 2016, p. 167).

constituição e extinção do órgão devem se revestir de uma rigidez que dificulte uma ruptura na sua continuidade³³.

Verifica-se, neste ponto, a interface entre a estabilidade organizacional e o exercício adequado da função administrativa. Adotar e desenvolver uma determinada estrutura acarreta incorporar um modelo e uma praxe administrativa que aspira à conservação, sobretudo à luz do princípio da eficiência. Deste modo, a alteração desta organização gera impacto no desenvolvimento da atividade pública, desestabilizando-a (Bordalo, 2016, p. 176).

Conforme ressalta o autor, a defesa pela perenidade desses órgãos não pretende buscar o engessamento da organização administrativa, admitindo-se a sua mutabilidade diante do necessário aperfeiçoamento da estrutura estatal. Entretanto, no que concerne à estrutura colegiada, a sua variação organizacional deve ser revestida de cautela, para que não resulte em comprometimento da função pública (Bordalo, 2016, p. 176). Essa questão, inclusive, assume relevância ainda mais proeminente quando se trata dos órgãos colegiados gestores de políticas públicas, porquanto se deve levar em consideração que essas instâncias lidam com a concretização de direitos fundamentais que repercutem diretamente na qualidade de vida dos cidadãos alcançados pelas políticas implementadas. De tal maneira, a extinção de conselhos de políticas públicas em efetivo funcionamento pode acarretar prejuízos diretos à população que vem fruindo dos direitos e benefícios já garantidos.

Em suma, à vista dos pressupostos que perfazem os aspectos de uma deliberação colegiada eficiente, é possível concluir que nem toda instância se adequa ao conceito de órgão colegiado, sendo necessário que apresente, em seu arcabouço jurídico-institucional, as características organizacionais ora esmiuçadas. Sob tal raciocínio, podem-se definir os órgãos colegiados como “os núcleos coletivos permanentes integrados por três membros ou mais, dispostos entre si de modo paritário, visando a uma deliberação conjunta tendente a expedir uma declaração única” (Bordalo, 2016, p. 177).

Uma vez delimitados os contornos que perfazem a organização administrativa colegiada no sistema brasileiro, cabe pontuar que esta espécie de instância pluripessoal apresenta uma grande heterogeneidade de funções e de composições, atuando em diversas áreas temáticas em todos os níveis de governo, e munida de variadas competências. Para o escopo da presente pesquisa, o enfoque recairá sobre aquelas atuantes na gestão de políticas públicas, cuja composição seja marcada por representantes da sociedade.

³³ A necessidade de mecanismos formais para constituição e extinção dessas estruturas é reforçada, inclusive, pela própria Constituição, cujo comando inserido no art. 84, I, *a* impõe a intermediação de lei para que ocorra a criação e a extinção de órgãos públicos.

4.4.2 Os órgãos colegiados com representação da sociedade: conselhos de políticas públicas

Os conselhos gestores de políticas públicas, estruturados de forma a contemplar a participação de membros da comunidade ou de organizações da sociedade civil, constituem importantes instrumentos de concretização da democratização administrativa e contribuem para a realização dos direitos fundamentais. É nesse sentido a lição de Gustavo Justino de Oliveira (2008, p. 93), à qual acrescenta que

[...] a função administrativa deverá [...] ser desempenhada no sentido de que as decisões tomadas pelos agentes, órgãos e entidades administrativas estejam o mais próximo possível dos anseios do indivíduo e da sociedade. Isso demanda a obrigatória disponibilização de canais participativos aos cidadãos, gerando soluções concertadas, tornando possível a concretização do ideal constitucional da dignidade da pessoa humana (Oliveira, G., 2008, p. 99).

Dentre as práticas participativas existentes no interior da Administração Pública, aquelas que se realizam por intermédio de conselhos sociais inserem-se na categoria da participação orgânica, que se refere à atuação do particular em órgãos colegiados da Administração, seja em atividade contínua, mediante assentos em conselhos, ou em formações para finalidades específicas, como comissões ou grupos de trabalho (Medauar, 2003, p. 232-233).

Tais colegiados podem ser visualizados como um aparato misto ou híbrido, na medida em que, constituindo órgãos integrantes da Administração Pública, permitem a inserção da sociedade em suas composições e deliberações, com condições de influenciar as ações governamentais (Teixeira, 2000, p. 104).

Frise-se que, embora possam ser entendidos como “híbridos” por apresentarem a peculiaridade de inserirem componentes sociais na estrutura estatal, não perdem a natureza jurídica de órgãos públicos estatais e, por conseguinte, integrantes do arcabouço administrativo. Argumenta-se, nesse sentido, que “excluir tais unidades da condição de órgãos representa situá-las em um vácuo organizacional, de modo a afastar o seu adequado entendimento” (Bordalo, 2016, p. 217-218).

Este também o entendimento de Teixeira (2000, p. 103), que esclarece tratarem-se efetivamente de “órgãos públicos de natureza *sui generis*: são criados por lei, regidos por um regulamento que é aprovado por seu plenário mas referendado pelo Executivo, têm caráter obrigatório para todo o país, como condição para repasse de recursos”. Configuram-se, pois, em instrumentos de uma nova institucionalidade no país, que envolve a partilha de espaços entre Estado e sociedade na construção de políticas públicas (Teixeira, 2000, p. 103).

Sua estruturação como arenas de interlocução entre interesses sociais e estatais resulta, em grande parte, de um processo de discussão pública que passou a ocorrer a partir dos anos 1980, sobretudo em relação às grandes áreas das políticas públicas, como saúde, educação e assistência social (Teixeira, 2000, p. 103). A sua replicação ao longo do país, em sequência, ocorreu principalmente a partir da década de 1990, na medida em que diversas leis passaram a condicionar o repasse de recursos públicos entre entidades federativas à efetiva instituição de conselhos de políticas públicas (Bordalo, 2016, p. 157).

Os conselhos participativos são diversificados nos vários níveis de governo, recebendo múltiplas denominações, tais como conselhos setoriais, conselhos de gestão ou conselhos de políticas públicas. Para Teixeira (2000, p. 102-103), a confusão de denominações para esta modalidade geralmente se relaciona com o nível de governo em que é implementada (municipal, estadual ou nacional) e com o setor de atividades ou do programa a que se refere. A natureza definida em lei, contudo, parece conferir aos conselhos uma forma geral, modificando-se algumas particularidades de acordo com o setor de atividades e com a forma como são criados.

Na percepção de Maria da Glória Gohn, a participação em conselhos gestores deve ser entendida como “o processo mediante o qual as diferentes camadas sociais de população tem acesso aos espaços de definição e avaliação das políticas públicas, especialmente as de caráter social” (Gohn, 2000, p. 185). Nesse sentido, se forem dotados de representação efetiva, estes colegiados podem apresentar um relevante potencial de transformação política sobre os tradicionais processos de formação das políticas públicas e da tomada de decisões (Gohn, 2000, p. 178).

A participação em conselhos reflete a entrada em cena de novos atores sociais, como movimentos sociais, associações e entidades profissionais. Contribui com o fortalecimento da sociedade civil, conferindo-lhe acesso às informações referentes ao processo de formação das políticas públicas e permitindo-lhe influenciar nessa formulação. Possibilita, nessa conjuntura, o reconhecimento oficial das entidades participantes como representantes de segmentos organizados da sociedade, e, mais além, permite que se introduza na agenda pública

[...] a expressão de demandas que podem ter caráter geral à medida que são questões cruciais de setores excluídos e não têm o caráter de exclusividade e de monopólio das questões do sistema corporativista. Estas demandas tornam-se gerais porque são percebidas nestes setores que não possuem canais de expressão e porque são orientadas por valores como solidariedade, equidade (sic), respeito a diferenças, sustentabilidade (Teixeira, 2000, p. 107).

Esses valores, na realidade fática, podem não ser compartilhados por todos os membros do colegiado. É possível constatar a existência de interesses privatistas e mercantis de membros que sejam, de alguma forma, beneficiários do processo de exclusão. Entretanto, o debate público permite que os distintos interesses sejam explicitados e confrontados com as demandas de maior interesse público. Reconhece-se, dessa forma, que interesses fora da agenda pública oficial podem ser legitimamente expressos como objetos de disputa. Esse cenário fortalece a coesão social, cria identidades coletivas e enfatiza valores mais universais (Teixeira, 2000, p. 107-108).

A percepção ora explicitada apresenta especial relevo quando o processo de elaboração de políticas públicas se volta à população inserida em situação de pobreza, cujos níveis de exclusão retiram-lhe o acesso a funcionalidades básicas para uma existência salutar. A compreensão da pobreza como um fenômeno multidimensional demanda que as políticas formuladas para o seu enfrentamento envolvam um processo amplo de discussão e elaboração, que compreenda a mensuração das privações existentes em múltiplos contextos – considerando, portanto, os aspectos social, econômico, cultural, ambiental e tantos outros que podem repercutir no desenvolvimento de capacidades dos indivíduos inseridos no público específico a ser contemplado. Não é suficiente, dessarte, que a formulação dessas propostas se restrinja a gabinetes oficiais e a indivíduos inteiramente distanciados da realidade vivenciada por aqueles que devem ser contemplados por essas decisões.

A relevância do conselho de políticas públicas se coloca justamente ao possibilitar a inserção dos atores sociais diretamente relacionados ao tema da pobreza no processo de tomada de decisões públicas, de forma que suas demandas, refletindo as necessidades prementes do contexto de privações a que se encontram submetidos, possam se articular com as proposições técnicas do Poder Público e orientar de fato as ações governamentais, garantindo que a atuação estatal nessa seara não ocorra sem considerar a discussão e formulação de proposições pela representação social específica.

Foi diante dessa conjuntura político-social que, a partir de sua implementação nos diversos níveis federados, os conselhos de políticas públicas passaram a fomentar aspirações de uma maior abertura democrática do Poder Público, permitindo caminhos de coesão entre os interesses da comunidade e as prioridades governamentais. Ao longo dos anos 1990 e 2000, especialmente, proliferaram-se estudos sobre as potencialidades dessas instâncias participativas para a reoxigenação do ambiente democrático e constatou-se a criação de diversos colegiados nos setores sociais sob competência da União, dos Estados e dos Municípios.

Uma das potencialidades amplamente discutida refere-se à possibilidade do exercício do controle social sobre o ciclo de gestão das políticas públicas inseridas no espectro de competência do conselho. Ao constituírem canais de participação na gestão governamental, os conselhos podem contribuir com o exercício desse controle, uma vez que, inaugurando a presença de setores organizados da sociedade em cenários institucionalizados, conferem-lhes a prerrogativa de questionar, fiscalizar e interferir na formulação e seleção dessas políticas.

Desenvolve-se, nesse cenário, o “pressuposto de que os conselhos sinalizam possibilidades de avanço na gestão de políticas públicas, fomentando práticas mais participativas, articulando mecanismos de *accountability* e gerando responsabilidade pública” (Carneiro, 2006, p. 149). A relevância de se fortalecer e ampliar o controle social e a prática da *accountability* societal na gestão das políticas públicas foi tema debatido em seção pretérita, na qual restou evidenciada a possibilidade, dentro do sistema jurídico-normativo estruturado pela Constituição Federal, de desenvolvimento do controle social sobre os atos normativos e materiais e sobre os recursos públicos realizados pela Administração, o que também compreende as medidas administrativas envolvidas no processo de elaboração e execução de políticas públicas.

Assumir a potencialidade de que os conselhos constituam ferramentas de controle social sobre a gestão pública, contudo, implica em considerar também os limites dessa contribuição, haja vista que, embora constituídos por atores sociais em suas composições, estes colegiados não deixam de se configurar em órgãos públicos, logo, inseridos na estrutura estatal e, por tal razão, podem ter sua autonomia limitada e sofrer interferências das estruturas de poder a que se submetem. Essa questão demanda, portanto, uma análise mais detida a respeito das possibilidades de exercício desse controle sobre as políticas públicas por intermédio das instâncias colegiadas.

4.4.3 Possibilidades e limites do controle social por meio de conselhos de políticas públicas

Ao longo deste trabalho, constatou-se que uma das premissas para a existência de um Estado Democrático de Direito em que se exercem satisfatoriamente as liberdades, constitui-se na disponibilização de instrumentos de verificação e responsabilização social que garantam a devida prestação de contas sobre a utilização dos bens e valores públicos e sobre a realização dos direitos e objetivos republicanos fundamentais.

A existência de instituições e mecanismos que garantam a verificação das condutas estatais que ocasionam prejuízos à persecução dos objetivos constitucionais, em especial aquele designado ao combate à pobreza no Estado brasileiro, apresenta-se como um elemento

importante nesse complexo processo de concretização dos direitos fundamentais e de realização das respectivas políticas públicas.

Revela-se, sob essa dimensão, a possibilidade de controle social em mecanismos institucionais de participação cidadã. Sobressai-se, na temática que envolve o ciclo de políticas públicas, a atuação da sociedade por intermédio de conselhos gestores, partindo-se do pressuposto de que estas institucionalidades coletivas sinalizam possibilidades de avanço na gestão de políticas públicas, fomentando práticas mais participativas, articulando mecanismos de *accountability* e gerando responsabilidade pública. É de se considerar que essas instâncias participativas possam ser inseridas sob o espectro da *accountability*, “incorporando nesse âmbito mecanismos que apresentem uma configuração jurídico-institucional, e que não sejam apenas mobilizadores de sanções simbólicas” (Carneiro, 2004, p. 7).

Ventila-se que os conselhos de políticas públicas apresentam o potencial de se constituírem em uma nova forma de atuação de instrumentos de *accountability* societal, tendo em vista que “apresentam a capacidade de colocar tópicos na agenda pública, de controlar seu desenvolvimento e de monitorar processos de implementação de políticas e direitos, através de uma institucionalidade híbrida”, tendo em vista que são compostos por representantes do governo e da sociedade civil (Carneiro, 2004, p. 8).

Filgueiras (2011, p. 23-24) observa que os conselhos assumiram, a partir da Constituição de 1988, um importante papel para o aprimoramento da *accountability* societal. Isso porque, como instâncias deliberativas de políticas públicas, eles ostentam a competência legal para exercer o papel de controle público nas suas diversas fases: tanto na aplicação dos recursos para a efetivação das políticas, como no controle *a posteriori*, em processos de avaliação balizados em resultados e quanto à obediência aos procedimentos estabelecidos. Assim, além de fóruns deliberativos, possuem o potencial de se tornarem fóruns de *accountability*, contribuindo para atribuir à sociedade um papel fiscalizador e que auxilie a impedir a incidência de corrupção nas políticas públicas. O objetivo, portanto, seria ampliar as bases de eficiência na aplicação dos recursos e no atingimento dos objetivos constitucionais por meio de uma ação fiscalizadora que os conselhos podem exercer sobre as políticas que lhes são correlatas.

Os conselhos, sob essa perspectiva, apresentam o potencial de contribuir com a eficiência das políticas públicas, seja porque possibilitam a identificação, captação e ponderação constante das preferências da sociedade, seja porque ensejam o controle social sobre estas políticas, incluindo a responsividade às demandas coletivas e a responsabilização

dos agentes públicos. Nessa medida, o cumprimento das políticas públicas formuladas pelo conselho de acordo com a articulação entre os interesses estatais e as necessidades sociais, por meio de deliberações colegiadas, passa a constituir uma questão de controle, de modo que a responsividade às preferências manifestadas colegiadamente depende da capacidade dessa instância em conseguir tornar-se de fato um mecanismo de controle social eficiente sobre o governo (Gomes, E., 2015, p. 904).

Cabe, entretanto, retomar algumas ponderações a respeito dos elementos que compõem a noção de controle social, para que se possam delimitar os contornos sob os quais esta categoria se aplica no interior destes órgãos colegiados. Eduardo Gomes (2015, p. 905) entende que a análise crítica sobre as possibilidades de controle social por meio dos conselhos deve tomar como parâmetro o conceito de controle social amplamente considerado, envolvendo as noções de *accountability*, de responsividade e de responsabilização³⁴, significando “o controle sobre os meios ou políticas, sobre as pessoas ou agentes e a partir dos resultados, valendo-se tanto de imposições externas como de constrangimentos subjetivos” (Gomes, E., 2015, p. 905).

A partir dessa perspectiva, podem-se analisar os limites assumidos pelo controle social no interior dessas instâncias colegiadas. Um primeiro ponto a se assinalar consiste no argumento formulado por Teixeira (2000, p. 103-14), segundo o qual, ao caráter híbrido dos conselhos subjazem-se algumas dificuldades que repercutem no seu funcionamento e podem desencadear equívocos ao se superestimar o seu papel, ignorando-se o tipo de estrutura de poder em que os conselhos se inserem e os limites político-partidários das políticas públicas implementadas. Alerta o autor, nesse sentido, que as vinculações institucionais desses órgãos colegiados com o Estado resultam numa restrição de sua autonomia com relação à elaboração e controle da execução de políticas públicas setoriais, incluindo o aspecto econômico-financeiro. Os conselhos apresentam-se como um campo de disputas e negociação e seu grau

³⁴ Esmiuçando os elementos incutidos nesse tema, o autor entende que o controle social se associa à responsividade e à responsabilização do governo face às demandas sociais, o que confere à sociedade o direito de exigir a prestação de contas sobre o uso dos recursos públicos, de influenciar no processo decisório sobre as políticas públicas, de fiscalizar o cumprimento de suas deliberações e de exigir a aplicação das devidas sanções. *Accountability*, por sua vez, pressupõe a suscetibilidade ao controle, especialmente no que concerne ao controle sobre os resultados, e envolve, essencialmente, quatro eventos sequenciais: a apuração dos resultados, o seu julgamento como adequados ou inadequados ao previsto, a identificação dos responsáveis e a respectiva sanção. Acrescenta, por fim, que a noção de responsabilização vai além da *accountability*, aplicando-se também aos meios, e não apenas aos resultados, em uma espécie de *accountability* preventiva. Dessa forma, apresenta-se como uma garantia prévia do comportamento responsivo, assegurando que as políticas adotadas correspondam àquelas efetivamente escolhidas e que as condutas dos seus respectivos atores correspondam ao esperado (Gomes, E., 2015, p. 903-905).

de autonomia vincula-se ao grau de unidade das forças da sociedade civil neles presentes e da natureza das forças políticas dominantes.

Não se pode partir do pressuposto, portanto, de que os conselhos representam fóruns inteiramente autônomos de deliberações sociais, a exemplo do conceito de esferas públicas trazido por Habermas³⁵ que se pauta em um espaço social fundado no agir comunicativo por meio do qual se constroem opiniões públicas. Há que se considerar que estas instâncias colegiadas se constituem em espaços de interação entre Estado e sociedade inseridos nas instituições estatais. O seu estatuto jurídico, que os concebe como espaços de participação e de controle público com relação à elaboração e gestão de políticas, não permite uma completa autonomia dessas instâncias. Nessa medida, “os conselhos não são apenas locais informais de comunicação: sua composição paritária (membros governamentais e não-governamentais) e o caráter constitucional definem os conselhos como ‘parte’ do Estado, com todos os perigos e dilemas inerentes a esse *status*” (Carneiro, 2006, p. 150).

Cabe ponderar que, apesar de institucionalizados, estatais e menos autônomos que a esfera pública, os conselhos podem usufruir de algumas das prerrogativas dessa rede comunicacional:

Sua composição colegiada, envolvendo representantes do governo e da sociedade civil, permite inferir que as decisões também são tomadas após a discussão de ideias entre indivíduos investidos do mesmo grau de autoridade, potencialmente onde prevalece o melhor argumento. E isso implica, e aqui temos um pressuposto a ser confirmado, que esse formato de instância democrática gera, de fato, decisões mais eficientes e mais democráticas, quando comparadas àquelas resultantes de um processo de simples agregação de preferências como uma votação (Gomes, E., 2015, p. 901-902).

Os conselhos, portanto, sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, constituindo, ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade. Em contrapartida, distinguem-se de movimentos e de manifestações estritas da sociedade civil, haja vista que sua estrutura é legalmente definida e institucionalizada e que sua razão de ser reside na ação conjunta com o aparato estatal na elaboração e gestão de políticas sociais (Carneiro, 2006, p. 150).

³⁵ Colacione-se, por oportuno, a transcrição literal do conceito de esfera pública trazido por Habermas em sua clássica obra intitulada *Direito e Democracia*: “A esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois, ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis (sic), nem regula o modo de pertença a uma organização, etc. [...] A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões *públicas* enfeixadas em temas específicos. [...] A esfera pública constitui principalmente uma *estrutura comunicacional* do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o *espaço social* gerado no agir comunicativo, não com as *funções* nem com os *conteúdos* da comunicação cotidiana” (Habermas, 1997, p. 92) (destaques no original).

Outrossim, da mesma forma que os conselhos limitam uma plena autonomia da esfera social em razão de sua institucionalização na estrutura estatal, cabe ainda considerar que os atores sociais inseridos em suas composições se apresentam como corresponsáveis pela gestão pública neles empreendida, o que pode também comprometer a eficácia do controle social.

Não se considera, nessa conjuntura, a impossibilidade funcional do conselho se encarregar do ciclo de gestão da política pública, o que compreende desde a sua formulação e o seu planejamento até a sua avaliação e controle de seus resultados. Impende, contudo, reconhecer que “ao menos uma etapa do ciclo de gestão pode ficar parcialmente prejudicada: o estabelecimento de ações corretivas e preventivas mais drásticas aos comportamentos desviantes” (Gomes, E., 2015, p. 905). Isso se deve, especialmente, ao fato de que os conselheiros da sociedade civil participam constitutivamente das deliberações colegiadas, logo, para que o governo seja responsivo às decisões do conselho, as políticas adotadas no âmbito de suas competências que não produzirem os resultados melhor alinhados com o interesse público ensejarão a devida responsabilização e, desse raciocínio, resultaria que a própria sociedade representada deveria sancionar a si própria (Gomes, E., 2015, p. 906).

A dimensão acerca da amplitude do controle a ser exercido por intermédio dos conselhos, portanto, não prescinde da consideração dos aspectos referentes à sua inevitável inserção na estrutura estatal e as repercussões sobre sua autonomia funcional e política, à cogestão da sociedade civil com o Estado e à inadequação dos instrumentos de sanção pela sociedade sobre ela mesma. É possível, diante desses fatores, reconhecer que “os conselhos têm condições para agir corretivamente sobre as políticas e a partir dos resultados; mas não têm capacidade nem incentivos para sancionar, com rigor, os agentes do governo ou os conselheiros” (Gomes, E., 2015, p. 907).

A despeito dessas limitações, cabe reconhecer

que o processo de deliberação, característico dos conselhos, favorece duas condições essenciais à responsividade às preferências e à responsabilização do governo ou, mais propriamente, à ação corretiva sobre os rumos da política: a redução da assimetria de informações e o aumento da capacidade cognitiva para sua interpretação e julgamento. Primeiramente, a interlocução argumentada com os conselheiros da sociedade civil permite à burocracia do Estado precisar e apurar melhor as preferências sinalizadas, o que favorece a aderência destas às políticas adotadas. Quanto à responsabilização, a deliberação entre os representantes do governo e da sociedade civil e o “sentir na pele” os resultados da política, favorecem, como já discutido, a uniformização de informações e o julgamento argumentado delas, viabilizando o fim uma maior coerência entre comportamentos, ações ou resultados e as ações corretivas, ainda que brandas, aplicadas aos desvios respectivos (Gomes, E., 2015, p. 907).

O processo deliberativo que compõe a natureza dos conselhos permite a construção de espaços de argumentação em que se sopesam valores, normas e procedimentos para a formação de consensos, transformação de preferências e construção de identidades sociais. Sua forma de articulação oportuniza a inserção na agenda governamental de demandas e temas de interesse social para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implementados sob a forma de políticas públicas. Para além de um canal comunicacional, os conselhos apresentam dimensão jurídica e capacidade de conferir efetividade às necessidades e valores advindos da sociedade civil (Carneiro, 2006, p. 150).

Revela-se evidente, portanto, que os conselhos de políticas públicas permitem a construção de um ambiente propício ao fortalecimento do sistema de vigilância sobre as condutas estatais. Ao se responsabilizarem pela gestão de políticas sociais, essas instâncias atraem para si a importante missão de concretização dos valores e objetivos constitucionais que norteiam a atuação estatal, devendo buscar a construção democrática e participativa de deliberações que conduzam à melhor realização dos direitos fundamentais e à persecução do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana. É naturalmente esperado, nessa conjuntura, que sobre a sua atuação se voltem os olhares da sociedade, na medida em que a fruição de diversos direitos inerentes à sua salutar existência perpassa pela adoção de boas condutas em todo o processo de formação, execução e obtenção dos resultados advindos dessas políticas.

O desenvolvimento do controle social por intermédio dos conselhos é, nesse sentido, não só possível, como necessário para o alcance da efetividade das políticas públicas. Devem, entretanto, se reconhecer as limitações decorrentes das especificidades que compõem a sua condição de instituição híbrida e colegiada. Embora se observe duvidosa a implementação de um aspecto veementemente sancionador sobre os cogestores, constata-se frutífera a dimensão do controle que se volta às questões técnico-administrativas da política pública, sendo recomendável que se estimulem as práticas e conceitos de *accountability*, responsividade e responsabilização não só sobre os agentes, mas também sobre os meios e os resultados envolvidos no processo de gestão das políticas públicas. A percepção, pelos agentes públicos e conselheiros, de que se encontram suscetíveis ao controle, assim como a exigência de prestação de contas, o monitoramento quanto à execução, e a avaliação dos resultados obtidos constituem elementos de indispensável relevância para o aprimoramento das políticas públicas e a conseqüente persecução dos fins constitucionais que as fundamentam.

A viabilidade do exercício de medidas de controle social por meio dos conselhos soma-se às várias potencialidades, observadas nas linhas anteriores, que a implementação

dessas instâncias participativas apresenta para o fortalecimento do sistema democrático. É necessário, contudo, observar em que medida essas prerrogativas conseguem se concretizar ao se defrontarem com a realidade prática desses conselhos. Como se relatou, o desenvolvimento dessas instâncias se deu sobretudo nos anos 1990 e 2000, quando também se proliferaram trabalhos aventando as expectativas dessas institucionalidades para a reoxigenação da democracia brasileira. O decorrer dos anos, nessa medida, passou a demandar uma análise crítica a respeito da efetividade desses órgãos colegiados quanto ao cumprimento das suas finalidades constitucionais.

4.4.4 Lacunas e desafios na operacionalização dos conselhos: o confronto com a realidade

Uma vez que passaram a ser instituídos na realidade fática, as virtudes e expectativas amplamente discutidas no plano teórico a respeito desses órgãos colegiados participativos passaram a ser desafiadas empiricamente. A proliferação de conselhos em todos os níveis federados deu ensejo à realização de estudos sobre a efetividade de diversas instâncias ao longo do país. Avanços na gestão democrática de políticas públicas foram constatados, a partir do momento em que se propiciou a inserção de segmentos sociais no cenário de debates para a seleção das prioridades e tomada de decisões públicas. Evidenciaram-se, por outro lado, diversas lacunas no processo de institucionalização dessas instâncias que interferem na obtenção de uma maior efetividade na gestão das políticas públicas e, conseqüentemente, na realização dos direitos fundamentais e objetivos constitucionais.

Em análise sobre os seus avanços no cenário democrático brasileiro, Pires argumenta que, decorrido o período que marcou o início da sua institucionalização ao longo do país,

a participação social no Brasil alcançou a sua meia-idade. Felizmente, já não é mais infante, novidade ou inovação institucional, tal como fora tratada anteriormente. Tampouco é um modo de governar e gerir políticas públicas amadurecido, incorporado de forma sistemática no interior de cada governo e entre suas diversas instâncias. Em quase três décadas de existência de formas institucionalizadas de participação social na gestão de políticas públicas no país, foram muitos os avanços observados na sua disseminação, institucionalização e efetividade. Mas, como todo processo que ainda constrói sua maturidade, abundam desafios e obstáculos para que a gestão participativa se torne uma característica definidora da atividade governamental no país (Pires, 2014, p. 182).

A disseminação de conselhos gestores de políticas públicas deu-se de maneira expressiva, inicialmente, no nível local, alcançando a cobertura quase total dos municípios brasileiros em áreas como saúde, educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente, e também expressivamente nas áreas de habitação, meio ambiente, cultura e direitos do idoso. O segundo nível a contemplar a proliferação de conselhos foi o estadual, de

forma que, em 2012, verificou-se a presença de conselhos nas áreas sociais ora citadas em todos os estados da Federação. Por fim, a partir dos anos 2000, demarcou-se a ascendência de instituições participativas no nível federal, tendo sido criados, até o ano 2014, quinze novos conselhos nacionais, e reformulados diversos conselhos criados anteriormente. Nesse contexto, ao final da década de 2000, a maior parte das ações governamentais se encontrava submetida, ao menos formalmente, a alguma forma de contato com atores sociais, incluindo mecanismos ativos de participação (Pires, 2014, p. 184).

Gohn (2000, p. 179) sustenta que, ao se postular que os conselhos atuem como órgãos de fiscalização do Executivo, numa perspectiva e modelo de gestão descentralizada, espera-se que estes operem dentro das decisões tomadas em sua área, o que implica num estilo de governo que tenha como diretrizes e eixos fundamentais as questões da participação e da cidadania, e que, portanto, aceite os conflitos como parte do jogo democrático. Sob essa perspectiva, o papel dos conselhos deve incidir na discussão sobre as estratégias de gestão pública de uma forma geral e sobre o caráter das próprias políticas públicas em particular.

Assinala, contudo, que a realidade prática desses conselhos desvelou diversas dificuldades em sua operacionalização que interferem no alcance das expectativas de gestão neles depositadas, dentre as quais enumera

[...] várias lacunas hoje existentes, tais como: a criação de mecanismos que lhes garantam o cumprimento de seu planejamento; instrumentos de responsabilização dos conselheiros por suas resoluções; estabelecimento claro dos limites e das possibilidades decisórias dos conselhos; ampla discussão sobre as restrições orçamentárias e suas origens; existência de uma multiplicidade de conselhos [...], competindo entre si por verbas e espaços políticos; não existência de ações coordenadas entre eles etc. (Gohn, 2000, p. 179).

Outros elementos que interferem na operacionalização dos conselhos, identificados pela autora, consistem na falta de tradição participativa da sociedade civil e no desconhecimento, por grande parte da população, acerca das possibilidades decorrentes dessa espécie de participação administrativa, o que cede espaço à ocupação e utilização dessas instâncias como “mais um mecanismo da política das velhas elites, e não como um canal de expressão dos setores organizados da sociedade” (Gohn, 2000, p. 180).

Passou-se a verificar a existência de fatores e condições que dificultam o efetivo atendimento das demandas oriundas dos cidadãos e das organizações da sociedade civil, os quais se manifestam, sobretudo, no âmbito de implementação e gestão das políticas públicas, no interior do aparato estatal. Suscitaram-se, nessa medida, debates sobre a efetividade das instituições participativas no cenário de construção compartilhada de políticas públicas, o que

estimulou a realização de estudos críticos sobre as contribuições e dificuldades observados em diversas instâncias participativas no país.

Avaliando as conquistas e desafios pendentes das instituições participativas no Brasil, Pires (2014, p. 186) relata que muitos dos estudos empíricos analisados oferecem evidências sobre a efetividade daquelas instâncias especificamente avaliadas, o que sugere que a presença de instituições dessa natureza congrega potenciais positivos para a melhoria da atividade governamental, para as políticas públicas e para a qualidade de vida dos cidadãos. Constata, por outro lado, que subsistem desafios inerentes ao que denomina de uma “crise de meia-idade” das instituições participativas brasileiras. Conforme esclarece o autor, tratam-se de

[...] desafios que só se apresentam em função do avanço histórico alcançado pelo fenômeno, mas que atualmente impõem limites ao crescimento e continuidade do processo de democratização da gestão pública pela via da participação social. Assim como a “crise de meia idade” e um período de estresse e autoquestionamento, a partir das conquistas e frustrações com as experiências vividas, um balanço crítico do atual quadro da gestão participativa no país pode nos auxiliar nas reflexões sobre os caminhos a serem seguidos (Pires, 2014, p. 187).

Um dos desafios apontados consiste na desarticulação entre as instituições participativas existentes. Tomando os conselhos como ponto de enfoque, o autor observa que, ainda que as ações governamentais na área de políticas sociais sejam submetidas a discussões nos seus conselhos e conferências, não se observa a criação de debates transversais com outras áreas de atuação do Estado, impedindo que ocorram interações entre estes colegiados e outros espaços de decisão e interação com a sociedade. Essa dificuldade impossibilita que os atores sociais possam exercer alguma influência sobre outros temas ou áreas centrais de atuação estatal, o que resulta por restringir sua participação a um cenário específico, impõe limites à efetividade da participação social e introduz lacunas na construção de uma gestão pública democrática (Pires, 2014, p. 189).

Outra dificuldade observada se refere à qualidade heterogênea da operação dos processos participativos. Diversas dessas instituições são criadas sem a disponibilização de condições administrativas, operacionais e financeiras necessárias ao seu bom funcionamento. No âmbito dos conselhos, identificam-se secretarias executivas com funcionamento inadequado, carência de equipes de apoio, ausência de planejamento antecipado das reuniões, não envio de materiais e informações necessários à formação do conhecimento dos conselheiros, o que prejudica a qualidade das discussões nos órgãos colegiados (Pires, 2014, p. 189).

A relevância de uma estrutura adequada para o funcionamento dos conselhos gestores é assinalada em um outro estudo que avalia a efetividade de conselhos de políticas sociais no âmbito federal. Para que se possa mensurar o funcionamento dos conselhos, a autora do estudo assinala que é indispensável examinar sua estrutura administrativa e de apoio, a dinâmica de preparação e o funcionamento das reuniões plenárias, e identificar seus conselheiros. Os colegiados analisados apresentavam estruturas administrativas similares e bem operacionalizadas, contando com a existência de plenários, comissões permanentes, grupos de trabalho, secretarias executivas e núcleos dirigentes (Cortes, 2014, p. 28).

A partir do argumento de que fóruns participativos, além de promoverem a democratização do Estado e a governança democrática, têm outras funções que são decorrentes da trajetória institucional da área de política pública em que se inserem e da ação de *policy communities*³⁶ setoriais, a autora concluiu que os conselhos analisados favoreciam melhorias na governança democrática, proporcionando de forma mais assertiva a participação de atores sociais nos seus processos de tomada de decisão, o que se devia também ao seu bom funcionamento em termos de estrutura, equipe técnica e disponibilização de informações. (Cortes, 2014, p. 44 e 26).

De outra banda, problemas relativos à inclusão e representação nas instituições participativas também se apresentam como importantes desafios a serem superados para o alcance da efetividade dessas instâncias. Sobre essa questão, Pires (2014, p. 190) pontua que o crescimento quantitativo das instituições participativas não acompanhou os processos de complexificação da constituição de atores sociais e das suas formas contemporâneas de mobilização e atuação.

No interior dos conselhos, persistem dificuldades em se promover uma inclusão plural de atores sociais e de se estabelecer dinâmicas mais intensas de representatividade dos seus conselheiros perante seus segmentos e bases de apoio. O mote inspiracional dos conselhos sociais foi justamente a disponibilização de instrumentos para inclusão de atores sociais

³⁶ Conforme assinala a autora, a ação de *policy communities* confere outras funções aos conselhos além daquelas habitualmente destacadas na literatura com relação à trajetória institucional da área de política pública em que se inserem. A noção acerca de *policy communities*, nesse sentido, “auxilia na compreensão de como se processam as decisões sobre políticas públicas. Formadas por atores estatais e societais, defendem uma determinada visão sobre os resultados desejáveis das políticas. [...] As *communities* são formadas por indivíduos e grupos que ocupam posições no âmbito estatal e societal, participando de redes de políticas, tentando afetar processos decisórios que se tornaram muito segmentados, na medida em que as políticas são elaboradas por uma miríade de organizações governamentais e societais interconectadas e interpenetradas” (Cortes, 2014, p. 26). Trata-se de um conjunto de especialistas de origem estatal e social que contribuem com o processo de políticas públicas operando fora do processo político visível, de forma que as questões são tratadas por um conjunto de experts que podem contribuir com melhores subsídios técnicos para os debates e formação da decisão colegiada. Relaciona-se, portanto, com condições técnico-administrativas e informacionais que favorecem o desempenho decisório do órgão colegiado e contribuem com o aperfeiçoamento do ciclo de gestão das políticas públicas.

tradicionalmente excluídos dos processos políticos de tomada de decisão sobre as políticas públicas, entretanto, a composição de muitos conselhos e o perfil dos seus conselheiros têm apontado mais no sentido da reprodução das desigualdades políticas já existentes na sociedade (Pires, 2014, p. 190).

Os conselhos constituem importantes instrumentos para a construção de um espaço público no qual se possibilite que os distintos atores sociais negociem a partilha de recursos, de riquezas e as políticas. Tal conjuntura demanda que se construa uma representação popular expressiva nos conselhos, sob pena de que esta partilha continue a dar-se de forma tradicional e excluindo setores já marginalizados da sociedade. De outra banda, ao se valorizarem tais ambientes como espaços de decisão política, de formulação compartilhada de políticas públicas, de partilha de orçamento, e sendo possível aos setores organizados da sociedade civil defenderem uma redistribuição dos recursos geridos por esses conselhos, abrem-se caminhos mais frutíferos para alcançar a melhoria de qualidade de vida da maioria (Caccia Brava, 2000, p. 68).

Nesse sentido, percebe-se que

[...] o Conselho é um instrumento. Ele não é em si virtuoso. Ele se torna virtuoso se ele for um espaço de poder, de decisão. Este espaço de decisão é construído pela capacidade efetiva de atuação da representação popular da coletividade. Se esta representação ficar quieta, este espaço se esvazia (Caccia Brava, 2000, p. 69).

A participação administrativa pode ser brevemente resumida, diante da delimitação conceitual elaborada no capítulo 3, como a “intervenção individual ou coletiva dos cidadãos na gestão dos órgãos e entidades que integram a administração pública, com reflexos no conteúdo das decisões deles emanadas” (Oliveira, G., 2008, p. 92). Dessa premissa decorre a compreensão de que esta participação, no âmbito de conselhos gestores de políticas públicas, necessita ser qualificada (Gohn, 2000, p. 185) para alcançar a efetividade. Em outras palavras, significa garantir que os representantes da sociedade em órgãos colegiados sejam munidos de condições igualitárias de participação e de intercessão nas decisões públicas, e do necessário acesso às informações para a garantia dessa equiparação.

Sob esse complexo de fatores, constata-se a necessidade de que sejam estabelecidos arranjos institucionais voltados a estimular a ampliação da participação popular voluntária nessas instâncias de poder, zelando pela pluralidade e representatividade dos conselheiros e equiparando a relação de representação entre conselheiros e sociedade civil. A efetividade de tais arranjos aumenta à medida que se permite a distribuição da informação, a especialização

do escopo em discussão e a garantia da manifestação livre e argumentada dos representantes. (Gomes, E., 2015, p. 907-908).

O alcance da efetividade no funcionamento dessas instâncias perpassa, diante do cenário ora esmiuçado, pelo fortalecimento político, normativo e operacional de suas estruturas. Não se pretende alçar os conselhos à condição de substitutos da democracia representativa, nem sequer qualificá-los como “braços auxiliares” do Executivo e nem tampouco como substitutos da participação popular em geral (Gohn, 2000, p. 182). Reconhece-se, como restou evidenciado, a existência de diversos percalços a serem enfrentados no mister de mensurar o alcance e relevância dessas instâncias na concretização da democracia participativa.

Nesse sentido são os argumentos levantados por Teixeira, segundo o qual

[...] os Conselhos, apesar dos limites e obstáculos, constituem um grande instrumento de democratização do poder e da sociedade. O desafio que se apresenta para a sociedade civil é o de torná-los efetivos, ampliando seu impacto não só sobre a gestão, mas na elaboração de novas políticas públicas. Para os diversos níveis do Estado, o desafio é garantir recursos para o funcionamento autônomo destas instâncias e para a implantação das políticas nelas formuladas (Teixeira, 2000, P. 118).

Enquanto espaços de concertação entre interesses sociais e governamentais, os conselhos de políticas públicas vêm traçando uma trajetória, desde a inauguração do novo momento constitucional pela Constituição Federal de 1988, cuja contribuição favorece a ampliação da participação popular na formulação e concretização de direitos sociais. Revela-se, com as devidas ressalvas aqui evidenciadas, que estas instâncias persistem como mecanismos relevantes na incansável busca para promover o aprofundamento da democracia na gestão das políticas públicas, somando-se ao ideal participativo que busca mitigar as deficiências do sistema representativo e valendo-se do método democrático de agregação, fortalecendo condições que promovam um processo deliberativo mais igualitário. Nesse contexto, a adequação entre a estrutura dos conselhos, sua composição paritária e suas competências normativas com as exigências de uma democracia participativa constitui ponto central a ser considerado para a efetiva concretização da participação popular por intermédio de órgãos colegiados.

As temáticas e argumentos explorados ao longo deste trabalho buscaram erigir uma delimitação teórica apta a promover a compreensão das categorias exploradas na pesquisa, de forma a evidenciar a relação existente, sob o panorama jurídico-constitucional e diante da realidade sociopolítica brasileira, entre as políticas públicas de combate à pobreza, a

democracia participativa no contexto de uma Administração Pública constitucionalizada e a sua concretização por intermédio de conselhos de políticas públicas.

No capítulo que se segue, buscar-se-á constatar empiricamente de que forma esses elementos se conectam para a concretização do objetivo republicano fundamental de combate à pobreza, por meio do estudo de caso de um conselho de políticas públicas do estado de Alagoas cujos recursos se voltam especificamente para promover a melhoria da qualidade de vida da população em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

O estudo de caso ora elaborado propõe-se a analisar a efetividade da atuação desse órgão colegiado com relação às etapas inseridas no ciclo de políticas públicas e às formas de interlocução entre Estado e sociedade promovidas por essa institucionalidade participativa, além de investigar, à luz do conceito jurídico de pobreza apresentado anteriormente, em que medida as políticas públicas contempladas concretizam os objetivos constitucionais de enfrentamento a essa mazela.

5 POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À POBREZA NO ESTADO DE ALAGOAS: ESTUDO DE CASO DO CONSELHO INTEGRADO DE POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL

Com fundamento nas disposições constitucionais que preveem a instituição de fundos de combate à pobreza, o estado de Alagoas apresenta uma fonte de recursos voltada exclusivamente para esse objetivo, os quais financiam importantes programas em múltiplas áreas de atuação que buscam, em diversas medidas, proporcionar a melhoria da qualidade de vida de seus beneficiários.

O Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza de Alagoas (FECOEP) foi estabelecido em 2004 e sua operacionalização e gestão encontram-se regulamentadas em sua lei instituidora e em decretos estaduais. É gerido por um órgão colegiado participativo denominado de Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social (CIPIS), cujas deliberações direcionam e orientam a aplicação dos respectivos recursos, por intermédio da seleção de programas e ações de interesse social voltados à garantia de níveis dignos de subsistência à população alagoana.

Diante de todas as considerações desenvolvidas nos capítulos anteriores deste trabalho, é possível afirmar que o substrato jurídico sobre o qual se estruturam, no estado de Alagoas, o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza e o Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social, apresenta como pedra basilar, em sede constitucional, a promoção do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana e do objetivo fundamental de erradicação da pobreza e desigualdades de sua população.

A instituição dessa fonte de recursos estaduais voltada para o combate à pobreza e a sua associação com um conselho gestor participativo para a definição das políticas públicas a serem executadas no intuito de alcançar tal missão apresenta relação, também, com o caráter social conferido ao Estado brasileiro por intermédio da posição fundamental atribuída aos direitos de natureza social na Constituição pátria, e com a posição proeminente assumida pelo princípio democrático, especialmente em seu viés participativo, no sistema jurídico-normativo inaugurado pelo Estado Democrático de Direito brasileiro.

No que concerne à legislação editada a nível estadual, a regulamentação desse Fundo se estrutura especialmente sobre quatro diplomas normativos: a Lei ordinária nº 6.558/2004, e os decretos nº 2.845/2005, 4.200/2009 e 4.213/2009. A análise a ser empreendida no presente capítulo se sustenta principalmente, em termos de legislação, sobre esses quatro diplomas, indicando-se, caso haja a necessidade, outros veículos normativos cujas disposições guardem pertinência com o tema abordado.

Servirão de instrumentos de análise, também, as atas das deliberações colegiadas realizadas pelo Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social entre os anos 2018 e 2023 (até o mês de junho), os Relatórios Circunstanciados Trimestrais de Repasse de Recursos do FECOEP publicados no Diário Oficial do Estado de Alagoas, referentes aos exercícios financeiros de 2018 a 2023 (até o mês de junho), e as informações obtidas em consultas efetuadas por intermédio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC ALAGOAS³⁷) ao Gabinete Civil do Estado de Alagoas, órgão estadual responsável pelo funcionamento do CIPIS, conforme determinado pelo §3º do artigo 4º da Lei nº 6.558/2004.

O estudo acerca do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social não prescinde que se empreenda, inicialmente, uma análise sobre o fundo estadual que justifica a sua criação. É a partir da compreensão dos objetivos e particularidades que compõem o FECOEP que se torna possível avançar na análise crítica sobre o funcionamento do órgão colegiado que movimenta os seus recursos e operacionaliza a concretização dos seus objetivos constitucionais. A seção inicial deste capítulo concentrar-se-á, pois, nos elementos, definições e dados relevantes que se reportam ao FECOEP, para então seguir, na seção subsequente, à análise que compreende o funcionamento do CIPIS. Por fim, na última seção, buscar-se-á apontar, a partir da correlação entre o substrato teórico erigido nos capítulos anteriores e os dados e análises evidenciados no presente capítulo, conclusões importantes sobre o estudo de caso apresentado, assim como críticas e sugestões de aperfeiçoamento com relação à gestão participativa de políticas públicas empreendida pelo conselho apresentado.

5.1 O Financiamento de Políticas Públicas Por Meio do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP)

Os Fundos de Combate à Pobreza, conforme restou previamente evidenciado, possuem sede constitucional, encontrando-se previstos nos artigos 79 a 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Esta previsão foi inserida por intermédio da Emenda Constitucional nº 31/2000, apresentando estreita relação com a norma do art. 3º, III da Constituição. Nos âmbitos estadual e distrital, o §1º do art. 82 do ADCT autorizou o financiamento dos seus respectivos Fundos por intermédio da criação de um adicional de até dois pontos percentuais sobre a alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a incidir sobre produtos e serviços supérfluos sobre os quais não se aplica o

³⁷ Disponível no endereço eletrônico <https://e-sic.al.gov.br/login/?next=/>.

disposto no art. 158, IV, da Constituição, dispensando-se, portanto, a necessidade de partilha do produto da arrecadação desse adicional com os Municípios³⁸.

A instituição do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP) no estado alagoano deu-se por intermédio da Lei estadual nº 6.558, de 30 de dezembro de 2004, cuja vigência, inicialmente, se limitava até 31 de dezembro de 2010, entretanto, mediante alteração introduzida pela Lei estadual nº 7.224/2010, passou a estender-se enquanto subsistir a necessidade social da aplicação dos recursos (art. 1º, §1º da lei nº 6.558/2004). A questão do prazo de sua vigência guarda pertinência com a Emenda Constitucional federal nº 67/2010, que prorrogou por prazo indeterminado a vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza instituído em nível federal pelo *caput* do art. 79 do ADCT. A partir dessa modificação, passaram os entes estaduais a estabelecer o prolongamento indefinido do período de vigência dos seus respectivos Fundos.

Como componente do estudo de caso proposto na presente pesquisa, o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza em Alagoas apresenta elementos relevantes que serão doravante identificados. O arcabouço normativo que o sustenta introduz conceitos responsáveis por orientar as deliberações do seu conselho gestor e os recursos a ele destinados financiam importantes programas e ações de interesse social no estado, cuja execução repercute na qualidade de vida de múltiplos alagoanos.

³⁸ Ainda conforme a redação conferida pela EC nº 31/2000, determinava o art. 83 do ADCT que caberia à lei federal definir os produtos e serviços supérfluos sobre os quais incidiriam os adicionais referentes aos Fundos estaduais e municipais. Sobreveio, então, a Lei Complementar nº 111/2001, que instituiu o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza em nível federal, entretanto, nada dispôs a respeito da definição de produtos e serviços supérfluos sobre os quais poderiam incidir os adicionais em nível estadual. Mesmo diante da ausência de Lei Federal sobre o tema, alguns Estados da Federação – Bahia, Rio de Janeiro, Goiás, Ceará e Sergipe – instituíram suas próprias leis criando os respectivos Fundos Estaduais de Combate à Pobreza e optaram por definir quais seriam os produtos e serviços supérfluos sobre os quais incidiria o adicional de alíquota do ICMS. Os argumentos levantados por estes Estados para a instituição dos Fundos a despeito da ausência de lei federal uniformizadora apresentavam como fundamentos: “(i) o art. 24, §3º da CF/88, que garante aos Estados a competência legislativa plena, enquanto não forem editadas normas gerais por lei federal; e (ii) a escusa de que o constituinte derivado determinou (e não autorizou) a implementação do aludido fundo, de sorte que caberia ao legislador estadual instituí-lo via lei ordinária, sob pena de incorrer em mora legislativa e negar efetividade à finalidade por ele perseguida (combate e erradicação da pobreza), que constitui objetivo fundamental da República” (Jorge; Oliveira, 2018, p. 211-213). A questão suscitou grandes controvérsias tributárias a respeito da constitucionalidade dessas leis estaduais, as quais, pela necessidade de objetivação com relação ao foco da presente pesquisa, não serão aqui aprofundadas. Cabe mencionar, contudo, que, em meio a este imbróglio, promulgou-se a Emenda Constitucional nº 42/2003, que convalidou, em seu artigo 4º, os adicionais de ICMS instituídos pelos Estados naquilo em que estivessem em desacordo com o previsto na EC nº 31/2000, até o prazo previsto no art. 79 do ADCT (que preconizava, inicialmente, a vigência do Fundo de Combate à Pobreza até o ano de 2010, e que foi prorrogado por tempo indefinido por meio da EC nº 67/2010). A criação do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza pelo Estado de Alagoas ocorreu em momento posterior a essas controvérsias, e, em sua lei instituidora, são elencados os produtos e serviços considerados supérfluos sobre os quais incide o adicional de até dois por cento de alíquota do ICMS.

5.1.1 Compreendendo o FECOEP: regulamentação, objetivos e público-alvo

A lei nº 6.558/2004 consiste no diploma normativo que inaugurou a regulamentação jurídica do FECOEP em Alagoas. Instituiu, no âmbito do Poder Executivo estadual e nos termos da Emenda Constitucional federal nº 31/2000, O Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza, delimitando, no seu artigo 1º, o respectivo objetivo. A redação legal deste artigo tratou apenas de reproduzir as especificações presentes no texto constitucional, determinando ao FECOEP o escopo de viabilizar para toda a população de Alagoas o acesso a níveis dignos de subsistência e direcionando a aplicação de seus recursos exclusivamente a ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida. Este objetivo é reproduzido no parágrafo 1º do artigo 1º do decreto estadual nº 2.845/2005, que confere regulamentação à lei instituidora do Fundo, e no artigo 1º do decreto estadual nº 4.200/2009, que aprova o Regimento Interno do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social.

Ao elencar áreas de atuação nas quais as políticas públicas devem ser exclusivamente operacionalizadas – nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico e reforço de renda familiar –, o texto legal parece conduzir à delimitação de um rol exaustivo a ser contemplado para a obtenção dos níveis dignos de subsistência preconizados. Entretanto, ao incluir a hipótese de se contemplarem outros programas de relevante interesse social, oferece a possibilidade de se contemplarem também outras áreas de aperfeiçoamento humano que apresentem relevância social e se direcionem à melhoria da qualidade de vida de seus beneficiários.

Com base nessa abertura legal, os programas financiados pelo FECOEP distribuem-se por uma ampla gama de setores sociais e contemplam ações que buscam fortalecer ambientes marcados pela vulnerabilidade socioeconômica de seu público, proporcionando melhorias como a inclusão produtiva, a garantia de renda, o acesso à água, a assistência social e de saúde, a recuperação nutricional e segurança alimentar, o apoio universitário, a disponibilização de habitações de interesse social, o apoio à agricultura familiar, dentre outras espécies de ações que promovem, em última medida, algum aprimoramento das condições de vivência humana daqueles indivíduos por elas contemplados.

Uma vez que se tratam de ações financiadas por uma fonte de recursos cujo objetivo constitucionalmente vinculado consiste no combate à pobreza, e considerando a variedade de áreas temáticas elencadas na legislação para as quais esta espécie de recursos pode ser direcionada, revela-se possível argumentar que o FECOEP permite uma abordagem da

pobreza como fenômeno multidimensional, eis que exige o seu enfrentamento em diversas searas para que se possam de fato constatar mudanças efetivas no padrão de vida do seu público.

A percepção multidimensional da pobreza, analisada sob a perspectiva das privações, evidencia que este fenômeno encarcera o indivíduo em fatores que se relacionam, além da privação de bens materiais ou de quantias financeiras, com a privação de oportunidades e com os aspectos social e político que o circundam (Lima, 2005, p. 33), o que justifica a relevância de se investir, para além de medidas de apoio no campo financeiro³⁹, em soluções outras que promovam o acesso a oportunidades de desenvolvimento humano nos campos social, político, cultural, e em quaisquer outros que se observem necessários dentro das particularidades que compõem o público-alvo específico a ser contemplado. Esta compreensão pode ser constatada no âmbito do Fundo de Combate à Pobreza alagoano, que contempla o financiamento de programas de transferência de renda, mas também custeia programas voltados a garantir o desenvolvimento humano por meio de ações distintas, nas múltiplas áreas de atuação legalmente indicadas.

Essa associação, contudo, ocorre apenas a partir do exercício interpretativo das normas explicitadas, tendo em vista que não se observa a delimitação expressa em nenhum dos instrumentos normativos analisados sobre padrões ou vertentes conceituais do fenômeno da pobreza. Ademais, no que se refere ao recorte populacional a ser contemplado com as políticas públicas de combate à pobreza financiadas por esse Fundo, cabe observar que a legislação estadual também não se ocupou em estabelecer maiores definições ou critérios. A delimitação do público-alvo beneficiado acaba por se realizar casuisticamente, à medida que vão sendo selecionados os programas e ações submetidos à deliberação do conselho gestor do FECOEP.

A disposição normativa utilizada genericamente para orientar a delimitação do público-alvo, tanto na elaboração dos programas como nas deliberações colegiadas sobre o seu financiamento ou não pelo FECOEP, consiste precipuamente no art. 1º da Lei n 6.558/2004, o qual, como visto, limita-se a reproduzir o ditame constitucional de garantir o

³⁹ Cabe ressaltar que o argumento de que o enfrentamento à pobreza requer a adoção de medidas em outras áreas de atuação além do campo financeiro, longe de afastar a relevância de programas sociais de transferência de renda para o público em situação de vulnerabilidade socioeconômica (inclusive porque, na realidade brasileira, a ausência de renda ainda constitui um importante instrumento para a privação de acesso do indivíduo à infraestrutura urbana e aos serviços de caráter social que lhe permitam satisfazer suas necessidades humanas básicas e desenvolver-se individual e socialmente), busca sustentar que as políticas públicas de combate à pobreza podem ser efetivas quando provém a aquisição de capacidades também em outros aspectos de escassez que impedem o desenvolvimento humano, dentro do contexto específico das necessidades vivenciadas por cada grupo em situação de pobreza contemplado.

acesso a níveis dignos de subsistência e a melhoria da qualidade de vida da população, nas áreas de atuação especificamente enumeradas e naquelas outras que também apresentem relevante interesse social.

A redação desse comando normativo confere mais uma vez ao aplicador do direito o exercício interpretativo e permite aduzir que as ações de combate à pobreza financiadas pelo Fundo em análise devem contemplar prioritariamente aqueles indivíduos cuja existência se encontre prejudicada em seus níveis elementares de subsistência, afetando sua capacidade de desenvolvimento diante da ausência de funcionamentos essenciais em suas condições de saúde, educação, renda, nutrição, moradia e acesso a serviços sociais básicos de salubridade.

Bem assim, da forma como é posta e diante da ausência de maiores definições sobre o conteúdo e alcance da norma, a dicção legal resulta por contemplar uma ampla margem de possibilidades em termos de escolhas públicas quanto à alocação desses recursos, o que pode refletir no alcance dos resultados para o cumprimento do seu objetivo, ao impedir uma melhor objetivação e articulação entre as políticas selecionadas. De toda forma, ao preconizar a missão de garantir para toda a população alagoana o acesso a níveis dignos de subsistência, o comando normativo evidencia que o norte principiológico do FECOEP consiste na dignidade da pessoa humana, cuja carga valorativa deve subsidiar todas as deliberações e análises empreendidas com relação à formulação, monitoramento, controle e avaliação dos programas e ações financiados.

5.1.2 Gestão financeira, arrecadação e alocação de recursos

A lei nº 6.558/2004 especificou, em seus artigos 2º e 2º-A, as receitas que compõem os recursos do FECOEP, dentre as quais se sobressaem a parcela do produto da arrecadação correspondente ao adicional de 2% (dois por cento) na alíquota do ICMS, ou do imposto que vier a substituí-lo, incidente sobre as mercadorias e serviços elencados no mesmo texto legal (art. 2º, I, “a” a “s”), e ao adicional de 1% (um por cento) na alíquota do ICMS, ou do imposto que vier a substituí-lo, incidente sobre as mercadorias e serviços não relacionados no inciso I do art. 2º da referida lei (art. 2º-A).

Também compõem as receitas do Fundo aquelas decorrentes de doações, auxílios, subvenções e legados, de qualquer natureza, de pessoas físicas ou jurídicas do País ou do exterior (art. 2º, II, Lei nº 6.558/2004); além de receitas decorrentes da aplicação dos seus recursos (art. 2º, III, Lei nº 6.558/2004) e receitas outras que venham a ser a ele destinadas (art. 2º, IV, Lei nº 6.558/2004).

O decreto estadual nº 2.845/2005 estabelece, em seus artigos 1º a 3º, regulamentações a respeito do adicional de alíquota do ICMS destinado ao referido Fundo, trazendo disposições importantes para os procedimentos fiscais concernentes à arrecadação dos seus valores, assim como regulamentações a respeito das alíquotas aplicáveis e dos produtos e serviços inseridos sob a incidência da norma instituidora do FECOEP. No artigo 8º, acrescenta que se aplicam ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza todas as disposições legais que regem os princípios fiscais e contábeis da administração pública.

Por intermédio do decreto estadual nº 4.213/2009, definiu-se a Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas como responsável pela gestão financeira do FECOEP, sem prejuízo das competências originárias definidas legalmente para o Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social (CIPIS). A competência atribuída à SEFAZ/AL, nessa medida, não se refere à seleção de políticas, à delimitação de critérios de análise ou ao controle finalístico dos recursos alocados, tendo em vista que se tratam, como será visto mais adiante, de atribuições legal e regimentalmente adjudicadas ao CIPIS. A partir do que determinam os artigos 2º a 4º do citado decreto, pressupõe-se que a gestão financeira do Fundo se relaciona precipuamente com a responsabilidade pela aplicação dos recursos e com a realização das transferências pertinentes às unidades gestoras que ordenam as despesas do FECOEP, após a deliberação colegiada que autoriza o financiamento de um determinado programa ou ação com os respectivos recursos. Além disso, determinou o artigo 5º desse mesmo decreto, a modificação inserida no parágrafo único do artigo 9º do decreto nº 4.213/2009, que passou a atribuir à Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas a competência, também na qualidade de gestora financeira, para a elaboração de relatórios periódicos de repasse de recursos do FECOEP, a serem analisados pelo CIPIS.

Os relatórios periódicos emitidos pela SEFAZ/AL constituem o instrumento mais relevante para a publicização acerca da utilização dos recursos desse Fundo. Nos termos do que dispõe o inciso IV do artigo 5º da Lei nº 6.558/2004, compete ao Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social publicar, trimestralmente, no Diário Oficial do Estado de Alagoas, relatório circunstanciado, discriminando as receitas e as aplicações dos recursos do FECOEP. O cumprimento desse requisito legal é efetuado pelo CIPIS a partir dos relatórios periódicos emitidos pela SEFAZ, referentes a cada trimestre de um exercício financeiro. Anualmente, portanto, são emitidos quatro Relatórios Circunstanciados de Repasse de

Recursos do FECOEP, que são publicados no Diário Oficial do Estado de Alagoas e informados em ata de deliberação colegiada do CIPIS⁴⁰.

Esses Relatórios Circunstanciados são utilizados, também, para cumprimento da competência inserida no inciso V do artigo 5º da Lei nº 6.558/2004, que determina o encaminhamento, pelo Conselho gestor do FECOEP, de prestação de contas semestral à Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, dando publicidade aos critérios de alocação e uso dos recursos. A medida foi regulamentada mediante a Resolução CIPIS nº 1, de 22 de dezembro de 2016 (publicada no Diário Oficial do Estado de Alagoas em 23/12/2016), na qual o órgão colegiado determinou a utilização dos citados relatórios para adimplir a referida atribuição.

As determinações inseridas nos dois incisos supracitados prestigiam o princípio da publicidade e permitem que a sociedade tome conhecimento a respeito dos valores e ações empreendidos na missão constitucional de combate à pobreza no interior do estado alagoano. Apresentam relevância para o tema do controle social sobre as políticas públicas e contribuem para conferir transparência às condutas administrativas envolvidas nesse ciclo.

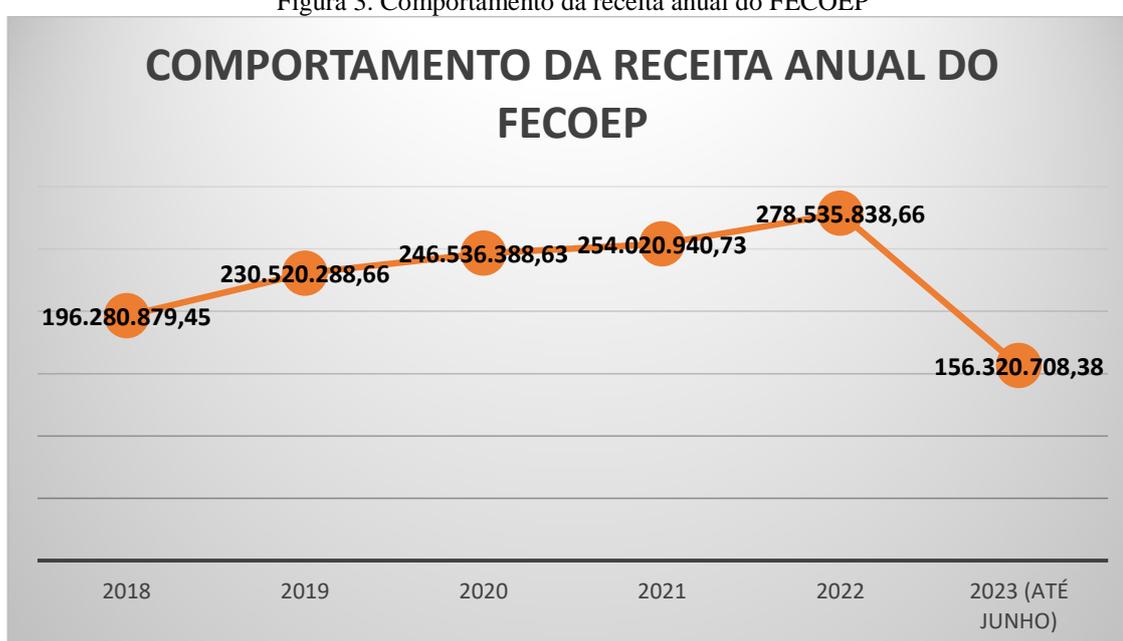
A partir desses relatórios, é possível analisar dados importantes como a receita e a despesa provenientes desses recursos; a alocação, por unidade gestora, dos valores transferidos e a indicação dos projetos que foram efetivamente financiados por esta fonte de recursos estaduais. O recorte temporal analisado, na presente pesquisa, refere-se precipuamente ao período compreendido entre os anos 2018 e 2023, este último até o limite do mês de junho, tendo em vista que não havia, até a data da pesquisa, relatórios publicados com relação aos seus trimestres subsequentes. Embora o ano de 2023 apenas compreenda dados relativos ao seu primeiro semestre, considerou-se relevante inseri-los na análise em razão especialmente da sua atualidade.

O primeiro aspecto a se analisar, nesse diapasão, refere-se aos valores a título de receitas do FECOEP no período evidenciado (figura 3). Entre os anos 2018 e 2023, foram arrecadados R\$ 1.362.215.044,52 (um bilhão trezentos e sessenta e dois milhões duzentos e quinze mil e quarenta e quatro reais e cinquenta e dois centavos). Os valores decorrem

⁴⁰ Os Relatórios Circunstanciados Trimestrais de Repasse de Recursos do FECOEP encontram-se disponíveis mediante consulta pública efetuada no sítio eletrônico do Diário Oficial do Estado de Alagoas, em <https://diario.imprensaoficial.al.gov.br/>. Os relatórios referentes aos 04 trimestres do ano 2018 encontram-se publicados, respectivamente, nas datas de 20/07/2018, 07/08/2018, 18/10/2018 e 26/02/2019. Os relatórios do ano 2019 foram publicados nas datas de 13/06/2019, 05/09/2019, 19/12/2019 e 18/02/2020. Os relatórios de 2020 tiveram suas publicações nas datas de 05/05/2020, 19/08/2020, 07/12/2020 e 26/01/2021. Com relação ao ano 2021, publicaram-se os relatórios nas datas de 26/05/2021, 03/09/2021, 09/11/2021 e 04/03/2022. Os relatórios de 2022 foram publicados em 14/06/2022, 22/07/2022, 07/12/2022 e 09/02/2023. Por fim, os relatórios que compreendem o primeiro semestre de 2023 foram publicadas nas datas de 19/04/2023 e 28/09/2023.

sobretudo da receita advinda do adicional de alíquota incidente sobre o ICMS, como também das devoluções de recursos não aplicados e do rendimento da própria aplicação financeira dessas quantias. Percebe-se, a partir dos valores informados, um comportamento crescente da receita anual⁴¹, que depende diretamente da receita auferida pelo estado de Alagoas com a arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços. Os valores expressivos direcionados ao FECOEP evidenciam o potencial apresentado por este Fundo para o financiamento de políticas públicas aptas a causar impactos verdadeiros na qualidade de vida da população alagoana e a contribuir com a redução dos índices de pobreza no estado.

Figura 3. Comportamento da receita anual do FECOEP



Fonte: Elaboração própria da autora, a partir de dados extraídos dos Relatórios Circunstanciados de Repasse de Recursos do FECOEP – 2018 a 2023.

No que pertine às despesas, cabe observar que estas não obedecem a um padrão de comportamento específico, constatando-se oscilações para mais e para menos ao longo dos anos (quadro 1). É importante apontar, contudo, que houve exercícios em que as despesas ultrapassaram as receitas auferidas, e que o somatório dos valores alocados a título de despesas ultrapassa em R\$ 81.176.649,25 (oitenta e um milhões cento e setenta e seis mil seiscentos e

⁴¹ Este comportamento crescente não pôde ainda ser confirmado com relação ao ano de 2023, tendo em vista que os dados disponíveis para este ano se referiam, até a finalização desta pesquisa, apenas aos seus dois primeiros trimestres. Cabe observar, no entanto, que o montante arrecadado nesse período reduzido do ano 2023 já se aproxima bastante do valor total auferido no ano 2018, o que pode ser apontado como um indício de que o restante dos valores obtidos nos meses seguintes de 2023 venham a manter o padrão de crescimento dessa receita anual do FECOEP.

quarenta e nove reais e vinte e cinco centavos) o montante de recursos obtidos como receita do FECOEP dentro do período analisado.

Quadro 1 - Receita e despesa financeira do FECOEP – janeiro de 2018 a junho de 2023.

| RECEITA E DESPESA FINANCEIRA FECOEP - JANEIRO/2018 A JUNHO/2023 | | |
|--|-------------------------|-------------------------|
| EXERCÍCIO | RECEITA ANUAL | DESPESA ANUAL |
| 2018 | 196.280.879,45 | 214.037.925,15 |
| 2019 | 230.520.288,66 | 136.241.714,53 |
| 2020 | 246.536.388,63 | 91.558.250,29 |
| 2021 | 254.020.940,73 | 208.627.516,52 |
| 2022 | 278.535.838,66 | 624.122.953,50 |
| 2023 (até junho) | 156.320.708,38 | 168.803.333,78 |
| SOMATÓRIO | 1.362.215.044,52 | 1.443.391.693,77 |

Fonte: Elaboração própria da autora, a partir de dados extraídos dos Relatórios Circunstanciados de Repasse de Recursos do FECOEP – 2018 a 2023.

A partir da leitura das atas de reuniões colegiadas do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social, os registros existentes sobre as descrições dos projetos aprovados e sobre os numerosos pedidos de prorrogações dos seus respectivos prazos de execução permitem aduzir que o pagamento das despesas geradas com os recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza se dá conforme estes projetos vão vencendo a tramitação administrativa juridicamente necessária e que antecede a fase de liberação dos recursos. Embora apresentem, no momento da propositura ao Conselho gestor do FECOEP, uma programação de desembolso físico-financeiro, constata-se, pelas sucessivas prorrogações de prazo a que são submetidos, que os projetos contemplados não obedecem à previsão temporal originalmente pactuada, o que reflete na oscilação verificada quanto ao comportamento da despesa anual do Fundo.

Ademais, a constatação de que o valor em termos de despesa total supera o montante da receita total consolidada no período analisado, levanta questionamentos a respeito da efetividade no monitoramento dos recursos do FECOEP. Entretanto, é importante considerar que esta análise específica não pode prescindir dos dados referentes aos anos anteriores a 2018. Embora o recorte temporal efetuado no presente estudo de caso utilize o ano de 2018 como termo inicial, para que se obtivesse uma melhor compreensão a respeito desta questão em particular, foram também consultados os Relatórios Circunstanciados de Repasse de

Recursos do FECOEP referentes aos exercícios financeiros de 2015, 2016 e 2017, os quais indicam, ao fim de cada exercício, a existência de valores em caixa referentes a receitas que ultrapassaram as respectivas despesas, originando saldos de recursos disponíveis e acumulados para os exercícios seguintes no montante de R\$ 256.656.585,89 (duzentos e cinquenta e seis milhões seiscentos e cinquenta e seis mil quinhentos e oitenta e cinco reais e oitenta e nove centavos), superiores, portanto, ao déficit observado. Tal constatação indica que a despesa realizada em montante superior à receita obtida para o respectivo exercício financeiro se deu em razão da existência de saldo suficiente de recursos em caixa, oriundos de exercícios anteriores, que permitiram a sua alocação nos valores superiores observados.

Ainda no que se refere às despesas custeadas pelo FECOEP, outro importante dado a se evidenciar consiste na distribuição desses recursos de acordo com as áreas temáticas. A partir das especificações contidas no artigo 1º da Lei estadual nº 6.558/2004, optou-se por efetuar uma divisão dos projetos contemplados por esse Fundo em seis grandes eixos temáticos: i) nutrição; ii) habitação e saneamento básico; iii) saúde; iv) educação; v) reforço de renda; e vi) outros de relevante interesse social. A divisão foi efetuada com base nas informações fornecidas pelo Gabinete Civil do Estado de Alagoas em consulta por intermédio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC ALAGOAS), de protocolo nº 2175/2023, que disponibilizou as atas de deliberações colegiadas do CIPIS e um resumo descritivo dos projetos e valores financiados pelo FECOEP no período compreendido entre janeiro de 2018 e junho de 2023.

O eixo de nutrição compreende os programas financiados pelo Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza cujos objetivos se voltam a combater a fome e a desnutrição dos beneficiários, por meio de ações de aquisição e distribuição de alimentos, construção de complexos nutricionais e manutenção de restaurantes populares, distribuição de cestas básicas e nutricionais, e assistência e recuperação do estado nutricional de crianças e adolescentes socioeconomicamente vulneráveis. Sob o eixo de habitação e saneamento básico inseriram-se os programas que envolvem a construção de habitações de interesse social, recuperação e melhorias em unidades habitacionais e equipamentos públicos, e serviços de saneamento e iluminação em conjuntos habitacionais populares.

A saúde representa o terceiro eixo temático, que abarcou os programas e projetos financiados pelo FECOEP cujas ações objetivaram a melhoria do sistema de saúde pública alagoano, por meio da construção ou reforma de unidades de saúde ou hospitalares públicas, assim como da aquisição de equipamentos médico-hospitalares para unidades públicas. No âmbito da educação, incluíram-se as ações de apoio aos estudantes universitários em situação

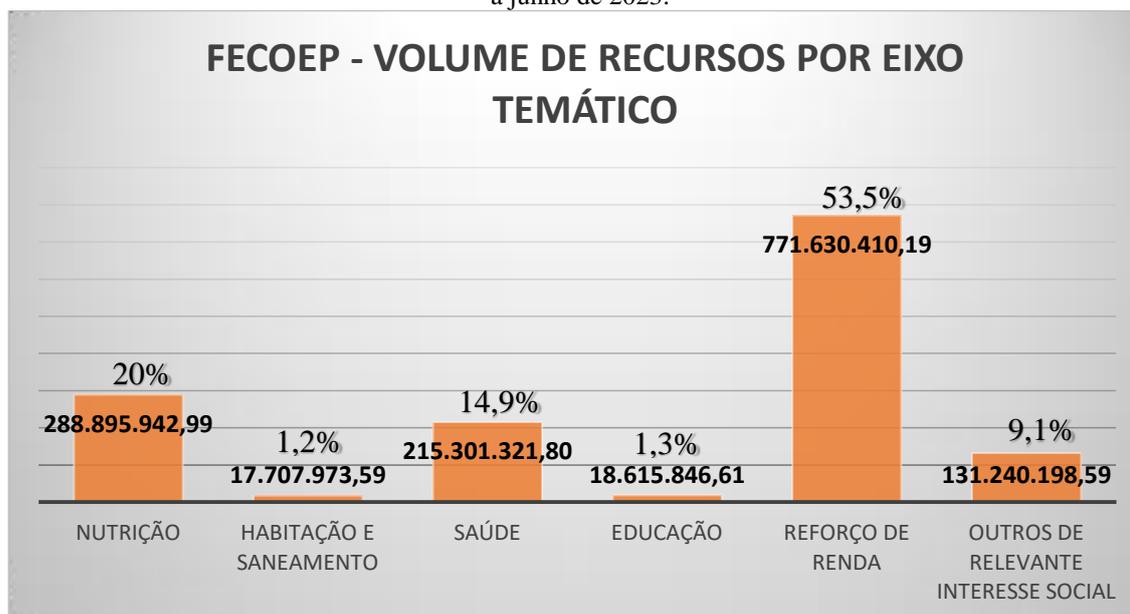
de vulnerabilidade socioeconômica por intermédio de bolsas de auxílio financeiro voltadas a garantir a permanência estudantil nas universidades, além de ações de financiamento de um curso de licenciatura ao público exclusivamente indígena do estado, e de construção de uma unidade escolar para atendimento do público infantil de uma região extremamente vulnerável do município de Maceió.

O eixo temático denominado de reforço de renda compreende todos os programas no âmbito do FECOEP que visam, como objetivo principal, fortalecer a renda familiar da população hipossuficiente alagoana. Contempla, dessa forma, programas e ações de transferência direta de renda a indivíduos em situação de pobreza, como também projetos que garantem o reforço indireto da renda familiar ao promoverem a inclusão produtiva, a capacitação profissional e a distribuição de máquinas e equipamentos para aperfeiçoamento e escoamento da produção, beneficiando ramos como a agricultura familiar, o artesanato, a pesca e aquicultura e os micro e pequenos empreendedores.

A denominação de “outros programas de relevante interesse social” constitui o último eixo temático, abarcando todos os demais programas e projetos que não se inserem nas qualificações dos eixos temáticos anteriores, mas que, por seu relevante interesse social, foram submetidos, mediante deliberação do CIPIS, ao financiamento pelo FECOEP, contemplando o público em situação de pobreza no estado de Alagoas. Alcança, nesse contexto, ações nos mais variados setores sociais, como o cofinanciamento dos Serviços de Proteção Social da Assistência Social Básica e Especial, o acolhimento a indivíduos dependentes de substâncias psicoativas em situação de vulnerabilidade social, o cofinanciamento do serviço de acolhimento a pessoas em situação de rua ou expostas a riscos sociais, e ações de acesso à água no sertão alagoano por meio da perfuração e instalação de poços e da construção de sistemas de barragens para armazenamento e abastecimento de água.

A inserção de cada projeto em determinado eixo temático baseou-se principalmente na descrição dos seus respectivos objetivos e beneficiários, de forma que fosse selecionada a área de atuação em que este buscava introduzir melhorias de forma preponderante. Assim, ainda que se contemplem projetos no âmbito do FECOEP que buscam contribuir com a redução da pobreza em mais de uma área de atuação, para o levantamento de dados ora explicitado, estes foram inseridos em apenas um eixo temático – aquele que se revelou como principal na descrição do projeto –, para evitar a repetição de valores e a inconsistência desses resultados no somatório geral dos recursos alocados (vide figura 4).

Figura 4. Distribuição dos recursos do FECOEP de acordo com os eixos temáticos – período de janeiro de 2018 a junho de 2023.



Fontes: Elaboração própria da autora, a partir de dados extraídos dos Relatórios Circunstanciados de Repasse de Recursos do FECOEP – 2018 a 2023 e dos documentos disponibilizados pelo Gabinete Civil do Estado de Alagoas.

Percebe-se, a partir da análise dos recursos despendidos por eixo temático, que não se trata de uma divisão equânime. Enquanto os programas de reforço de renda ocuparam 53,5% (cinquenta e três inteiros e cinquenta centésimos por cento) dos valores totais alocados no período de janeiro de 2018 a junho de 2023, os programas nas áreas de habitação e saneamento e educação consumiram, respectivamente, apenas 1,2% (um inteiro e vinte centésimos por cento) e 1,3% (um inteiro e trinta centésimos por cento) do montante. Essa constatação permite que se elaborem questionamentos acerca do planejamento na distribuição dos recursos e na seleção das políticas públicas de combate à pobreza contempladas, assim como sobre a existência de controle acerca dos resultados alcançados em termos de enfrentamento à pobreza por meio de uma injeção substancial de recursos em uma específica área temática em detrimento de outras.

As atas de reuniões colegiadas do CIPIS, órgão responsável pela delimitação dos critérios de escolha e pela seleção dos programas e projetos a serem contemplados com esses recursos, não apresentam deliberações cujos encaminhamentos repercutam na etapa do ciclo de gestão das políticas públicas referente ao reconhecimento de questões sociais relevantes para a definição da agenda pública de combate à pobreza e à formulação das ações prioritárias para fornecer soluções a essas demandas sociais legitimadas como problemas públicos.

A questão será analisada mais detidamente na próxima seção, quando se detalhar acerca do funcionamento desse órgão colegiado e das competências que lhe são atribuídas para a operacionalização das políticas públicas correlatas, mas cabe aqui antecipar que a ausência de regulamentações, diretrizes e deliberações colegiadas que discorram especificamente sobre o processo de planejamento, seleção, monitoramento e controle dos programas e recursos relativos ao Fundo de Combate à Pobreza alagoano reflete na capacidade apresentada por essa fonte de recursos para o efetivo cumprimento de seus objetivos constitucionalmente delimitados.

5.2 O Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social (CIPIS)

A atuação do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social constitui requisito necessário à operacionalização das políticas públicas de combate à pobreza financiadas pelo FECOEP. É a partir da deliberação emanada por este órgão colegiado que se autoriza o direcionamento dessa espécie de recursos para os programas, projetos e ações que buscam concretizá-las.

A análise sobre o funcionamento desse conselho, portanto, revela-se essencial para a compreensão acerca do impacto causado pelas políticas do FECOEP sobre o enfrentamento à pobreza no cenário alagoano. Conforme se argumentou no capítulo 4, a efetividade das instâncias participativas guarda pertinência com a sua estruturação política, normativa e operacional. Cumpre, nesse sentido, observar como se dá a adequação entre a estrutura político-normativa, a composição colegiada e as competências regimentais do CIPIS com as exigências necessárias à gestão democrática de políticas públicas de combate à pobreza sob uma perspectiva multidimensional e participativa.

5.2.1 Regime administrativo, competências legais e procedimentalização

Nos termos do que preleciona o artigo 5º do decreto estadual nº 2.845/2005, o Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social constitui-se num ambiente político-institucional para deliberação e ordenamento das resoluções que viabilizarão níveis dignos de subsistência à população de Alagoas. Em complemento a essa definição, o artigo 1º do decreto estadual nº 4.200/2009, que institui o seu Regimento Interno, conceitua o CIPIS como um órgão superior de deliberação colegiada, de caráter descentralizado e participativo, cuja finalidade consiste em gerir os recursos do FECOEP e acompanhar sua aplicação, no intuito de viabilizar, assim como estabelecido no artigo anterior, níveis dignos de subsistência para a população alagoana.

As definições ora explicitadas fazem uso de termos que referendam a posição ocupada pelo CIPIS no interior da estrutura organizatória da Administração Pública. Trata-se de um ambiente institucionalizado sob a natureza jurídica de órgão colegiado, constituindo, portanto, um órgão público submetido ao regime administrativo de direito público e dotado das particularidades que pertinem aos órgãos colegiados com participação da sociedade civil.

Como espécie de instância plurissubjetiva, demarca-se pelas características da colegiabilidade e da tomada de decisões administrativas em forma de deliberação. Por tratar-se de um conselho participativo, apresenta a possibilidade de agregar, de forma mais direta, as demandas e reivindicações sociais à agenda pública, possibilitando a partilha de espaços entre Estado e sociedade na construção de políticas públicas de combate à pobreza.

Suas competências encontram-se delimitadas em sua lei criadora (art. 5º da Lei nº 6.558/2004) e complementadas no artigo 2º de seu Regimento Interno, aprovado mediante o decreto estadual nº 4.200/2009. Nesse sentido, competem ao Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social as seguintes atribuições: a) formular políticas e diretrizes dos programas e ações governamentais voltados para a redução da pobreza e das desigualdades sociais, que orientarão as aplicações dos recursos do FECOEP; b) selecionar programas e ações a serem financiados com recursos do FECOEP; c) estabelecer, em articulação com os órgãos responsáveis pela execução dos programas e ações, a programação a ser financiada com recursos provenientes do FECOEP; d) publicar, trimestralmente, no Diário Oficial do Estado do Alagoas, relatório circunstanciado, discriminando as receitas e as aplicações dos recursos do FECOEP; e) dar publicidade aos critérios de alocação e de uso dos recursos do FECOEP, encaminhando, semestralmente, prestação de contas à Assembléia Legislativa do Estado de Alagoas; f) elaborar o Plano Estadual de Combate à Pobreza; g) articular ações, através de sua Secretaria Executiva, junto às entidades governamentais e não-governamentais, visando à geração de trabalho, renda, habitação, saneamento básico e educação; h) definir a forma de captação, administração e aplicação dos recursos financeiros constitutivos do FECOEP, bem como acompanhar e fiscalizar a sua execução; e i) elaborar e revisar o Regimento Interno do Conselho, a ser aprovado por dois terços de seus membros e aprovado por decreto do Chefe do Poder Executivo.

O rol de competências assinaladas demarca a posição indispensável assumida por este conselho na gestão das políticas públicas de combate à pobreza financiadas pelo FECOEP. As atribuições a serem desempenhadas espalham-se por todo o ciclo de gestão das políticas, compreendendo medidas de planejamento, formulação, seleção, monitoramento e fiscalização, e abrem espaço para o fortalecimento dos argumentos favoráveis ao desempenho

dos órgãos colegiados como ambientes propícios ao exercício do controle e *accountability* sobre os recursos e políticas públicas neles contemplados.

Dentre as competências elencadas, sobressai-se uma de caráter essencial para a efetividade na consecução dos objetivos constitucionais que fundamentam a existência desse conselho e dos recursos por ele geridos, que diz respeito à elaboração do Plano Estadual de Combate à Pobreza. Nos termos do artigo 6º da Lei nº 6.558/2004, o citado Plano deve observar, como diretrizes, a superação da pobreza e a redução das desigualdades sociais; o acesso das pessoas, famílias e comunidades a oportunidades de desenvolvimento integral; a geração de oportunidades econômicas e de inserção de pessoas na faixa economicamente ativa no setor produtivo; e o combate aos mecanismos de geração da pobreza e de desigualdades sociais.

O estudo sobre políticas públicas explorado na seção 2.3 deste trabalho evidenciou que estas compreendem um complexo de arranjos que se articulam para promover a consecução dos fins constitucionais e dos direitos fundamentais. Sob esse raciocínio, a realização do objetivo constitucional de combate à pobreza demanda um conjunto de medidas estatais que operacionalizem as diretrizes, normas e princípios envolvidos nesse mister e abrange, sob o contexto das políticas públicas e das competências atribuídas ao CIPIS, além de funções de coordenação e de monitoramento, também medidas de planejamento e formulações estratégicas para o alcance material das metas abstratamente previstas.

O viés operacional das políticas públicas se realiza, como já se ressaltou anteriormente, por intermédio de figuras como planos, metas, programas, projetos e ações que estipulam marcos dotados de maior especificidade com relação aos comandos constitucionais abstratamente previstos e que devem ser atingidos em um determinado espaço de tempo e mensurados para fins de avaliação quanto ao atendimento dos fins propostos.

Para que o enfrentamento à pobreza ocorra de forma efetiva, este demanda que se definam as necessidades coletivas com base em estudos e levantamentos de dados específicos da realidade local, por meio dos quais se torna possível definir as prioridades públicas, convertê-las em políticas adequadas e elaborar critérios, metas, projetos, ações e prazos para o atingimento de seus escopos. A elaboração do Plano Estadual de Combate à Pobreza coaduna-se, nesse sentido, com a necessidade de conferir orientações estratégicas para a decisão e ação sobre as políticas ajustadas à realidade alagoana nos múltiplos aspectos que individualizam o seu público vulnerável, tais como o político, o cultural, o social, o ambiental e o econômico.

Em pesquisa ao repositório da legislação do governo do Estado alagoano, entretanto, não se encontram quaisquer registros de publicações acerca de regulamentações para a criação

e operacionalização desse plano estratégico. Nas atas de deliberações colegiadas do CIPIS, registram-se, em múltiplas ocasiões, as falas de membros do Plenário asseverando a necessidade de criação do Plano Estadual de Combate à Pobreza para conferir diretrizes e critérios que possam subsidiar as tomadas de decisões desse órgão. Entretanto, embora se reconheça no âmbito do Conselho a necessidade de elaboração do Plano, não foram encontrados registros de reuniões ou de deliberações específicas desse órgão colegiado tomando providências efetivas para a sua concretização.

Outrossim, na medida em que existe um conselho gestor de recursos que financiam, de forma exclusiva, políticas públicas voltadas à redução desse estigma social, e cujas competências preveem medidas de elaboração, monitoramento, alocação de recursos e definição de critérios para a gestão dessas políticas, é plenamente razoável esperar que este órgão colegiado atue de forma a garantir a melhor persecução possível desse objetivo de sede constitucional. A omissão do órgão colegiado em cumprir com a competência que lhe foi legalmente adjudicada reflete na sua capacidade em garantir uma gestão eficiente das políticas públicas contempladas em suas deliberações.

Um terceiro aspecto a se observar diz respeito à procedimentalização desse órgão colegiado. Seu funcionamento encontra-se regulamentado em seu Regimento Interno, que o estrutura em Plenário e Secretaria Executiva. O Plenário do CIPIS constitui-se na instância máxima do Conselho, com atribuições deliberativas, sendo composto pelos conselheiros titulares e, na falta destes, por seus respectivos suplentes. A este compete propor, discutir, aprovar e votar as matérias pertinentes à gestão dos recursos do FECOEP; reunir-se ordinária ou extraordinariamente, quando de sua convocação; aprovar seu Regimento Interno; estruturar e aprovar o Planejamento Estratégico do CIPIS, acompanhando sua execução; e exercer outras atribuições correlatas, imprescindíveis ao atendimento dos objetivos do FECOEP (artigos 6º e 7º do Regimento Interno).

Suas deliberações apresentam-se, nos termos do artigo 8º de seu Regimento, na forma de resoluções e outros atos administrativos, construídos preferencialmente em consenso. Quando não é possível a obtenção de deliberações consensuais, as propostas são encaminhadas à votação, para a qual se exige a maioria simples de votos dos presentes nas reuniões.

A Secretaria Executiva compreende, conforme dispõe o artigo 16 do Regimento Interno, o setor de apoio técnico-administrativo responsável pela organização e funcionamento do órgão colegiado. Dentre suas atribuições regimentais, destaquem-se as competências para organizar e secretariar as reuniões do Plenário, lavrar as respectivas atas e

providenciar as publicações necessárias; assessorar a elaboração de projetos, analisar as propostas apresentadas, monitorar e avaliar sua execução e organizar as prestações de contas dos recursos financeiros viabilizados pelo FECOEP; assessorar a Presidência quanto ao fornecimento de informações para a apreciação e decisão sobre matérias pertinentes ao Conselho, assim como no acompanhamento e na avaliação do Plano de Combate à Pobreza; e assegurar o cumprimento das normas regimentais e deliberações colegiadas.

O funcionamento do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social dá-se de acordo com a realização de suas sessões colegiadas. Por determinação regimental (arts. 6º a 10 do Decreto nº 4.200/2009), o órgão reúne-se ordinariamente, com periodicidade bimestral, respeitando as formalidades previstas de encaminhamento de convocação e pauta prévia, respeito ao prazo mínimo estabelecido entre a convocação e a ocorrência da reunião, observância do quórum mínimo de 1/3 dos membros para instalação da sessão, obtenção de deliberações colegiadas que privilegiam o debate e a articulação de posicionamentos, e assinatura da ata de reunião colegiada pelos conselheiros participantes.

Ocorrem, também, reuniões em caráter extraordinário, convocadas nos termos do art. 11 do seu Regimento Interno, que buscam dirimir questões mais urgentes apresentadas ao colegiado, especialmente em momentos da realidade alagoana que exigem a adoção de medidas céleres de apoio à sua população vulnerável, como o caso de secas ou enchentes de grande magnitude ou do período em que ocorreram as restrições sanitárias impostas pela pandemia do vírus COVID-19.

Embora exista uma Secretaria Executiva em funcionamento, cumprindo com as suas respectivas atribuições regimentais, cabe observar que esta não dispõe de uma equipe técnica especializada para efetuar o tratamento de dados que aperfeiçoem o funcionamento do CIPIS quanto ao monitoramento e avaliação das políticas contempladas. Conforme esclarecido pelo Gabinete Civil do Estado de Alagoas⁴², esta atribuição é realizada pelo Plenário do CIPIS durante suas deliberações colegiadas a respeito das propostas apresentadas pelas secretarias e entidades proponentes, assim como pela sua Secretaria Executiva, que acompanha a tramitação administrativa efetuada pelas unidades gestoras para a execução do projeto, a liberação do recurso aprovado e a elaboração de prestação de contas ao fim da sua execução.

O exercício das competências legais atribuídas ao CIPIS, nesse sentido, apresenta relevância fundamental para a percepção sobre a sua efetividade no alcance do objetivo constitucional republicano de enfrentamento da pobreza. Por tal razão, a análise sobre a

⁴² Informação fornecida por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC ALAGOAS), que originou o protocolo nº 245/2024.

gestão empreendida por este órgão colegiado com relação às políticas públicas de combate à pobreza financiadas pelo FECOEP constitui o objeto de análise da próxima subseção.

5.2.2 A gestão das políticas públicas de combate à pobreza pelo CIPIS

Constatou-se, no capítulo anterior, a possibilidade de aperfeiçoamento na gestão de políticas públicas por intermédio de conselhos participativos. Sob a ótica do controle social em mecanismos institucionais de participação cidadã, restou consignada a importância assumida pela inserção de mecanismos de *accountability* e responsividade pública para o alcance de melhores resultados quanto às políticas contempladas. É possível, no interior dos conselhos gestores de políticas públicas, a construção de um ambiente propício ao fortalecimento do sistema de vigilância sobre as condutas estatais, respeitadas as devidas limitações decorrentes das especificidades que compõem a sua condição de instituições híbridas e colegiadas.

No âmbito do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social, verifica-se que a sua conformação jurídica e as suas competências legais corroboram com essa percepção, tendo em vista que preconizam de forma expressa atribuições que envolvem, além da seleção de prioridades públicas e formulação de políticas, também o seu monitoramento, avaliação e prestação de contas, que constituem pressupostos indispensáveis ao exercício do controle sobre as condutas, recursos e objetivos envolvidos na missão constitucional de combate à pobreza.

Uma vez que as competências atribuídas ao CIPIS se espraiam por todo o ciclo de gestão de políticas públicas, cabe analisar se estas determinações legais se concretizam na realidade operacional desse Conselho. Afinal, sua legitimidade se aperfeiçoa à medida que este órgão colegiado cumpre efetivamente com a finalidade para a qual foi instituído, permitindo, ao longo de sua atuação por todo o ciclo de políticas públicas, a construção democrática e participativa de deliberações que conduzam à melhor realização do objetivo republicano insculpido no inciso III do artigo 3º da Constituição Federal e à persecução do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana.

As pontuações que se efetuarão a seguir, portanto, buscam empreender uma análise, com esboço nas informações extraídas a partir das consultas formuladas pelo e-SIC e nos registros das deliberações colegiadas do CIPIS, a respeito da sua atuação no ciclo de políticas públicas em consonância com suas competências regimentais e com o fortalecimento da dimensão do controle que recai sobre as questões técnico-administrativas da gestão dessas

políticas e que observa as práticas e conceitos de *accountability* e responsividade sobre os agentes, meios e resultados envolvidos nesse processo de gestão.

A etapa inicial do ciclo refere-se, como visto, à definição da agenda pública. Nesse estágio se reconhecem e se legitimam as demandas sociais para convertê-las em problemas públicos (Januzzi, 2011, p. 259). A verificação das discussões colegiadas no período delimitado para a presente pesquisa, entretanto, revela que esta dimensão recebe poucos registros. Os membros do colegiado reconhecem, em observações pontuais, a relevância de algumas questões sociais que necessitam da atenção dos recursos do FECOEP, mas dificilmente as pontuações registradas se convertem em encaminhamentos efetivos para inserção na agenda de combate à pobreza.

As etapas seguintes correspondem à formulação de políticas e à tomada de decisões (Januzzi, 2011, p. 259). Os arranjos que envolvem a concepção de soluções, projetos e ações, assim como as decisões técnico-políticas a respeito das melhores propostas para a consecução do objetivo de combate à pobreza apresentam respaldo nas competências atribuídas legal e regimentalmente a esse ambiente participativo⁴³. Tratam-se de etapas que envolvem a relevante função de planejamento a respeito das políticas públicas mais adequadas às necessidades do seu público-alvo, e que refletem na eficácia quanto ao alcance dos resultados propostos.

Contemplam, nesse contexto, o planejamento orçamentário e financeiro das despesas referentes ao FECOEP, assim como a definição de diretrizes, critérios e metas que orientem a elaboração e seleção dos programas, projetos e ações a serem financiados. A análise documental a respeito das deliberações do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social que envolvem essas etapas do ciclo, entretanto, demonstra que as suas condutas poderiam ser melhor aperfeiçoadas para a realização plena de suas competências de formulação, seleção e planejamento das políticas de combate à pobreza.

No que concerne à programação orçamentária das despesas a serem financiadas pela fonte do FECOEP, verificou-se que a participação do CIPIS se dá por intermédio do contato entre sua Secretaria Executiva e a Secretaria Estadual de Planejamento, Gestão e Patrimônio

⁴³ Vide, especialmente, o que dispõem os incisos I, II, III e VI do artigo 1º do Regimento Interno do CIPIS (Decreto nº 4.200/2009), que estabelecem ao Conselho as atribuições de formular as *políticas e diretrizes* que orientarão as aplicações dos recursos do FECOEP; *selecionar* os respectivos programas e ações; *estabelecer a programação* a ser financiada com recursos provenientes do FECOEP; e elaborar o *Plano Estadual de Combate à Pobreza*.

de Alagoas (SEPLAG)⁴⁴, especialmente no que concerne à elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual. Por meio de informações fornecidas pelas secretarias e entidades estaduais gestoras de projetos do FECOEP a respeito da previsão de despesas para o exercício seguinte, a Secretaria Executiva encaminha um cronograma de desembolso orçamentário referente aos projetos, estimativas de valores e suas respectivas ações orçamentárias, cujas despesas pretendem ser financiadas com a fonte do FECOEP. A partir das informações fornecidas, a SEPLAG elabora as propostas orçamentárias para essa fonte de recursos de combate à pobreza. Não se vislumbram, nessa etapa do planejamento, registros de discussões públicas entre conselho e sociedade para a captação de demandas e formulação de propostas orçamentárias que viabilizem a execução financeira das ações sugeridas dentro desse ambiente participativo.

No plano financeiro, o desequilíbrio constatado na alocação de recursos por eixo temático ilustra a necessidade de aperfeiçoamento na atuação desse órgão colegiado com respeito ao estabelecimento da programação a ser financiada com os recursos do FECOEP. Cabe acrescentar que não existem registros de deliberações específicas a respeito de levantamentos de dados ou definição de metas, diretrizes ou critérios conceituais de pobreza, por este órgão colegiado, que justifiquem o direcionamento exacerbado de recursos a um eixo temático em detrimento de todos os outros.

Nesse sentido, a ponderação sobre as dimensões da pobreza a serem contempladas demanda que se definam critérios para a mensuração do fenômeno dentro da realidade a ser transformada. É a definição das prioridades elencadas no contexto da elaboração das políticas públicas que determina a preponderância atribuída a essas dimensões. Não há, entretanto, registros sobre avaliações ou estudos disponibilizados que justifiquem tão grande diferença na distribuição de recursos entre um eixo e os outros.

Ainda no que concerne ao planejamento, cabe acrescentar que esta demanda também a atribuição de um caráter sustentável às políticas formuladas. No âmbito das escolhas públicas, a sustentabilidade passa a apresentar o potencial de constituir um elemento adicional para o controle das condutas envolvidas. Embora suas formulações iniciais tenham surgido dentro da percepção de compatibilização entre as iniciativas presentes e os potenciais futuros de desenvolvimento econômico, o tema tem sido amplificado para outras áreas relevantes, inclusive na seara de desenvolvimento social, incorporando-se à agenda de discussões do

⁴⁴ Informação fornecida pelo Gabinete Civil do Estado de Alagoas, mediante consulta formulada no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC ALAGOAS), que originou o protocolo de número 245/2024.

Direito Administrativo no que concerne à sustentabilidade da ação estatal (Valle, 2011, p. 129-130).

Nesse sentido, associa-se com a dignidade humana, privilegiando o vetor central do sistema constitucional que é a centralidade da pessoa humana. Essa associação se verifica à medida que a sustentabilidade afirma o não sacrifício dos interesses das gerações futuras, o que pressupõe o reconhecimento desses mesmos sujeitos como merecedores de proteção igual àquela que se confere ao ser humano presente (Valle, 2011, p. 130).

A consideração da ação humana nos seus efeitos presentes demanda, portanto, uma ótica prospectiva, que incorpore ao conceito de interesse público uma dimensão futura voltada às repercussões intergeracionais da ação estatal formulada (Valle, 2011, p. 132). A introdução da sustentabilidade como elemento exigível da conduta estatal agrega-se ainda ao princípio da eficiência, cogitado sob uma perspectiva dinâmica, “que preserve a perspectiva dos efeitos da ação estatal hoje, e ainda no futuro, reservando ainda uma resiliência que permita que, ainda na contingência, aquela trilha de agir seja adaptável de forma a não perder o seu condão de atender ao interesse público” (Valle, 2011, p. 137).

O planejamento das ações estatais, e, especialmente, das políticas públicas de combate à pobreza, compreende a observância de elementos que vão além da programação orçamentária e financeira de desembolso dos recursos correlatos. No entendimento de Valle (2011, p. 143), deve também cogitar outros aspectos que possam ser evidenciados em favor da coletividade e que caracterizem a escolha em concreto como aquela que melhor atende ao paradigma do resultado⁴⁵.

Ademais, ao considerar a sustentabilidade, o planejamento da ação estatal deve procurar explorar as alternativas possíveis de ação, contendo elementos como indicadores de desempenho, contingências possíveis e medidas de correção. Dessa forma, as políticas públicas elaboradas com respaldo nesse planejamento se encontrarão submetidas a um permanente processo de avaliação e redirecionamento (Valle, 2011, p. 143).

⁴⁵ Conforme leciona Moreira Neto (2009, p. 35), no âmbito do sistema democrático e constitucional vigente, a responsabilidade dos governos em alcançar os objetivos constitucionais por meio de políticas públicas eficientes não mais se entende como responsabilidade política, mas também como uma responsabilidade jurídica. Assentado este dever constitucional, dele decorrem duas consequências: i) a formulação de políticas públicas deve ser juridicamente entendida como uma garantia da efetivação dos direitos subjetivos dos administrados, e ii) é dever constitucional do Estado atingir efetivamente os resultados preconizados nas normas que lhe obrigam (Moreira Neto, 2009, p. 220). Sob esse raciocínio, além de se exigirem a legitimidade do planejamento e a legitimidade da execução de uma política pública, demanda-se que seja legítimo também o seu resultado, “ou seja, o bem ou o serviço entregue à sociedade deve necessariamente garantir uma utilização eficiente por parte de seus destinatários, tal como razoavelmente estava nas expectativas dos que para tanto contribuíram com seus recursos” (Moreira Neto, 2009, p. 223-224).

A implementação de políticas públicas de combate à pobreza sustentáveis, nesse sentido, demanda a existência de um instrumento de planejamento que contenha os “elementos que legitimam a escolha, pela previsibilidade de um resultado constitucionalmente desejável sob o prisma presente e futuro” (Valle, 2011, p. 144). São, portanto, os termos do planejamento de uma determinada ação estatal, assim como das correções de rumo potencialmente necessárias para o alcance do resultado, que instrumentalizam o controle de sua execução.

A etapa do ciclo pertinente à tomada de decisão técnica-política (Januzzi, 2011, p. 259) é observada, na prática, no âmbito das secretarias e entidades da Administração proponentes dos projetos apreciados no âmbito do CIPIS. A escolha do melhor caminho a ser traçado dentre as alternativas possíveis é efetuada preponderantemente fora do âmbito colegiado e de seus representantes sociais, cabendo ao Conselho deliberar se autoriza ou não o financiamento do projeto – já previamente elaborado – pelo FECOEP.

O estágio referente à implementação das políticas envolve, como se evidenciou anteriormente, os esforços governamentais para a efetivação, alocação de recursos e o desenvolvimento dos processos elaborados no contexto das alternativas e programas escolhidos (Januzzi, 2011, p. 259-260). Nesse sentido, as atribuições necessárias à concretização dessa fase do ciclo competem ao Estado, por meio de seus órgãos da Administração Direta e entidades da Administração Indireta responsáveis pela proposição dos projetos ao CIPIS e, conseqüentemente, definidos como gestores desses respectivos projetos.

De fato, cabe considerar que a legislação orçamentária estadual posiciona o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza como uma fonte de receita. Por tratar-se de um Fundo ao qual se destinam recursos, o FECOEP não constitui uma unidade orçamentária autônoma com aptidão para ordenar despesas, mas somente para financiá-las. As próprias competências atribuídas ao CIPIS reconhecem a atuação dos “órgãos responsáveis pela execução dos programas e ações” (art. 5º, III, da Lei nº 6.558/2004 e art. 2º, III do Regimento Interno do CIPIS) no âmbito do FECOEP. Os ordenadores das despesas e gestores dos processos e medidas administrativamente necessários para a execução desses recursos consistem nos órgãos e entidades da Administração que se propõem a solicitar a apreciação colegiada do CIPIS e implementar os programas e ações autorizados.

A fase que compreende a avaliação das políticas, por outro lado, aproxima-se sobremaneira das competências atribuídas ao CIPIS. A realização de uma determinada política pública demanda que se constate se os esforços empreendidos estão atendendo de forma satisfatória às expectativas de solução do problema, como também exige a verificação

sobre a necessidade de adaptação ou descontinuidade dos programas selecionados, nas hipóteses em que os resultados alcançados não se apresentam suficientes (Januzzi, 2011, p. 260).

No contexto do combate à pobreza e considerando as competências do órgão colegiado em análise, a avaliação dos programas, projetos e ações contemplados para a persecução desse objetivo constitucionalmente delimitado assume uma posição expressiva para o alcance da finalidade atribuída ao Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social. De acordo com as informações fornecidas em consulta ao Gabinete Civil do Estado de Alagoas⁴⁶, a avaliação das políticas públicas é realizada pelo Plenário do CIPIS durante suas deliberações colegiadas a respeito das propostas apresentadas pelas secretarias e entidades proponentes, assim como pela sua Secretaria Executiva, que acompanha a tramitação administrativa efetuada pelas unidades gestoras para a execução do projeto, a liberação do recurso aprovado e a elaboração da respectiva prestação de contas ao fim da sua execução.

A análise documental das atas de deliberações colegiadas do conselho evidencia que, na prática, os projetos se submetem a avaliação por este órgão colegiado quando seus gestores solicitam prorrogações dos seus prazos de execução ou a renovação do programa para um novo financiamento anual, mas estas tratam-se de avaliações pontuais. Existem registros de manifestações dos membros do colegiado e de deliberações do Plenário solicitando o envio de informações, pelas respectivas unidades gestoras, a respeito da execução dos programas aprovados e dos resultados alcançados. Constatam-se também alguns momentos, ao longo das reuniões ordinárias, em que as secretarias e entidades gestoras efetuam apresentações e elaboram relatórios informando ao Plenário do CIPIS a respeito do andamento dos processos necessários à execução dos projetos vigentes e dos resultados obtidos com os projetos já finalizados.

Trata-se, pois, de atribuição que não é ausente ao longo das reuniões colegiadas, contudo, pode ser aperfeiçoada para garantir uma melhor gestão das políticas envolvidas. Embora se observem constantes pontuações dos conselheiros a respeito da necessidade de definição de critérios de análise, de indicadores específicos de resultados e delimitação de parâmetros de controle, não se constata avanços significativos para a superação dessas deficiências apontadas.

A legislação que regulamenta o funcionamento do conselho e a operacionalização do FECOEP não se ocupa em definir procedimentos nem em garantir uma estrutura técnico-

⁴⁶ Consulta formulada no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC ALAGOAS), mediante protocolo de número 245/2024.

administrativa que forneçam maiores condições ao órgão para aperfeiçoar seus mecanismos de controle ou critérios de análise. Não existe, de fato, uma equipe técnica especializada, no interior deste órgão colegiado, em realizar o monitoramento e avaliação das políticas contempladas e tampouco em proporcionar a construção de indicadores específicos de análise e mensuração dos resultados⁴⁷. A própria ausência do Plano de Combate à Pobreza revela, por si só, a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e avaliação dos programas contemplados, tendo em vista que se trata de um instrumento indispensável à gestão das políticas públicas de enfrentamento a essa mazela.

Cabe, por outro lado, ressaltar a salutar existência de um procedimento de prestação de contas efetuado com relação aos programas, projetos e ações financiados com os recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza, que recebe o apoio especializado da Controladoria Geral do Estado de Alagoas, na qualidade de órgão responsável pelo controle interno da Administração Pública estadual. Embora não se encontre regulamentado em disposições normativas específicas para o contexto do FECOEP, o procedimento de prestação de contas obedece às disposições jurídicas aplicáveis às prestações de contas em geral sobre a utilização de recursos públicos, analisando a observância dos requisitos legais exigidos para os procedimentos licitatórios, celebrações de contratos, convênios, termos de fomento ou instrumentos congêneres, aplicação dos recursos e demais particularidades.

Existe, inclusive, uma cartilha elaborada pela Controladoria Geral do Estado de Alagoas⁴⁸ contendo orientações aos gestores e técnicos dos projetos com relação à instrução processual adequada para a realização da prestação de contas sobre a utilização dos recursos do FECOEP, além de um checklist de documentos, requisitos e formalidades que devem ser observados, com a indicação da legislação que respalda cada item exigido, além da disponibilização de formulários-padrão para preenchimento das informações, os quais contemplam exigências como a apresentação de relatório de execução físico-financeira, demonstração da receita e despesa, relação de pagamentos efetuados e de bens adquiridos, conciliação bancária e um relatório específico que demonstre o cumprimento do objeto pactuado no projeto em análise.

A avaliação das políticas públicas, como já se evidenciou, ultrapassa a concepção de uma etapa específica para permear todo o seu ciclo de gestão (Januzzi, 2011, p. 260) e guarda estreita afinidade com a temática do controle da Administração Pública. Isso porque, quando

⁴⁷ Informação obtida em consulta ao Gabinete Civil do Estado de Alagoas por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC ALAGOAS), protocolo nº 245/2024.

⁴⁸ Documento fornecido em consulta ao Gabinete Civil do Estado de Alagoas por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC ALAGOAS), protocolo nº 245/2024.

realizada a contento, permite a construção de parâmetros e a disponibilização de dados para auxiliar o exercício do controle, pelos órgãos competentes e pela sociedade, sobre a atividade administrativa.

Dessa forma, além de promover subsídios para elaborar um diagnóstico mais efetivo das políticas públicas de combate à pobreza desde o momento da sua concepção até a sua finalização, a avaliação também permite aprimorar os mecanismos de controle e responsividade sobre essas políticas, ao induzir a busca pelas melhores práticas administrativas prelecionadas pela legislação aplicável e pelos referenciais de análise para a persecução de resultados adequados às necessidades específicas da população atendida.

Essa atribuição apresenta respaldo inclusive nos ditames constitucionais introduzidos pelas emendas de números 108/2020 e 109/2021, que atribuem ao Estado a função de planejamento das políticas sociais, com a participação da sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação dessas políticas (art. 193, parágrafo único da CF/88); determinam aos órgãos e entidades da administração pública que realizem avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados (art. 37, §16 da CF/88); e determinam a observância, nas leis do ciclo orçamentário, dos resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no parágrafo 16 do artigo 37 da Constituição (art. 165, §16 da CF/88).

A análise das deliberações e condutas promovidas pelo Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social em confronto com suas competências legais e com os pressupostos constitucionais que fundamentam a implementação de instâncias participativas dessa natureza no interior da Administração Pública demonstra que a operacionalização desse órgão colegiado apresenta deficiências que refletem na consecução de suas finalidades constitucionais.

Por se tratar de um ambiente composto por representantes da sociedade civil organizada, recaem sobre este conselho as formulações jurídicas que advogam pela necessidade de se garantirem condições técnicas, políticas e operacionais para que tais instâncias participativas promovam a institucionalização de mecanismos de controle social sobre o ciclo de gestão das políticas nele contempladas. As noções de *accountability* societal, reponsividade e responsabilização se encontram pouco exploradas no âmbito do CIPIS, tendo em vista que, muito embora se constatem condutas de monitoramento e avaliação dos recursos e políticas, estas se revelam pouco regulamentadas e não conduzem a resultados expressivos em termos de levantamentos de dados que possibilitem a construção de um

diagnóstico sobre os avanços no enfrentamento da realidade de privações a que se submete uma relevante parcela da população alagoana.

A figura da *accountability* em conjunto com valores de promoção da cidadania permite que o conselho se responsabilize perante a sociedade, especialmente em face do público que deve ser primariamente contemplado com suas decisões. Inclusive, sob a noção de *accountability* trazida por Campos (1990, p. 35) e Medeiros e Matias Pereira (2003, p. 63), é possível concluir que, a partir do momento em que este conselho permite a institucionalização de um canal de influência cidadã na formulação das ações governamentais para o enfrentamento à pobreza, deve conceder instrumentos para que a participação cidadã ocorra também na avaliação e fiscalização das políticas contempladas.

A discrepância na alocação dos valores oriundos do FECOEP por eixos temáticos, associada à insuficiência de deliberações colegiadas e ausência de regulamentações especificamente voltadas para os temas de formulação, monitoramento e avaliação das suas políticas, sinaliza a insuficiência do sistema de controle estatal quanto à operacionalização das políticas públicas de combate à pobreza financiadas com esses recursos. Além disso, no que pertine ao viés social do controle, cabe apontar a dificuldade de acesso pela sociedade às informações referentes a esse Fundo. Embora o Relatório Circunstanciado seja utilizado para dar cumprimento aos requisitos legais de publicidade quanto aos critérios de alocação e uso dos recursos do FECOEP (publicação no Diário Oficial do Estado de Alagoas e prestação de contas semestral à ALE/AL, art. 5º, IV e V da Lei nº 6.558/2004), as medidas de publicidade revelam-se insuficientes para uma verdadeira mensuração quanto ao cumprimento dos comandos constitucionais que fundamentam a utilização desses recursos.

A existência dos recursos do FECOEP demanda um controle que vai além do monitoramento de sua receita e despesa, para que este seja observado sob um viés finalístico. Ora, considerando que se tratam de recursos com um objetivo constitucionalmente vinculado, o não adimplemento desse objetivo prejudica o alcance da finalidade para a qual essa fonte de recursos foi criada.

Outrossim, além da atuação do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social com relação ao ciclo de gestão das políticas públicas, suas competências legais e seus fundamentos constitucionais exigem que se observe também em que medida se concretiza o princípio participativo em sua operacionalização.

5.2.3 Efetividade da participação popular no âmbito do CIPIS: qual a sua contribuição para o combate à pobreza no estado de Alagoas?

Ao longo desta pesquisa, constatou-se a relevância de se promover o enfrentamento da pobreza por intermédio de medidas participativas que viabilizem a associação entre a sociedade civil e o Poder Público assentado sobre os pilares de uma Administração democrática. Os argumentos explorados no capítulo 2 evidenciaram que a busca por medidas efetivas na persecução do objetivo insculpido no inciso III do artigo 3º da Constituição Federal compreende a disponibilização de instrumentos que proporcionem a atuação do indivíduo na construção democrática de políticas voltadas à fruição de direitos que permitam a aquisição de capacitações aptas a contribuir com o seu desenvolvimento humano e o aperfeiçoamento da sua liberdade.

A relevância da participação também se observa no controle social da Administração Pública, especialmente no que se refere ao ciclo de gestão das políticas que buscam viabilizar o acesso dos indivíduos a direitos e serviços que promovam a melhoria da sua qualidade de vida. No contexto democrático de realização de políticas públicas, a participação da sociedade constitui elemento legitimador das escolhas estatais, tanto nos momentos iniciais do ciclo de formação das políticas, como também para a verificação dos resultados obtidos e das condutas do gestor público quanto à persecução do interesse público e das responsabilidades constitucionais.

O enfrentamento à pobreza envolve a garantia de direitos e serviços que promovam os funcionamentos de natureza física e também os processos sociais inerentes à convivência humana em sociedade, como a participação cívica nos assuntos de interesse público que repercutem na esfera individual e na fruição de direitos. Sob a percepção de Sen (2000, p. 22 e ss.), ao se garantirem direitos e liberdades democráticas, expandem-se as capacidades de as pessoas conduzirem o tipo de vida que valorizam, aprimorando atributos intrínsecos à sua existência e aperfeiçoando o aspecto humano relacionado à sua condição de agente. A superação da condição de privações a que se submete o indivíduo em situação de pobreza, portanto, compreende também o fortalecimento do seu papel como membro do público e como participante de ações econômicas, sociais e políticas, especialmente quando estas repercutem na sua fruição de direitos e possibilidades de desenvolvimento.

O Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social apresenta-se, conforme prescreve o artigo 1º do seu Regimento Interno (Decreto estadual nº 4.200/2009), como um órgão superior de deliberação colegiada de caráter descentralizado e participativo. Em sua missão de promover, por meio dos recursos do FECOEP, o aperfeiçoamento das condições de

existência e dignidade da população em situação de vulnerabilidade socioeconômica de Alagoas, este conselho apresenta uma composição híbrida, inserindo no debate figuras externas à estrutura administrativa tradicional.

Cabe perquirir, entretanto, se a operacionalização desse órgão colegiado contribui de forma verdadeira para a disponibilização de um canal participativo que promova o acesso do público beneficiário de suas políticas a possibilidades de desenvolvimento de suas capacidades cívicas, assim como a possibilidades de contribuir com a formulação e seleção das políticas voltadas ao aperfeiçoamento de sua existência e com o exercício do controle e fiscalização sobre as condutas correlatas.

Um importante aspecto a se evidenciar diz respeito à composição do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social. A formação elencada legalmente (art. 4º, I a XII da Lei estadual nº 6.558/2004) prevê, dentre os seus onze conselheiros titulares, seis representantes do Governo do Estado (incluindo-se o próprio Governador como seu presidente), dois representantes da Assembleia Legislativa estadual, um representante da Universidade Federal de Alagoas e dois representantes da sociedade civil organizada. As instituições escolhidas mediante previsão legal para representar a sociedade civil são a Pastoral da Criança no Estado de Alagoas e o Movimento Alagoas Competitiva.

A Pastoral da Criança é um organismo de ação social da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e constitui-se em uma sociedade civil de direito privado, de natureza filantrópica, sem fins lucrativos. De acordo com as informações disponibilizadas em seu *site* oficial⁴⁹, apresenta a missão de orientar e acompanhar as famílias atendidas em ações básicas de saúde, educação, nutrição e cidadania. Em seu estatuto⁵⁰, apresenta como objetivo o desenvolvimento integral das crianças, promovendo, em função delas, também suas famílias e comunidades, sem distinção de raça, cor, profissão, nacionalidade, sexo, credo religioso ou político.

O Movimento Alagoas Competitiva, por sua vez, constitui-se em uma associação civil de direito privado sem fins lucrativos e exibe em seu Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) a natureza de associação privada que exerce, como atividade econômica principal, atividades de associações de defesa de direitos sociais. Conforme expõe em seu *site* oficial, busca promover a competitividade para o fortalecimento da sociedade alagoana, por meio de “iniciativas que focam na mobilização e articulação dos agentes representativos da sociedade, com ênfase em ações de gestão e melhoras de processos produtivos que respeitem o meio

⁴⁹ Informações disponíveis em <https://www.pastoraldacrianca.org.br/quemsomos>.

⁵⁰ Estatuto disponível em <https://doc.pastoraldacrianca.org.br/share/s/bKqz6bnXT9CwEPX2X09ezQ>.

ambiente e promovam o desenvolvimento sustentável, em suas dimensões econômica, social, ambiental e tecnológica, enfatizando permanentemente a valorização do ser humano”⁵¹.

As associações contempladas na composição colegiada, juntamente com os outros membros externos à estrutura estatal, apresentam a aptidão de contribuir com a formulação de soluções sob perspectivas alheias à influência política e governamental, trazendo novos pontos de vista ao debate e contribuindo para a formação de uma vontade mais democrática.

Contudo, em que pese a relevância social das ações operadas por essas duas instituições representativas da sociedade, há que se ressaltar que estas não promovem a institucionalização efetiva das camadas populares marginalizadas e inseridas nos ciclos de pobreza dentro da sociedade alagoana. A construção de alternativas de enfrentamento a esta realidade demanda que se concedam prerrogativas deliberativas a representantes que espelhem da forma mais próxima possível as necessidades da população em situação de fragilidades nos múltiplos aspectos de sua existência.

Ainda no que concerne à participação, também não se vislumbra a disponibilização do conselho como um ambiente captador das demandas sociais pertinentes a comunidades vulneráveis. Praticamente não se computam registros⁵², no período analisado, de reuniões colegiadas que tenham contado com a presença de pessoas ou organizações representativas dos interesses de grupos, comunidades ou regiões marcados pelas privações multissetoriais que os inserem no fenômeno da pobreza, com o intuito de conceder-lhes espaço para expor demandas e necessidades, propor alternativas, solicitar informações, fiscalizar e monitorar o andamento de programas e ações. A presença de representantes dessa natureza aos quais se concedesse o direito a voz no ambiente colegiado poderia contribuir para a concretização do princípio participativo em sua essência.

⁵¹ Informações disponíveis em <https://alagoascompetitiva.org.br/quem-somos/>.

⁵² A única ocasião em que se localizou o registro, em ata de deliberação colegiada do CIPIS, acerca da participação de organizações sociais pleiteando a apreciação de demandas pelo Conselho, diz respeito à mobilização realizada para a elaboração de um plano emergencial de enfrentamento aos efeitos da pandemia do COVID-19 com os recursos do FECOEP. A demanda foi elaborada por um conjunto de organizações e associações, encabeçados pela Seccional Alagoana da Ordem dos Advogados do Brasil e pelo Centro de Defesa dos Direitos Humanos Zumbi dos Palmares, e contava com a assinatura de mais de 100 (cem) associações e movimentos envolvidos com a garantia dos direitos humanos, pela saúde e pela vida. Na 2ª Reunião Extraordinária do CIPIS do ano 2020, ocorrida em 19/08/2020, a demanda foi recebida pelo Conselho e foi concedido o direito a voz aos representantes presentes, deliberando-se, ao final, pela formação de um grupo de trabalho no âmbito do CIPIS, com a finalidade de elaborar uma proposta de plano emergencial a ser posteriormente analisada pelo Plenário. Seguidamente, durante a 65ª Reunião Ordinária, ocorrida em 18/03/2021, o Colegiado deliberou que a minuta do plano emergencial para o enfrentamento dos efeitos da pandemia do covid-19, elaborada pelo respectivo grupo de trabalho, fosse encaminhada a todos os Conselheiros para análise prévia e manifestação, retornando à pauta de discussões colegiadas dentro de um prazo de 20 (vinte) dias. A questão, entretanto, não retornou para novos debates e deliberações nas reuniões subsequentes do Conselho.

A participação, nas lições de Britto (1992, p. 121), permite ao particular influir constitutivamente na vontade normativa do Direito, de forma emparceirada com o Estado e redimensionando o princípio da soberania popular ao proporcionar a inserção do elemento participativo na democracia representativa. Ao assumir-se que a participação compreende um princípio estruturante da Administração Pública contemporânea, demanda-se que os seus processos decisórios proporcionem o diálogo efetivo entre a sociedade e o Poder Público para o aumento do grau de eficiência da sua atuação (Perez, 2006, p. 163).

Ademais, devido à sua natureza teleológica, para que não se desviem da sua razão de ser, é importante que os institutos participativos promovam a participação de todos os indivíduos ou grupos interessados na atuação pública em um determinado caso concreto (Perez, 2004, p. 95). No que se refere ao Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social, sua finalidade constitucionalmente vinculada de enfrentamento das causas da pobreza exige que as camadas diretamente afetadas pelo fenômeno possam efetivamente ocupar esse espaço de formação decisória quanto às políticas públicas e à concretização de direitos fundamentais que repercutem na melhoria de suas condições de vida, seja por intermédio da presença de membros das comunidades, seja por meio de organizações constituídas especificamente para a reivindicação, defesa e acesso dos direitos desse público, sob pena de se prejudicarem a eficiência e a legitimidade dessas decisões.

Confere-se, dessa forma, legitimidade às escolhas estatais sob o contexto de uma Administração Pública democrática. Na esteira do que leciona Moreira Neto (2009, p. 223), para que se constituam legítimas, as escolhas públicas devem ser norteadas por juízos de eficiência na consecução dos resultados almejados, e, para isso, demandam que a função administrativa seja o mais amplamente que possível compartilhada com a sociedade.

Cabe, nesse contexto, apresentar o argumento construído por Barcellos (2005, p. 91-92), que alerta acerca da necessária vinculação constitucional sobre as escolhas públicas. O panorama inaugurado com a Constituição de 1988 estabelece a promoção dos direitos fundamentais como um de seus fins essenciais, e as políticas públicas constituem meios de realização sistemática e abrangente desses fins constitucionais. Essa realização envolve gasto de dinheiro público, entretanto, os recursos públicos são limitados e demandam a realização de escolhas. Logo, “a Constituição vincula as escolhas em matéria de políticas públicas e dispêndio de recursos públicos” (Barcellos, 2005, p. 91).

Conforme reconhece a autora, em um Estado Democrático, a definição dos gastos públicos constitui certamente um momento típico da deliberação político-majoritária, contudo, essa deliberação não estará livre de alguns condicionantes jurídico-constitucionais:

Se a Constituição contém normas nas quais estabeleceu fins públicos prioritários, e se tais disposições são normas jurídicas, dotadas de superioridade hierárquica e de centralidade no sistema, não haveria sentido em concluir que a atividade de definição das políticas públicas - que irá, ou não, realizar esses fins - deve estar totalmente infensa ao controle jurídico. Em suma: não se trata da absorção do político pelo jurídico, mas apenas da limitação do primeiro pelo segundo (Barcellos, 2005, p. 92).

Não se justifica, dessa forma, a tomada de decisões idiossincráticas, comprovadamente ineficientes ou simplesmente sem sentido. Além de vincular-se aos fins prioritários que as norteiam no texto constitucional, a definição das políticas públicas e da consequente destinação dos recursos públicos alocados para a sua concretização sofre uma limitação jurídica genérica que decorre do próprio Estado republicano (Barcellos, 2005, p. 92).

Ao se aplicar à realidade de um conselho gestor de políticas públicas de combate à pobreza, caracterizado como um instituto participativo vinculado ao objetivo constitucional republicano de enfrentamento a esta mazela social, o argumento reforça a necessidade de que a atuação exercida nesse ambiente colegiado seja munida dos instrumentos necessários à garantia do maior grau de eficiência possível de suas escolhas em termos de políticas e de recursos. A participação dos indivíduos e organizações diretamente relacionados com o objetivo constitucional perseguido, de forma qualificada e em paridade de condições, certamente, contribui para o alcance da maior eficiência e efetividade em suas deliberações.

Ressalte-se, além disso, o vínculo existente entre a participação popular e o controle social, de forma que a participação do indivíduo na reivindicação de demandas e na constituição da vontade estatal permite que se abram caminhos para que este exerça, no âmbito do controle social, a verificação – ou a provocação da verificação junto aos órgãos competentes –, quanto à legalidade, moralidade, impessoalidade, economicidade, conveniência e oportunidade ou mesmo de quaisquer outros aspectos da atuação administrativa envolvida nesse processo (Medauar, 2020, p. 195).

Por derradeiro, cabe retomar também a relação explorada anteriormente entre a situação de privações que aprisionam o indivíduo no perfil de pobreza e os prejuízos ocasionados ao desenvolvimento da sua capacidade cívica e à sua atuação no aperfeiçoamento do sistema democrático que o rege. Trata-se de um círculo vicioso, tendo em vista que a privação de oportunidades desencadeada pela pobreza abrevia as possibilidades de escolhas do indivíduo na construção de sua vivência digna. Em consequência, reduz a sua liberdade e inviabiliza a sua plena participação na sociedade, prejudicando-lhe a condição cívica. Ao limitar sua capacidade de atuação no ambiente sociopolítico que o circunda, despoja o indivíduo da situação de sujeito de direito e nega-lhe a fruição de direitos e liberdades fundamentais.

Ampliar as capacidades de escolha do indivíduo, nesse sentido, contribui para o rompimento desse ciclo que o encarcera.

Exige-se, para o rompimento desse padrão cíclico, a intermediação da Administração Pública no processo participativo de formulação das políticas competentes. A concessão de espaço, dentro do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social, para a captação de demandas e o fornecimento de informações aos grupos e comunidades em situação de pobreza estimula o empoderamento do indivíduo quanto ao conhecimento sobre seus direitos, desenvolve a sua autonomia crítica e a busca pelos melhores caminhos para o seu desenvolvimento pessoal.

O exercício do controle popular e o desenvolvimento do seu engajamento cívico também demandam o acesso facilitado às informações relacionadas ao FECOEP. A publicização dos dados referentes às políticas financiadas e aos recursos alocados por esse Fundo dá-se, como visto, sobretudo por meio da publicação dos Relatórios Circunstanciados Trimestrais de Repasse de Recursos do FECOEP. Consultas ao Portal da Transparência do Estado de Alagoas permitem o acesso a informações referentes à receita e despesa financeira e orçamentária do Fundo para cada ano. Em cada um dos canais de publicização, é possível identificar o nome da ação, programa ou projeto para o qual se alocou o recurso.

A divulgação, entretanto, restringe-se à receita e à despesa do FECOEP, e por meio de canais distintos. O acesso aos Relatórios Circunstanciados, principal documento existente para o controle dos recursos, deve ser feito por meio de consultas ao Diário Oficial – uma consulta para cada Relatório específico –, não dispondo de um portal exclusivo para as informações do FECOEP que possibilite o acesso facilitado aos documentos. Também não se contemplam, nessa divulgação, levantamentos de dados que indiquem os resultados e os indicadores alcançados, o público atendido e as regiões beneficiadas com os respectivos programas.

O aperfeiçoamento na publicização e na transparência das informações referentes ao CIPIS e ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza, de forma que se acrescentem mais dados relevantes e se facilite o acesso à sociedade, contribui para que esta possa exercer a sua participação de forma qualificada, o que, de acordo com Gohn (2000, p. 185), significa garantir que os representantes da sociedade em órgãos colegiados sejam munidos de condições igualitárias de participação, e isto compreende o necessário acesso às informações para a garantia dessa equiparação.

A participação para ser efetiva precisa ser qualificada, ou seja, não basta a presença numérica das pessoas porque o acesso está aberto. É preciso dotá-las de informações e de conhecimentos sobre o funcionamento das estruturas estatais. Não se trata, em

absoluto, de integrá-las, incorporá-las à teia burocrática. Elas têm o direito de conhecer esta teia para poderem intervir de forma a exercitarem uma cidadania ativa e não regulada, outorgada, passiva. Os representantes da população têm que ter igualdade de condições para participar [...] (Gohn, 2000, p. 185).

Nesse diapasão, a análise sob o prisma da gestão participativa das políticas públicas de combate à pobreza revela que o Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social carece de um aprofundamento democrático que promova melhorias em sua composição, suas normatizações e suas deliberações, de forma que a participação social seja contemplada em medidas mais efetivas e melhor aproximadas da realidade que se pretende enfrentar.

5.3 Perspectivas para o Aperfeiçoamento da Gestão Participativa de Políticas Públicas de Combate à Pobreza pelo CIPIS

A análise crítica empreendida no presente estudo de caso buscou nortear-se nos fundamentos jurídicos explorados ao longo deste trabalho. Sob a percepção da pobreza como um fenômeno multidimensional que acarreta privações ao indivíduo em diversos aspectos de sua existência, e diante da posição fundamental assumida pelo princípio da dignidade da pessoa humana e pela concretização dos direitos fundamentais no contexto do Estado democrático e social brasileiro, logrou-se possível concluir que a persecução do objetivo constitucional de combate à pobreza e redução das desigualdades constitui uma política pública fundamental para a realidade do país.

No contexto de construção das políticas públicas necessárias ao cumprimento desse objetivo constitucional, a participação constitui elemento legitimador da atuação estatal, aproximando as decisões públicas da realidade das demandas a serem atendidas. A democratização da Administração Pública sob os fundamentos do neoconstitucionalismo abriu espaço para a institucionalização de ambientes participativos no interior da estrutura administrativa, e, no âmbito do estado de Alagoas, o Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social cristalizou a persecução dos fins constitucionais de combate à pobreza sob a ótica da gestão participativa das políticas públicas contempladas.

É evidente, diante da realidade vivenciada por considerável parcela da população alagoana, a relevância da atuação exercida por esse órgão colegiado, especialmente quanto à natureza dos recursos e das políticas públicas por ele geridos, que buscam a garantia de condições dignas de existência ao público beneficiado. Grandes programas sociais no estado de Alagoas são financiados pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza, sob deliberação do CIPIS.

A Atuação regimental desse conselho ocorre com constância regular e dentro das formalidades necessárias à validade dos atos executados, produzindo deliberações que prestigiam o debate e buscam o consenso dentro da pluralidade de opiniões expressas pelos membros colegiados. As falas e decisões registradas nas atas das sessões colegiadas retratam o comprometimento e a preocupação de seus componentes com a seleção de ações que efetivamente proporcionem o aperfeiçoamento da vida humana e o combate às privações que ocasionam as condições de pobreza sob as quais se encontra o público contemplado por suas políticas. As cobranças com relação ao aprimoramento das diretrizes para a formulação das propostas, dos critérios de análise e dos mecanismos de controle dos recursos e projetos aprovados evidenciam a percepção dos conselheiros sobre a responsabilidade que lhes foi atribuída e sobre a responsividade que suas deliberações devem proporcionar à sociedade em termos de eficiência e efetividade.

Os números apresentados a título de receita e despesa dentro do período analisado (R\$ 1.362.215.044,52 arrecadados e R\$ 1.443.391.693,77 despendidos dentre os anos 2018 e 2023) apontam que a execução financeira dos recursos do FECOEP tem ocorrido de forma a utilizar inclusive o saldo remanescente de exercícios anteriores, alcançando, ao fim do período, um percentual de execução de 106%. Apesar das variações registradas com relação ao comportamento da despesa a cada ano, observa-se, nos somatórios gerais, um bom desempenho no que pertine à execução total dos valores arrecadados, fazendo frente à necessidade de aplicação dos recursos em razão de sua destinação vinculada.

A elaboração de prestações de contas pelas secretarias e entidades da Administração estadual sobre a utilização dos valores oriundos do FECOEP constitui um importante mecanismo de controle interno e verificação da regularidade nas condutas adotadas durante a execução dos programas e projetos, além de proporcionar maior segurança jurídica às decisões do conselho e subsidiar a análise sobre a viabilidade de alocação dos recursos em determinados projetos ou ações.

Os critérios legais de publicidade sobre a alocação e uso dos recursos do FECOEP são atendidos pelo seu conselho gestor, que efetua a publicação dos relatórios financeiros no Diário Oficial do Estado de Alagoas e o encaminhamento dos mesmos relatórios à Assembleia Estadual de Alagoas, para o exercício do controle externo sobre essa atividade.

Percebe-se, diante dessa conjuntura, que o Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social não se ausenta em socorrer a população em situação de vulnerabilidade socioeconômica de Alagoas, pautando o direcionamento dos recursos do FECOEP em ações cujos objetivos repousem na dicção do artigo 1º da Lei estadual nº 6.558/2004, contemplando

as áreas de nutrição, habitação, saúde, educação, saneamento básico, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social. Dentre suas competências legais, a que recebe maior proeminência durante as deliberações consiste naquela que compreende a seleção dos programas e ações a serem financiados pelo fundo.

Entretanto, embora não deixe de contemplar suas atribuições de planejamento, controle, monitoramento e publicização sobre os valores e ações contemplados, restou evidenciada, na análise empírica ora empreendida, a necessidade de aperfeiçoamento de alguns processos, normas e condutas no interior desse conselho. Constataram-se, na presente análise, pontos de deficiência que descortinam insuficiência na sua estruturação normativa, na sua atuação em conformidade com o ciclo de gestão de políticas públicas e na institucionalização da participação em sua composição e deliberações.

No que concerne à estruturação normativa, revela-se insuficiente a regulamentação acerca das diretrizes necessárias ao processo de formulação das políticas públicas de combate à pobreza, aos critérios para subsidiar as análises e deliberações colegiadas sobre as soluções possíveis aos problemas sociais apresentados, e ao fortalecimento dos mecanismos de controle e avaliação sobre os recursos e as políticas contemplados. A omissão em elaborar e publicar o Plano Estadual de Combate à Pobreza cristaliza a maior deficiência observada dentro dessa perspectiva, tendo em vista que este instrumento poderia contemplar, entre suas normas, as disposições necessárias à superação dessas dificuldades.

Na análise a respeito da gestão das políticas públicas, sobressaem-se as vicissitudes enfrentadas pelo CIPIS em executar medidas mais robustas de planejamento, controle e avaliação dos programas, projetos e ações. Tais embaraços na gestão operacional constituem desdobramentos da insuficiência observada em sua estrutura técnica, que não se ocupa da realização de um monitoramento apto a efetuar o levantamento de dados e a construção de indicadores que possibilitem o exercício mais efetivo do controle sobre os resultados e sobre o atingimento das finalidades do fundo, assim como do planejamento necessário à solução dos problemas identificados.

A carteira de projetos aprovados pelo Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social evidencia a existência de diversas ações de caráter pontual que não traduzem ganhos sociais efetivos em termos prospectivos. A alocação exacerbada de recursos em um único eixo temático sugere, como já se apontou, a ausência de planejamento quanto à delimitação das ações e metas prioritárias, e também corrobora com a necessidade de se observar se os elevados recursos despendidos nos programas desse único eixo temático atendem ao critério da sustentabilidade.

O investimento elevado em determinada espécie de política sem que se contemplem elementos que proporcionem retornos efetivos e duradouros ao combate à pobreza em Alagoas, aliado à ausência de um planejamento que justifique a priorização, em termos de investimentos, em uma dimensão específica da pobreza em detrimento de todas as outras, reflete na capacidade dessas políticas em promoverem o desenvolvimento necessário do público atendido que possa retirá-los das múltiplas privações a que se submetem e que os mantém inseridos no ciclo da pobreza.

Nessa conjuntura, podem revelar-se incapazes de surtir resultados para as gerações futuras, deixando de incorporar à ação estatal a dimensão de seus efeitos a longo prazo e resultando por conferir ao FECOEP uma função perene, que em nada se coaduna com o seu objetivo de erradicar a pobreza do cenário alagoano.

A institucionalização da sociedade civil em sua composição colegiada também apresenta elementos que merecem maior aperfeiçoamento para a concretização de uma participação popular ampla e legítima. A questão a ser enfrentada contempla a necessidade de inclusão de organizações e indivíduos diretamente associados à defesa de direitos e inseridos na realidade do público em situação de privações que perpetuam o fenômeno da pobreza na operacionalização do conselho, seja em sua composição, seja obtendo espaços dentro do ambiente colegiado para a propositura de demandas, reivindicação de direitos e obtenção de informações.

O fortalecimento do controle social também constitui um aspecto que merece atenção e que guarda pertinência com a ampliação das possibilidades participativas no âmbito do conselho. A publicização acerca da alocação e uso dos recursos do FECOEP constitui um pressuposto elementar para que se possibilite o exercício do controle – vale dizer, tanto pela sociedade como pelos organismos oficiais – sobre as condutas, os recursos e os objetivos contemplados. Embora disponha dos dados publicados por meio dos Relatórios Circunstanciados, o controle pode ser aperfeiçoado à medida que se contemplem outros mecanismos de verificação, facilitando o acesso às informações disponíveis e fornecendo novos dados relevantes, especialmente no que concerne ao controle finalístico desses recursos e da atuação do seu conselho gestor.

As informações disponibilizadas à sociedade e aos órgãos de controle por intermédio dos Relatórios Circunstanciados e das atas de deliberações colegiadas do CIPIS, nessa conjuntura, revelam-se insuficientes para a aferição sobre a efetividade no cumprimento ao mandamento constitucional de combate à pobreza no estado de Alagoas. A complexidade do fenômeno e a capilaridade de políticas e ações que podem ser contempladas exigem a

diligência estatal na realização de medidas para a elaboração de critérios e impulsionamento de processos necessários à efetiva transformação do problema público abordado.

Diante do cenário de dificuldades descortinado a partir da análise crítica ora efetuada, cumpre apresentar algumas propostas de aperfeiçoamento para a operacionalização do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social que permitam a mensuração acerca da efetividade na sua atuação para o alcance dos fins constitucionais que o fundamentam.

A primeira proposta se refere à indiscutível necessidade de cumprimento do mandamento legal de elaboração do Plano Estadual de Combate à Pobreza, insculpido no inciso VI do artigo 5º da Lei estadual nº 6.558/2004. A ausência de concretização desse dispositivo deita reflexos sobre as dificuldades enfrentadas nos demais aspectos observados, tendo em vista que, por meio do citado Plano, podem ser supridas lacunas referentes à definição de conceitos, critérios, metas e procedimentos que viabilizem o pleno funcionamento do conselho nos quesitos cujas deficiências foram constatadas.

A medida envolve um esforço da Administração estadual no sentido de subsidiar o Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social com melhores condições técnico-normativas para a execução de suas competências legais. Requer o envolvimento do colegiado e da sociedade no processo de elaboração do Plano, que deve ser necessariamente participativo e aberto à captação das demandas sociais que legitimem a construção de uma política de combate à pobreza adequada aos grupos, regiões e dados estatísticos que compõem o público a ser contemplado em todo o estado.

Além de fornecer critérios que permitam aos conselheiros aperfeiçoar o procedimento de formulação e seleção de projetos, o citado Plano será de fundamental importância para estabelecer a abordagem conceitual da pobreza e elencar requisitos que permitam delimitar o perfil da população pobre em Alagoas, orientando as políticas, objetivos e metas a serem alcançados. Poderá, também, consolidar padrões e diretrizes para o monitoramento das ações e a avaliação de seus respectivos resultados.

Demandam-se, nesse contexto de construção do Plano, a elaboração de um diagnóstico da situação de pobreza vivida em Alagoas em suas múltiplas dimensões, o que requer um levantamento prévio de dados atualizados e um diálogo profundo com a sociedade (especialmente com a parcela populacional submetida às privações que a insere no fenômeno da pobreza); a construção de indicadores adaptados à realidade local para a aferição realística dos resultados obtidos; a identificação dos equipamentos públicos e privados que atuem no enfrentamento à pobreza para contribuir tecnicamente com o seu mapeamento; a disponibilização de consulta pública para apreciação social sobre a proposta do Plano de

Combate à Pobreza formulada; e finalmente a sua publicação e ampla publicização para o conhecimento da sociedade.

Um segunda proposta que possibilita o aperfeiçoamento das políticas de combate à pobreza consiste na disponibilização do instituto do orçamento participativo com enfoque específico para os recursos do FECOEP, garantindo a presença do seu conselho gestor e da sociedade interessada, permitindo a articulação entre as diretrizes do Plano Estadual de Combate à Pobreza e do Plano Plurianual (PPA), com observância inclusive dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) relacionados ao tema e aplicados à realidade alagoana. A medida pode fortalecer o planejamento e o monitoramento das ações contempladas, oferecendo subsídios mais robustos para a avaliação sobre os impactos gerados pelas medidas implementadas.

Outra sugestão consiste na modificação da composição colegiada do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social, de forma a incluir membros que representem de forma direta os interesses e necessidades do público submetido às fragilidades multidimensionais que o aprisiona no fenômeno da pobreza. A indicação dos conselheiros que apresentam essa pertinência temática pode ser feita de forma permanente, como ocorre com os demais membros do Plenário, ou prever mandatos por períodos determinados, com critérios de seleção pública das organizações sociais que se enquadrem no perfil necessário. A proposta de aperfeiçoamento na composição colegiada busca conferir paridade na defesa dos interesses e a construção equilibrada do diálogo, assim como uma representação popular legitimada pela institucionalização efetiva das camadas sociais marginalizadas.

O aprimoramento dos mecanismos de controle no âmbito do CIPIS constitui outra perspectiva a ser contemplada. Demanda-se a normatização de procedimentos específicos como a prestação de contas sobre a utilização dos recursos do FECOEP e o controle finalístico de suas políticas, que forneçam subsídios à atuação do conselho em suas atribuições de monitoramento e avaliação. A partir das informações sobre a pobreza alagoana construídas sob as balizas do seu Plano de Combate, torna-se possível monitorar e avaliar os efeitos alcançados pelas políticas, estabelecer as prioridades orçamentárias, verificar o melhoramento dos indicadores construídos e buscar estratégias mais efetivas e eficientes.

Como derradeira sugestão, propõe-se a criação de um ambiente online que condense todas as informações pertinentes ao FECOEP e ao seu conselho gestor em um único portal, para facilitar o acesso da sociedade ao controle e à participação no ciclo de gestão das políticas públicas de combate à pobreza. Várias funcionalidades podem ser agregadas a esta proposta, como a inserção de tecnologias de participação social para a captação de demandas,

a avaliação quanto à satisfação da sociedade sobre as políticas e serviços disponibilizados, e o exercício da fiscalização quanto aos atos, valores e objetivos perseguidos para o alcance da missão constitucional que fundamenta essa natureza de recursos.

A implementação de um Portal do FECOEP pode contribuir, inclusive, para gerar economicidade e transparência à atividade administrativa, otimizar as deliberações colegiadas do CIPIS, ampliar o espectro de alcance da atuação estatal e prestigiar o princípio da eficiência na Administração Pública. No contexto do combate à pobreza, essas contribuições tecnológicas devem proporcionar especialmente o melhoramento da estrutura estatal para facilitar o acesso da população vulnerável e desassistida socioeconomicamente aos serviços, políticas e informações voltados para o aprimoramento das suas condições de existência. Além disso, podem estimular o engajamento cívico no monitoramento e controle das políticas existentes por intermédio de tecnologias de fácil acesso e manuseio, contribuindo para o aperfeiçoamento das suas ações e para o melhor alcance dos seus resultados.

Diante do panorama jurídico-constitucional que fundamenta as categorias exploradas nesta pesquisa, notadamente no que diz respeito à percepção da pobreza como elemento limitador das liberdades humanas e fragilizador do sistema democrático, ao dever constitucionalmente atribuído ao Estado brasileiro, configurado sob uma qualificação social que concede proeminência ao princípio da dignidade da pessoa humana e à concretização dos direitos fundamentais, e à configuração da Administração Pública sob os vetores da participação e da legitimidade, conclui-se pela relevância assumida pelas institucionalidades participativas no aparato estatal para a elaboração e implementação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento desse fenômeno que repercute na fruição de direitos e no alcance de uma vida digna.

O aperfeiçoamento na operacionalização do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social, diante dessa conjuntura, busca conferir subsídios para alcançar a persecução dos fins constitucionais envolvidos nessa missão. Sua existência e funcionamento são certamente indispensáveis diante da realidade vivenciada por múltiplos alagoanos, e, justamente pela fundamentalidade das políticas envolvidas nesse processo, impõe-se o dever jurídico de extrair desse órgão colegiado as melhores condutas possíveis para o alcance de sua efetividade.

Cabe sempre repisar, por fim, que as políticas públicas constituem instrumentos dos quais dispõe o Estado para prover, sobretudo, a garantia de condições salubres de existência ao indivíduo, que lhe permitam fruir das liberdades arduamente conquistadas durante a trajetória humana. Especialmente no que concerne às condições de miséria e vulnerabilidade

nas quais subsiste relevante parcela da população, o estabelecimento de critérios jurídicos que permitam a mensuração de adequabilidade e melhor alcance dos resultados revela-se indispensável para a concretização verdadeira do objetivo fundamental republicano de combate à pobreza no Brasil.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A existência da pobreza na sociedade brasileira remonta suas origens ao processo histórico de formação sociopolítica do país. O período colonial de exploração dos povos originários e escravização dos povos africanos demarcou o início de um contexto de naturalização de desigualdades e privações à condição humana que foi se perpetuando à medida que o Estado brasileiro se desenvolvia.

A própria figura do Estado constitui um elemento relevante para a mensuração do complexo de fatores que se articulam para a caracterização da situação de pobreza que opera sobre os grupos e comunidades vulneráveis. Constatam-se esforços governamentais para abordar medidas de enfrentamento ao fenômeno, entretanto, a realidade do país evidenciada rotineiramente na mídia, nos levantamentos estatísticos e no viver cotidiano da sociedade evidencia que as alternativas formuladas não foram capazes de solucionar definitivamente a miséria, a fome, a exclusão social, a escassez de acesso a recursos básicos de subsistência e a oportunidades de desenvolvimento humano em suas relações político-sociais.

A busca por soluções jurídicas ao enfrentamento desse fenômeno demanda que se compreenda a pobreza a partir de uma percepção multidimensional que se compatibilize com os valores e objetivos constitucionalmente delineados no panorama brasileiro. A valorização da pessoa humana constitui um paradigma norteador do texto constitucional, que expressamente consagra o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana e prescreve, como um dos objetivos fundamentais da República Federativa brasileira, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades.

O comando jurídico e axiológico imprimido pelo texto constitucional à dignidade reivindica a garantia de condições de existência que sejam com ela compatíveis, o que envolve a aquisição de capacidades para o fortalecimento da liberdade humana de desenvolvimento pessoal, a possibilidade de aprimoramento cívico e atuação nas deliberações coletivas, e o acesso a condições materiais de subsistência. A dignidade, nesse sentido, apresenta uma dimensão prestacional que se articula com a realização dos direitos fundamentais que dela extraem o seu fundamento, sobretudo aqueles de natureza social.

O Estado Democrático de Direito inaugurado com a Constituição de 1988 apresenta um amplo leque de normas, objetivos e valores que imprimem uma qualificação social à sua configuração democrática. Essa conjuntura posiciona a atuação do Estado sob um enfoque prestacional e reclama a disponibilização de condições materiais ao indivíduo que lhe permitam adquirir oportunidades de aperfeiçoamento da sua condição humana e de desvencilhamento das privações que se relacionam com o fenômeno da pobreza.

A responsabilidade estatal na concretização dos direitos de natureza social decorre da fundamentalidade formal e material a eles atribuída pelo texto constitucional. Em que pese se promovam debates sobre o caráter programático e o grau de eficácia desses direitos, restou assentado, diante dos fundamentos explicitados na subseção 2.2.2 desta dissertação, que estes são dotados de vinculatividade e de carga eficaz suficiente para espriar efeitos imediatos sobre o sistema jurídico. Desse modo, independentemente do grau de densidade normativa apresentado pelos direitos fundamentais sociais no texto constitucional, eles sempre estarão aptos a gerar um conjunto mínimo de efeitos, de forma que sua eficácia jurídica e social sejam objeto de permanente otimização.

O desempenho das responsabilidades do Estado brasileiro advindas com o aprofundamento das suas atribuições como um Estado Social passa a demandar um modo de agir instrumentalizado por meio de políticas públicas. Estas constituem um complexo de medidas, processos, normas e decisões que se articulam para realizar os fins constitucionais, especialmente no que se refere aos direitos fundamentais de caráter prestacional, apresentando relevância instrumental indispensável para a operacionalização das metas, objetivos e comandos insculpidos na Constituição que pertinem à erradicação das causas da pobreza na sociedade brasileira.

Cabe, nesse ínterim, repisar que o reconhecimento da pobreza como um fenômeno multidimensional deita reflexos sobre o processo de elaboração das suas respectivas políticas públicas de enfrentamento. Sob a percepção multidimensional do fenômeno, constatou-se que este encarcera o indivíduo em fatores que se relacionam, além da privação de bens materiais ou de quantias financeiras, com a privação de oportunidades e com os aspectos social e político que o circundam. Assim, longe de afastar a relevância de programas sociais de transferência de renda para o público em situação de vulnerabilidade socioeconômica (inclusive porque, na realidade brasileira, a ausência de renda ainda constitui um importante instrumento para a privação de acesso do indivíduo à infraestrutura urbana e aos serviços de caráter social que lhe permitam satisfazer suas necessidades humanas básicas e desenvolver-se individual e socialmente), o que se sustenta é que as políticas públicas de combate à pobreza devem contemplar, além dessas medidas de apoio no campo financeiro, soluções outras que promovam o acesso a oportunidades de desenvolvimento humano nos campos social, político, cultural, e em quaisquer outros que se observem necessários dentro das particularidades que compõem o público-alvo específico a ser contemplado.

Outrossim, dada a multiplicidade de fatores que podem ser envolvidos na abordagem multidimensional da pobreza, a seleção das prioridades em termos de escolha pública para

formulação das suas políticas de enfrentamento deve ser norteada por juízos avaliatórios que permitam a atuação da sociedade, principalmente dos que são afetados e dos que lidam diretamente com o fenômeno. Nesse contexto, a percepção da pobreza como a privação de capacidades defendida por Amartya Sen busca inserir o ambiente democrático como fator relevante para a construção de políticas públicas mais efetivas.

A partir dos argumentos do autor, constata-se que a realização de avaliações coletivas no processo de escolha pública acerca das prioridades em termos de fatores a serem contemplados no combate à pobreza configura-se essencial, no atual contexto democrático, para a mensuração do bem-estar individual ou da qualidade de vida do homem. Conforme evidenciado por Sen, a seleção das prioridades no processo de elaboração das políticas públicas representa um exercício de escolha social e requer discussão pública e entendimento e aceitação democráticos.

A participação configura elemento indispensável para a análise jurídica da pobreza sob a perspectiva de um Estado democrático. No segundo capítulo deste trabalho, logrou-se possível conceber juridicamente a pobreza como uma situação de privação de capacidades ao indivíduo que ocasiona a violação de direitos primordiais à sua condição humana e impede o desenvolvimento da sua liberdade. Sob o panorama jurídico-constitucional brasileiro, a erradicação dessa mazela social constitui fundamento de legitimidade do regime democrático nacional, perfazendo-se em dever jurídico estatal decorrente dos objetivos e princípios constitucionais de valorização da pessoa humana em suas diversas potencialidades, e, igualmente, da configuração constitucional que implementa a responsabilidade estatal em garantir a concretização de condições sociais, políticas e econômicas que possibilitem a efetiva participação cidadã na construção democrática do país.

A relevância assumida pela participação no processo de escolhas públicas para o enfrentamento efetivo da pobreza assenta seus fundamentos, portanto, no regime democrático em cujos fins constitucionais este objetivo se delineia. Ao longo da trajetória da democracia, a participação sempre constituiu elemento indispensável para a sua legitimação, entretanto, as concepções sobre o instituto variam conforme o modelo democrático adotado.

O regime democrático representativo, considerado hegemônico no mundo ocidental presente, vem sofrendo questionamentos que repercutem na sua estabilidade. O aprofundamento das mazelas sociais relacionadas à pobreza, aliado à dissonância de interesses entre eleitores e seus representantes políticos, contribuíram para o surgimento de um cenário de descrédito e insatisfação com o sistema político-econômico dominante, que

demarca o desinteresse e desconfiança da sociedade com relação às instituições democráticas representativas.

A reaproximação entre as esferas do Estado e da sociedade por intermédio de institutos participativos que promovam a atuação do tecido social em momentos além da seleção periódica de seus representantes passa a figurar como uma alternativa de aperfeiçoamento para o sistema democrático, conferindo maior legitimidade e engajamento cívico na condução dos assuntos de interesse público.

O texto constitucional, decorrente de uma conjuntura político-social que demandava a construção da gestão pública brasileira sob uma ótica democrática e participativa, privilegiou o princípio da participação popular em diversas de suas normas. O espraiamento da principiologia constitucional por todos os ramos jurídicos resultou por exigir o aperfeiçoamento conceitual de institutos da Administração Pública brasileira para fins de compatibilizar a atuação administrativa com uma maior abertura democrática que permitisse a atuação do administrado na composição de suas decisões.

A Administração Pública democrática edifica-se, nesse sentido, sobre fundamentos de participação, eficiência e legitimidade que buscam horizontalizar as relações entre Estado e sociedade no esforço pela concretização dos direitos fundamentais e na realização dos fins constitucionais. O aperfeiçoamento dessa relação perpassa por entraves que remetem a fatores estruturais como a corrupção e o patrimonialismo, como também a elementos que afetam a qualidade da participação, como pouca estrutura operacional, falta de cultura política participativa e cooptação de interesses.

Por outro lado, o estímulo à institucionalização de mecanismos participativos contribui para o fortalecimento do controle social sobre as políticas públicas e para o incremento no interesse cívico em contribuir com a formulação das decisões públicas que repercutem na qualidade de vida da população. A abertura da Administração à participação cidadã pode ser fomentada por intermédio da democracia digital, aliada à disponibilização de tecnologias de participação social que facilitem o acesso da sociedade aos processos de formulação, monitoramento e avaliação das políticas e serviços disponibilizados e busquem a inclusão digital dos grupos desfavorecidos.

Outro aspecto positivo aliado à participação consiste na possibilidade de fortalecimento do sistema de controle sobre os atos da Administração, especialmente no que concerne ao ciclo de políticas públicas, permitindo a inserção de mecanismos de *accountability* e estimulando a responsividade dos agentes perante a sociedade e a devida responsabilização pelas condutas que se apresentem ilegítimas ou ilegais.

Nessa perspectiva, a disponibilização de fóruns participativos que permitam, de modo verdadeiramente efetivo, a gestão compartilhada de políticas públicas de combate à pobreza contribui para o fortalecimento do regime democrático que as abriga e fortalece o exercício do controle social sobre as decisões, condutas e recursos envolvidos nesse processo.

Os órgãos colegiados participativos contribuem para essa perspectiva e constituem institucionalidades de caráter peculiar na estrutura administrativa brasileira, na medida em que incorporam, ao aparato estatal, setores sociais com competência para interferirem na formação da agenda pública. Esta conformação híbrida, como visto, busca contribuir com o aperfeiçoamento do sistema democrático através da utilização de elementos da democracia participativa, em razão das crescentes demandas por uma maior aproximação entre os titulares inatos do poder político e os seus representantes eleitos. Atribui-se, dessa forma, maior legitimidade às ações estatais ao permitir que aqueles diretamente alcançados pelas suas decisões possam participar e influenciar o processo de gestão das políticas públicas que repercutem na sua esfera de existência.

No que concerne à efetividade dessas instâncias participativas com relação à gestão das políticas públicas sob sua competência, constatou-se que esta apresenta relação com a existência de condições estruturais e normativas que possibilitem o exercício de deliberações colegiadas eficientes e dotadas de um nível de autonomia política que permita a sua implementação e monitoramento de acordo com os objetivos constitucionais que as fundamentam.

Verificou-se, ademais, que a democracia participativa se concretiza nessas instâncias à medida que são oportunizadas condições legítimas de atuação do tecido social, capazes de ultrapassar as meras disposições formais sobre o tema. Nesse sentido, demanda-se que a participação ocorra de forma paritária na composição colegiada, permitindo o equilíbrio de interesses na formação de suas deliberações, contemplando os setores sociais que se encontram diretamente relacionados com as políticas e direitos geridos por estas instâncias e, além do mais, que esta participação seja munida de prerrogativas informacionais que a tornem qualificada para intervir verdadeiramente no processo de elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

No plano do combate à pobreza, não há como conceber a gestão das políticas públicas correlatas sem que se tomem como pressupostos as normas e valores constitucionais que orientam a consecução do objetivo republicano fundamental insculpido no art. 3º, III da Constituição Federal. Reconhece-se, nessa medida, que a construção participativa das políticas públicas de enfrentamento à pobreza por intermédio de órgãos colegiados apresenta

estreita relação com a concretização do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, na medida em que a dignidade, especialmente em sua perspectiva prestacional, demanda a garantia de condições aptas a prover ao indivíduo uma existência íntegra que lhe coloque em iguais condições aos seus semelhantes e lhe permita o desenvolvimento nos múltiplos âmbitos de sua vida particular e em sociedade, manifestando uma íntima conexão com os direitos fundamentais de caráter social.

As considerações erigidas ao longo desta dissertação permitiram a elaboração do estudo de caso apresentado no capítulo 5, que buscou averiguar, na realidade prática do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social, de que forma os elementos da participação, da dignidade humana e da concretização de direitos fundamentais se articulavam no interior deste órgão colegiado para proporcionar a gestão democrática das políticas públicas financiadas com os recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza de Alagoas.

Retomando as ilações alcançadas nos capítulos anteriores e lastreando-se na fundamentação teórica erigida ao longo da pesquisa, a análise empírica desse órgão colegiado observou, sob os parâmetros que orientam a Administração Pública democrática, o nível de articulação entre Estado e sociedade para a realização do objetivo insculpido no inciso III do art. 3º da Constituição Federal.

Alguns critérios de análise foram delimitados, os quais dividiram o capítulo em uma seção específica para o exame do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP), responsável por financiar as políticas de enfrentamento a esse fenômeno no estado de Alagoas, e outra seção dedicada à análise crítica sobre o Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social (CIPIS), gestor desses recursos. Na seção final do capítulo, algumas conclusões foram apresentadas, seguidas de propostas para o aperfeiçoamento normativo, operacional e democrático dessa instância participativa.

Constatou-se, nessa medida, que o FECOEP constitui uma fonte de recursos com um potencial significativo para empreender transformações na realidade alagoana, alcançando receitas suficientes para o custeio de políticas públicas impactantes no estado. A ausência de critérios publicizados que justifiquem as disparidades observadas na alocação das despesas desse fundo, entretanto, revela uma deficiência no planejamento de suas políticas que reflete na efetividade com relação ao alcance dos fins constitucionais que as norteiam.

A ausência de maiores regulamentações no arcabouço normativo que institui o FECOEP e o CIPIS no cenário alagoano também consiste num ponto de deficiência que necessita ser sinalizado. As lacunas existentes dizem respeito a elementos importantes para o

enfrentamento da pobreza no estado, tais como a definição de critérios conceituais para a delimitação do fenômeno da pobreza, seu público-alvo e suas regiões prioritárias; a normatização de procedimentos para o aperfeiçoamento do controle sobre as políticas e resultados; e a elaboração do Plano Estadual de Combate à Pobreza para orientar a formulação e avaliação participativa de políticas públicas efetivas e duradouras.

No que pertine à atuação do CIPIS, identificou-se a necessidade de aperfeiçoamento na sua operacionalização, especialmente quanto à disponibilização de condições técnico-normativas para a realização do monitoramento e da avaliação de suas políticas com base em dados estatísticos, diagnósticos e critérios de análise. Com relação às etapas do ciclo de políticas públicas, verificou-se que as competências legais atribuídas a este órgão demandam a realização de medidas mais robustas de planejamento, controle e avaliação dos recursos, programas e ações contemplados. E por fim, quanto à efetividade da participação popular nessa instância, constatou-se a ausência de paridade efetiva, na medida em que não se oportuniza a atuação permanente de sujeitos ou associações diretamente relacionados com a defesa de direitos e com a vivência de grupos e comunidades sob situações de privações que configuram a pobreza.

As propostas de aperfeiçoamento formuladas a partir da análise empreendida no estudo de caso, nessa perspectiva, buscam solucionar as inconsistências averiguadas com relação ao Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social, de forma que se obtenham condições de mensurar a efetividade da sua contribuição para o enfrentamento da pobreza no cenário alagoano.

Apontam-se, dessa forma, as seguintes sugestões: a) elaboração do Plano Estadual de Combate à Pobreza, em cumprimento ao mandamento legal inserido no art. 5º, VI da Lei estadual nº 6.558/2004, para superação das lacunas existentes quanto à definição de metas, diretrizes conceituais de pobreza, critérios de análise, objetivos específicos, público-alvo, etc., que permitam a elaboração de políticas públicas efetivas e articuladas com a realidade diagnosticada, assim como a mensuração dos resultados alcançados, para controle finalístico das medidas implementadas; b) a disponibilização de um orçamento participativo direcionado ao planejamento orçamentário dos recursos do FECOEP com a presença do CIPIS e dos membros da comunidade, proporcionando a captação direta de demandas e sugestões do seu público específico e contribuindo com a maior eficiência e sustentabilidade na alocação dos recursos; c) a modificação da composição colegiada para garantir a inserção de membros com representação direta dos grupos e comunidades atingidos pela pobreza; d) a normatização de procedimentos específicos para o aperfeiçoamento do sistema de controle sobre as políticas

públicas de combate à pobreza financiadas pelo FECOEP, tais como a prestação de contas sobre a utilização de seus valores e o controle finalístico de seus resultados em consonância com o Plano de Combate à Pobreza e as diretrizes constitucionais; e e) a disponibilização de um Portal Online do FECOEP que condense, em um único ambiente, todos os documentos, dados e informações pertinentes a este Fundo e ao CIPIS, inserindo tecnologias de participação social que proporcionem maior transparência, a participação facilitada e o controle social sobre os recursos, políticas e deliberações envolvidos na missão constitucional de combater a pobreza, dentro da realidade alagoana.

7 REFERÊNCIAS

- ALAGOAS. **Decreto nº 2.845, de 14 de outubro de 2005**. Dispõe sobre a nova regulamentação da Lei nº 6.558, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em <https://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacao>. Acesso em: 28 dez. 2023.
- ALAGOAS. **Decreto nº 4.200, de 20 de outubro de 2009**. Aprova o Regimento Interno do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social. Disponível em: <https://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacao>. Acesso em: 28 dez. 2023.
- ALAGOAS. **Decreto nº 4.213, de 06 de novembro de 2009**. Define o órgão gestor do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECOEP. Disponível em: <https://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacao>. Acesso em: 28 dez. 2023.
- ALAGOAS. **Lei nº 6.558, de 30 de dezembro de 2004**. Institui o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECOEP. Disponível em: <https://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacao>. Acesso em: 28 dez. 2023.
- ALAGOAS. **Resolução CIPIS nº 01, de 22 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre o encaminhamento de prestação de contas semestral à Assembleia Legislativa de Alagoas contendo os critérios de alocação e uso dos recursos do FECOEP. Disponível em: <https://www.doeal.com.br/edicoes>. Acesso em: 28 dez. 2023.
- ALVARENGA, Lúcia Barros Freitas de. **Direitos humanos, dignidade e erradicação da pobreza: uma dimensão hermenêutica para a realização constitucional**. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.
- AMARAL, Oswaldo E. do; SIMONI JR., Sérgio. **A cara da democracia no Brasil: partidos políticos**. jun. 2018. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) – Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação. Disponível em: https://docs.wixstatic.com/ugd/a46f9a_8c0791397fc241809597841978a55f90.pdf. Acesso em: 12 ago. 2022.
- ARAÚJO, Cícero; BELINELLI, Leonardo; SINGER, André. **Estado e democracia: uma introdução ao estudo da política**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.
- AVRITZER, Leonardo. Um balanço da participação social no Brasil Pós-Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.
- AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. **Teoria Crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.
- AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- AZEVEDO, Daniel A. de. **O sofisma da democracia participativa: uma interpretação geográfica da participação política**. Rio de Janeiro: Ape’Ku, 2021.

AZEVEDO, Dorana Carvalho de; BURLANDY, Luciene. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 12, n. 2, p. 201-209, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802010000200007>. Acesso em: 13 mai. 2023.

BAGOLIN, Izete Pengo; SALATA, André; MATTOS, Ely José de. **Pobreza Social no Brasil: 2012-2021**. Laboratório de Desigualdades, Pobreza e Mercado de Trabalho – PUCRS Data Social. Porto Alegre, 2022.

BALLESTRIN, Luciana Maria de Aragão. Sobre desdemocratização: debate teórico, dimensões analíticas e referenciais empíricos. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 42., 2018, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2018.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 240, p. 83-103, abr./jun. 2005.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang. TIMM, Luciano Benetti. **Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação**. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BERNARDES, Marciele Berger. **Cidades inteligentes: proposta de modelagem regulatória para a governança participativa, no contexto lusobrasileiro**. 2019. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas) - Escola de Direito, Universidade do Minho, Braga.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, set./dez. 2020, p. 1-7. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/190>. Acesso em: 25 mai. 2022.

BITENCOURT, Caroline Muller; LOLLI, Eduardo Henrique; COELHO, Saulo de Oliveira P. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. **Revista Sequência**, Florianópolis, v. 43, n. 90, p. 1-54, 2022.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. Trad. Marco Aurélio Nogueira, 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Editora UNB, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa** (por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade). 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BONIFÁCIO, Robert; BOTELHO, João C. Amoroso; OKADO, Lucas T. A. El declive de la democracia en América Latina: diagnóstico y factores explicativos. **Revista de Estudios Sociales**, n. 74, out./dez. 2020, p. 41-57. Disponível em: <https://doi.org/10.7440/res74.2020.04>. Acesso em: 23 abr. 2023.

BORDALO, Rodrigo. **Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 30 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em 23 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.527: Lei de Acesso à Informação. Brasília, 18 de novembro de 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 23 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020.

BRASIL. Lei nº 14.129: Lei do Governo Digital, 29 de março de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114129.htm. Acesso em: 12 jun. 2022.

BRASIL. Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital). Ciclo 2022- 2026. Brasília, 2022.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n. 1, p. 5-25, jan./abr. 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A democracia não está morrendo: foi o neoliberalismo que fracassou. **Lua Nova**, São Paulo, n. 111, p. 51-79, 2020.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre controle social do poder e participação popular. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 189, p. 114-122, jul./set. 1992.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CACCIA BRAVA, Silvio. Os conselhos como instrumentos da sociedade civil. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. Ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Governança e Accountability**: algumas notas introdutórias. Texto para Discussão nº 13. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2004. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=57301>. Acesso em: 15 set. 2023.

CARVALHO, Fábio Lins Lessa. A nova lei do governo digital e a possibilidade de incremento da participação social na administração pública brasileira. **International Journal of Digital Law**, Belo Horizonte, ano 3, n. 1, p. 9-23, jan./abr. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019. Versão eletrônica.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em Rede: do conhecimento à política. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Org.). **Debates: A Sociedade em Rede – Do Conhecimento à Acção Política**. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda (INCM), 2005.

CLARAMUNT, Jorge Castellanos. **Participación ciudadana y buen gobierno democrático**: posibilidades y límites en la era digital. Madrid: Marcial Pons, 2020.

CLEVÈ, Clèmerson M. O desafio da efetividade dos direitos fundamentais sociais. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, n. 3, p. 291-300, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade das políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998.

CORTES, Soraya Vargas. Governança democrática no Brasil: os conselhos nacionais de políticas sociais. In: MARX, Vanessa (org.). **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014, p. 24-48.

COSTA, Fernanda Doz. Pobreza e direitos humanos: da mera retórica às obrigações jurídicas – um estudo crítico sobre diferentes modelos conceituais. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, ano 5, n. 9, p. 88-119, dez. 2008.

COUTINHO, Diogo R. O Direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 181-200.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRISTÓVAM, José S. da Silva; SAIKALI, Lucas B.; SOUSA, Thanderson P. de. Governo digital na implementação de serviços públicos para a concretização de direitos sociais no Brasil. **Sequência**, Florianópolis, n. 84, p. 209-242, abr. 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. 14ª reimpr. da 1. ed. de 1983. São Paulo: Brasiliense, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Introdução: existe um novo direito administrativo? In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 1-9.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. rev., atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Versão eletrônica.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. rev., São Paulo: Globo, 2001. Versão eletrônica. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4254333/mod_resource/content/1/Raymundo%20Faoro%20-%20Os%20Donos%20do%20Poder.pdf. Acesso em: 12 jan. 2023.

FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

FILGUEIRAS, Fernando. Sociedade civil e controle social da corrupção. **Em Debate**, Belo Horizonte, v. 3, n. 4, p. 14-28, dez. 2011.

FILGUEIRAS, Fernando. As consequências da corrupção para o sistema político brasileiro. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

FILGUEIRAS, Fernando. Burocracias do controle, controle da burocracia e *accountability* no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.).

Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: IPEA-ENAP, 2018, p. 355-381. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8617>. Acesso em: 18 set. 2023.

FOA, Roberto Stefan; MOUNK, Yascha. The signs of deconsolidation. **Journal of Democracy**, Washington, v. 8, n. 1, jan. 2017.

FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. **NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 35.1, p. 195-217, jan./jun. 2015. Disponível em <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/issue/view/241/60>. Acesso em: 22 mai. 2022.

FREITAS, Juarez; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Democracia digital e avaliação continuada de políticas públicas. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 119, p. 227-252, jul./dez. 2019.

GABARDO, Emerson. **O mito da eficiência e o Estado Moderno.** 2001. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/75246>. Acesso em: 13 jun. 2023.

GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do Direito Administrativo: uma crítica da crítica. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (coord.) **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2010.

GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Estudos avançados**, v. 32, n. 92, São Paulo, jan./abr. 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, Maria da Glória. O papel dos conselhos gestores na gestão pública. Em: **Repensando la experiencia urbana de América Latina:** cuestiones, conceptos y valores. Buenos Aires: CLACSO, 2000, p. 175-201. Disponível em: <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100930071318/10gohn.pdf>. Acesso em 23 mai. 2022.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Conselho gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 894-909, out./dez. 2015.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e *welfare state*: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 40, v. 2, p. 201-236, mar./abr. 2006.

GOMES, Filipe Lôbo. Da conformação da maximização do bem-estar ao direito fundamental ao desenvolvimento econômico. **Direito e Desenvolvimento**, v. 8, n. 1, p. 237-254, 2017.

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Fronteiras – estudos midiáticos**, v. 7, n. 3, p. 214-222, set./dez. 2005.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade, vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua**: Rendimento de Todas as Fontes 2022a. Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102000_informativo.pdf. Acesso em: 13 mai. 2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. Em 2021, pobreza tem aumento recorde e atinge 62,5 milhões de pessoas, maior nível desde 2012. **Sistema de Indicadores Sociais**, Agência IBGE Notícias, 02 dez. 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35687-em-2021-pobreza-tem-aumento-recorde-e-atinge-62-5-milhoes-de-pessoas-maior-nivel-desde-2012>. Acesso: em 13 mai. 2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **Síntese de Indicadores Sociais - 2023**. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=resultados>. Acesso em: 28 dez. 2023.

JANUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e política públicas – PPP**, n. 36, p. 251-275, jan./jul. 2011.

JANUZZI, Paulo de Martino; SOUSA, Marconi Fernandes de; VAZ, Alexander Cambraia Nascimento; FONSECA, Julio Cesar Gomes; BARBOSA, Marcia Valéria Sousa. Dimensionamento da extrema pobreza no Brasil: aprimoramentos metodológicos e novas estimativas. In: CAMPELO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. 1. ed. Brasília: MDS, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Patricia-Costa-10/publication/328968039_O_Brasil_sem_Miseria/links/5bedc473299bf1124fd5d334/O-Brazil-sem-Miseria.pdf. Acesso em: 11 mai. 2023.

JORGE, Alexandre Teixeira; OLIVEIRA, Gustavo da Gama V. A inconstitucional “convalidação” dos adicionais de ICMS destinados aos fundos estaduais de combate à pobreza pela emenda constitucional nº 42/03: violação da cláusula pétrea da separação de poderes. **RDIET**, Brasília, v. 13, n. 1, p. 209-237, jan./jun. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

KRENAK, Ailton. **O amanhã não está à venda**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020. Disponível em: <https://ds.saudeindigena.icict.fiocruz.br/bitstream/bvs/1969/1/Krenak%2C%20Ailton%20-%202020%20-%20O%20amanh%C3%A3%20n%C3%A3o%20est%C3%A1%20a%20venda.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2023.

LIMA, Ana Luisa Machado de Codes. Mensuração da pobreza: uma reflexão sobre a necessidade de articulação de diferentes fatores. **Caderno CRH**, Salvador, v. 17, n. 40, p. 129-141, jan./abr. 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18485/0>. Acesso em: 16 mai. 2023.

LIMA, Ana Luisa Machado de Codes. **Modelagem de equações estruturais**: uma contribuição metodológica para o estudo da pobreza. 2005. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Federal da Bahia, Salvador. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/19805>. Acesso em: 13 mai. 2023.

LÜRMAN, Anna; MARQUARDT, Kyle L.; MECHKOVA, Valeryia. Constraining governments: new indices of vertical, horizontal, and diagonal accountability **American Political Science Review**, n. 114, v. 3, p. 811-820, 2020.

MARTINI, Ricardo Agostini. Um ensaio sobre os aspectos teóricos e metodológicos da economia da pobreza. **Revista Economia Ensaios**, Uberlândia, v. 24, n. 2, p. 81-102, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/article/view/8147>. Acesso em: 16 mai. 2023.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. 2. ed. (revista, atualizada e ampliada). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Versão kindle, 274 p.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos; MATIAS PEREIRA, José. Controle social no Brasil: confrontando a teoria, o discurso oficial e a legislação com a prática. **Revista do TCU**, n. 98, p. 63-72, out./dez. 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENEGUELO, Rachel. Sistema político, democracia e opinião pública. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 100, p. 83-118, 2017.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, ano 51, n. 2, p. 105-120, abr./jun. 2000.

MORAES FILHO, Luis Ferreira de; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. Digitalização de serviços públicos e a falta de acordo semântico acerca da expressão “inclusão digital” – consequências graves para a definição de políticas públicas inclusivas e para o exercício pleno da cidadania no ciberespaço. **International Journal of Digital Law**, Belo Horizonte, ano 3, n. 2, p. 29-49, maio/ago. 2022.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade – finalidade – eficiência – resultados**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O paradigma do resultado. In: CARLIN, Volnei Ivo (Org.). **Grandes Temas de Direito Administrativo: Homenagem ao Professor Paulo Henrique Blasi**. Florianópolis: Millenium Editora, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MORGADO, Cíntia. Direito à boa administração: recíproca dependência entre direitos fundamentais, organização e procedimento. **Revista de Direito Processual Geral**, Rio de Janeiro, v. 65, 2010.

MÜLLER, Friedrich. Democracia e exclusão social em face da globalização. **Revista Opinião Jurídica**, n. 6, p. 393-403, 2006.2.

NASCIMENTO, Abdias do. **O genocídio do negro brasileiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

NERI, Marcelo C. **Mapa da Nova Pobreza**. Rio de Janeiro: FGV Social, 2022. Disponível em https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Texto-MapaNovaPobreza_Marcelo_Neri_FGV_Social.pdf. Acesso em: 21 out. 2023.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Shattam P.; NOBRE, Marcos (org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Administração Pública e o princípio constitucional da eficiência. **Boletim de Direito Administrativo: BDA**, São Paulo, p. 38-56, jan. 2006.

O'DONNELL, Guillermo. Delegative democracy. **Journal of Democracy**, Pennsylvania, v. 5, n. 5, p. 55-69, jan. 1994.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, 1998, p. 27-54. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/i/1998.n44/>. Acesso em: 12 out. 2023.

OLIVEIRA, Antônio Fábio da Silva. *Accountability* na sociedade em rede: o controle social e a luta por uma boa administração. In: GOUVEIA, Homero Chiaraba; CINTRA, Paulo Lobo (org.). **Direitos na sociedade em rede**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2022. p. 55-64.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais. **Revista Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização**. Brasília, v. 5, n. 1, p. 83-105, jan./jun. 2008. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/prisma/article/view/569/494>. Acesso em: 14 jan. 2023.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. **Nações Unidas Brasil**, 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 13 mai. 2023.

PARRA PARRA FILHO, Henrique Carlos; MARTINS, Ricardo Augusto Poppi. Governança digital como vetor para uma nova geração de tecnologias de participação social no Brasil. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 13, n.1, p. 223-236, mai. 2017.

PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública democrática: institutos de participação popular na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Da sociedade para o Estado: desafios da participação do Brasil. In: MARX, Vanessa (org.). **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014, p. 181-200.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1961.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Trad. Berilo Vargas. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

RABENHORST, Eduardo. A pobreza no direito e a pobreza do direito. **Revista Direito e Liberdade**, Mossoró, v. 4, n. 3, p. 69-80, jul./dez. 2006.

RAEDER, Savio. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 7, n. 13, p. 121-146, jan./jun. 2014.

REIS, José Carlos. Anos 1960: Caio Prado Jr. e a “Revolução Brasileira”. **Rev. Bras. Hist.**, n. 19, v. 37, set. 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-01881999000100012>. Acesso em 06 mai. 2023.

RIBEIRO, Paulo Roberto Rios. Estado e luta de classes na Constituição Federal de 1988. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2., 2005, São Luis. **Anais...** São Luis: UFMA, 2005. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina_PGPP/Trabalhos/EixoTematicoA/300Paulo_Roberto_Ribeiro.pdf. Acesso em: 10 mai. 2023

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. O princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, v. 2, n. 2, p. 49-67, 2001.

ROCHA, Enid. **A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios**. 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social, Anfip, Brasília, 2008, p. 131-184. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/participacao/outras-pesquisas-2/345-participacao-social>. Acesso em 10 mai. 2023

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** 3. ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RODRIGUES, Ricardo Schneider. **Os Tribunais de Contas e o mínimo existencial em educação: fundamentos para uma atuação forte**. Belo Horizonte: Forum, 2020.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. 1, n. 1, abr. 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015a.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais a prestações sociais e crise: algumas aproximações. **Joaçaba**, v. 16, n. 2, p. 459-488, jul./dez. 2015b.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **R. Fac. Dir.**, Fortaleza, v. 41, n. 2, p. 15-46, jul./dez. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. Conceito de direitos e garantias fundamentais. In: NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; ZOCKUN, Maurício; ZOCKUN, Carolina Zancaner; FREIRE, André Luiz. (coord. de tomo). **Enciclopédia jurídica da PUCSP: Direito Administrativo e Constitucional**, tomo 2. 2. ed., São Paulo: Editora PUCSP, 2022. Disponível em <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/67/edicao-1/conceito-de-direitos-e-garantias-fundamentais>. Acesso em: 13 out. 2023.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (org.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

SCHWEINHEIM, Guillermo. ¿Pueden producirse las innovaciones de la Cuarta Revolución Tecnológica al interior de los sistemas de administración pública? **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 77, p. 73-96, jul. 2020.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SECCO, Lincoln. Tradução do marxismo no Brasil: Caio Prado Júnior. **Revista Mouro**, v. 1, n. 2, jan. 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2000. Edição *Kindle*, 439 posições.

SILVA, Enid Rocha Andrade da (Coord.). **Cadernos ODS**. ODS 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares. Brasília, IPEA, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190524_cadernos_ODS_objetivo_1.pdf. Acesso em: 13 mai. 2023.

SILVA, José Afonso da. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 212, p. 89-94, abr./jun. 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SMULOWITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal accountability in Latin America. **Journal of Democracy**, Pennsylvania, v. 11, n. 4, p. 147-158, out. 2000.

TAVARES, André Afonso. Governo digital e aberto como plataforma para o exercício do controle social de políticas públicas. **Revista Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, v. 1, p. 1-75, 2022.

TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller; CANO, Carlos Ignacio Aymerich. Uma *smart* democracia para um *smart* cidadão: análise de uma plataforma digital gamificada para o exercício de deliberação pública e do controle social. **International Journal of Digital Law**. Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 153-175, set./dez. 2021.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 99-119.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 177, p. 29-49, jul./set. 1989.

TILLY, Charles. **Democracy**. Londres: Cambridge University Press, 2007.

UBS. **Global wealth report 2023**: Leading perspectives to navigate the future. Credit Suisse AG, UBS Group, 2023. Disponível em: https://www.ubs.com/global/en/family-office-uhnw/reports/global-wealth-report-2023/_jcr_content/pagehead/link2.0466322293.file/PS9jb250ZW50L2RhbS9hc3NldHMvd20vZ2xvYmFsL2ltZy9nbG9iYWwtZmFtaWx5LW9mZmljZS9kb2NzL2dsb2JhbC13ZWFsdGgtcmVwb3J0LTIwMjMtZW4ucGRm/global-wealth-report-2023-en.pdf. Acesso em: 20 fev. 2024.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia? In: COELHO, Vera Shattam P.; NOBRE, Marcos (org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

UNICEF. **Pobreza multidimensional na infância e adolescência – 2022**. UNICEF, 2023. Disponível em https://www.unicef.org/brazil/media/26726/file/unicef_pobreza-multidimensional-na-infancia-e-adolescencia_2022.pdf. Acesso em: 12 dez. 2023.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Sustentabilidade das escolhas públicas: dignidade da pessoa traduzida pelo planejamento público. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 11, n. 45, p. 127-149, jul./set. 2011.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. Indicadores. O que é? Índice de Gini. **Desafios do Desenvolvimento**, IPEA, ano 1, n. 4, nov. 2004. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/images/stories/PDFs/desafios004_completa.pdf. Acesso em: 10 mai. 2023.

WORLD BANK. **O avanço global na redução da pobreza extrema está estagnado**. The World Bank, 05 out. 2022a. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/37739/9781464818936.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2023.

WORLD BANK. **Poverty and shared prosperity 2022**: correcting course. World Bank Group, 2022b. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>. Acesso em: 13 mai. 2023.