



**UNIRIO**

# CADERNO DE DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Editores-Chefes:

Profa. Dra. Claudia Tannus Gurgel do Amaral

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

ISSN a Obter

<http://www.seer.unirio.br/index.php/cdpp/>

## LEGITIMIDADE MONITÓRIA DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTROLE PREVENTIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### MONITORING LEGITIMITY OF THE PUBLIC MINISTRY'S PERFORMANCE IN PREVENTIVE PUBLIC POLICY CONTROL

Yasmin Castro<sup>1</sup>

**Resumo:** O artigo partirá da delimitação espacial do tema de controle dentro do *policy cycle* com o intuito de ascender um debate sobre análise *ex ante* de políticas públicas e seu monitoramento, em contraste com as tradicionais reflexões *ex post* comumente realizadas no estudo interdisciplinar entre direito e políticas públicas. Ato contínuo, abordar-se-á a relevância do controle de políticas públicas em um cenário de crise da democracia representativa e ascensão da democracia participativa, atrelando-a à crescente demanda por *accountability* na administração pública brasileira. Por fim, será proposta uma leitura do papel desempenhado pelo Ministério Público no seio da sociedade brasileira, ante suas atribuições no campo da tutela coletiva e da probidade administrativa, emergindo a atuação preventiva da Instituição como alternativa que se coaduna, a um só tempo, com a efetividade do direito fundamental à participação social na tomada de decisão pública, a cobrança social por *accountability*, e, por conseguinte, com a própria legitimidade democrática de um governo.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas - Controle Externo – Controle Preventivo - Accountability – Policy Cycle - Ministério Público – Contrapoderes – Monitory democracy

**Abstract:** The article will start from the spatial delimitation of the control theme within the policy cycle in order to raise a debate on *ex ante* analysis of public policies and their monitoring, in contrast to the traditional *ex post* reflections commonly performed in the interdisciplinary study between law and public policy. Then, the relevance of public policy control will be addressed in a scenario of representative democracy crisis associated to the rise of incipient participatory democracy, linking it to the growing demand for accountability in the Brazilian public administration. Finally, it will be proposed a reading of the role played by the Public Ministry within the Brazilian society, according to its attributions in the field of collective rights and administrative probity, emerging the preventive action of the Institution as an alternative that fits, at the same time, with the effectiveness of the fundamental right to social participation in public decision-making, the social claim for accountability, and thus with the democratic legitimacy of a government..

---

<sup>1</sup> Assessora no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Especialista em Direito Público. Mestranda em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

**Keywords:** Public Policy – External Control – Preventive Control - Accountability – Policy Cycle – Public Ministry – Counter-democracy – Monitory Democracy

### **Introdução.**

Em um ambiente de incompletude do Estado de Bem Estar Social (PEREIRA, 1998, p.53), materializado no Brasil através de uma carta constitucional dirigente como a CRFB de 1988, a população e a academia laçam-se em busca de resposta para o principal questionamento: o que teria dado errado? Embora não se pretenda responder tal indagação no decorrer do texto, certo é que, ao traduzirem as Políticas Públicas ações indispensáveis à garantia e promoção dos direitos fundamentais envolvendo, necessariamente, gasto de recursos públicos limitados, o seu controle emerge como mecanismo social indispensável à efetivação do Próprio Estado de Bem Estar Social, tornando o tema de grande relevo para iniciar a busca por respostas.

O tema da necessidade de controle externo em sociedades democráticas não é uma novidade no mundo jurídico ou político. Das palavras proferidas por James Madison ainda em 1788 quando de seu discurso federalista é possível extrair o ponto nodal de toda a discussão que se travará nas páginas seguintes, no seguinte trecho: “*A dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions*” (MADISON, 1788, apud WILLEMANN, 2013, p. 223).

É desse antigo cenário de institucionalização da desconfiança (ROSANVALLON, 2008), associado à novas variedades democráticas<sup>2</sup> que não mais comportam o modelo estrito de representatividade pela via eleitoral, que surgem as discussões sobre possíveis mecanismos capazes não só de garantir, mas também efetivar uma maior participação social na administração pública.

Os instrumentos de controle da administração são os primeiros a se apresentarem como meios aptos. No entanto, diversos são os desafios e entraves que muitas vezes impedem os mesmos de se apresentarem como uma saída para efetivação da participação social. Apenas para ilustrar, o controle institucional externo enfrenta

---

<sup>2</sup> Para variedades que coadunam com o plano de fundo do presente trabalho, citam-se as obras de Pierre Rosanvallon (2008) e seu conceito de *cauter-democracy* e a de John Keane (2010), com suas reflexões acerca de uma vertente monitória da democracia representativa.

constantemente desafios no que tange a sua legitimidade, ao passo que o controle social direta guarda óbices que vão desde a escassez de mecanismos oportunizados pelo poder público no plano do controle interno, potencializado para falta de uma cultura participativa, até a ausência de vinculação das poucas hipóteses existentes de participação na tomada de decisão pública.

Tradicionalmente a produção acadêmica no campo do controle, especificamente o externo, circunda discussões acerca de seus parâmetros, de questões afetas à existência ou não de legitimidade para o seu exercício, ou mesmo dos critérios subjetivos de sua análise, como é o caso da discricionariedade, razoabilidade e eficiência, todos aferidos em momento posterior ao ato sob análise. No entanto, o presente artigo almeja perquirir a fonte de legitimação de tal modalidade de controle em momento anterior, distanciando-a de parâmetros jurídicos subjetivos e aproximando-a de reflexões acerca do cenário democrático vivenciado e do próprio ciclo de políticas públicas, visando que tal exercício se dê em caráter preventivo, a fim de evitar a ocorrência de determinado ato danoso.

Para tanto, será abordada a atribuição do Ministério Público no campo da Tutela Coletiva e da probidade administrativa alçando-o à categoria de controlador externo de políticas públicas em duas vertentes: busca por implementação de Políticas Públicas em consonância com o interesse geral e “correção de rumo” de determinada política já implementada.

O enfoque a ser conferido dentro de tal dicotomia reside no momento em que a atuação do Ministério Público pode e deve se dar. Isso porque, na grande maioria das vezes, o controle ocorre de maneira repressiva sobre políticas públicas já implementadas de maneira não responsiva. Nesse cotidiano, em razão do momento em que é exercido, tal modalidade de controle não é capaz de evitar o dispêndio de um bem escasso e crucial à execução de políticas públicas: o dinheiro público.

Logo, o cenário atual parece clamar por uma reorientação ou releitura da atuação do *Parquet*, a fim de privilegiar atividades pró-ativas ligadas à proteção preventiva. Isso porque, nas palavras do Promotor de Justiça Ythalo Frota Loureiro (2009), com as quais comunga-se:

(...) Enquanto não combatidos os fatores de risco que levam à corrupção ou ao desvio de finalidade da ação pública, o número de casos será sempre maior do que aplicação de sanção em face dos agentes responsáveis. O sistema de repressão sempre significará uma

alternativa incapaz de oferecer uma resposta consistente ao problema da corrupção e da ineficiência grave da gestão pública (LOUREIRO, 2009).

Nessa toada, lançando mão de discussões contemporâneas sobre *accountability* em políticas públicas e exercício de poderes contrademocráticos, além de buscar fundamentação na Constituição Federal, o presente artigo buscará demonstrar a legitimidade da atuação preventiva do Ministério Público no controle de políticas públicas como alternativa de participação popular na função administrativa, no afã de garantir responsividade diante do problema cultural da falta de participação social direta.

### **1. O que significa controlar Políticas Públicas? Uma resposta norteada pelo *policy cycle*.**

Os estudos precursores acerca de políticas públicas e suas respectivas técnicas de análise e abordagem surgiram no Estados Unidos nos estudos de Harold Lasswell ainda em 1951 (BRASIL e CAPELLA, 2016 p. 71), tendo como cenário uma realidade política, jurídica e social bastante distintas da nacional. Logo, a importação de conceitos e técnicas idealizadas acaba por gerar um divórcio entre abordagem teórica e prática, culminando na falta de metodologia em trabalhos científicos sobre o tema (BRASIL e CAPELA, 2016, p. 78), tendência que não se busca reproduzir na presente abordagem. Para tanto, lançar-se-á mão da contextualização teórica sobre o ciclo de políticas públicas para ali situar os mecanismos de controle existentes e, por conseguinte, delimitar a arena de atuação do Ministério Público no campo das Políticas Públicas.

Inicialmente, em que pese a calorosa discussão acadêmica acerca de um conceito fechado a ser atribuído ao termo “Políticas Públicas”, certo é que não há definição de políticas públicas precisa e universal, o que há é uma visão comum de que as políticas públicas envolvem o processo de fazer escolhas (SMITH;LARIMER, 2009 apud CAPELA; BRASIL, 2016, pg. 74). Sendo assim, a abordagem que se pretende conferir ao tema através do artigo se coaduna com a conceituação genérica formulada por Ana Lúcia Hartmann no sentido de entender por política pública aquela que visa definir ou estabelecer uma meta de finalidade coletiva (HARTMANN, 2005, p. 404), isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado (COMPARATO, 1998, p. 45).

Merecem destaque ainda os estudos de Maria Paula Dallari Bucci, quem, em meio a sua extensa produção acadêmica dedicada às políticas públicas, as resume como sendo arranjos institucionais complexos, expressos em estratégias ou programas de ação governamental, que resultam de processos juridicamente regulados, visando adequar meios e fins (BUCCI, 2019, p.13).

Embora não consista o objeto específico deste estudo, a fim de identificar e justificar as formas de controle de políticas públicas, afigura-se de grande relevo a compreensão não apenas de seu conceito, mas de seu processo de formação e implementação, o qual, no campo doutrinário, denominou-se *policy cycle*. O ciclo de políticas públicas surge como um processo analítico criado a fim de diminuir a complexidade do estudo do tema e simplificar a análise de políticas públicas. Para tanto, estabeleceu-se sua divisão em etapas relacionadas às diversas fases do processo político, dispostas de forma sequencial e interdependente<sup>3</sup>.

Apesar da fragilidade apontada por alguns autores sobre a abordagem de políticas públicas em ciclos (JENKINS-SMITH, 1993, p.44) e a falta de correspondência prática no cenário da política brasileira, sem dúvidas trata-se, inegavelmente, de ferramenta analítica que contribui para tornar didática a discussão sobre o tema, daí a opção por sua utilização.

Comumente utiliza-se como fonte teórica do *policy cycle* os estudos realizados por Howlett e Ramesh (1995), que, para analisar políticas públicas, propuseram sua repartição em um ciclo composto por cinco fases: I) Montagem da agenda; II) Formulação; III) Tomada de Decisão; IV) Implementação e V) Avaliação.

Note-se que a ilustração desse mecanismo enquanto um ciclo e não como simples processo não se deu ao acaso. A ideia expressada pelos teóricos do *policy cycle* é justamente que ao final da quinta etapa, qual seja, a da avaliação, os resultados ali encontrados se dignassem a influenciar diretamente na montagem da agenda, aprimorando-a e possibilitando a formulação de políticas públicas cada vez mais baseadas em evidências. Essa característica do ciclo, também restou popularmente reconhecida como função retroalimentar, que, na prática, acaba por servir de mecanismo de aprimoramento da própria gestão pública (MACHADO, 2013, p.10).

---

<sup>3</sup> Para melhor compreensão sobre o conceito de Políticas Públicas e seus ciclos, consultar: FREY, 2000; HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013; SECCHI, 2014.

O *policy cycle*, além de simplificar um complexo processo de produção de políticas, também possibilitou a disseminação e a concentração do conhecimento (CAPELLA; BRASIL, 2018, p. 10), eis que tal metodologia se propunha a ser aplicável a todas as denominadas políticas públicas, estabelecendo pontos de convergência e aproximação, não importa a área em que as mesmas viriam a ser implementadas, constituindo importante recurso metodológico para a área de políticas públicas.

Inserindo o tema posto sob discussão nesse cenário, surge um questionamento intuitivo: em que momento estaria inserido o controle de políticas públicas dentro dessa sistemática de estudo? Trata-se de questão com escassa abordagem no campo acadêmico. Talvez a falta de enfoque se dê em razão dos temas relativos ao controle de políticas públicas na área do direito versarem, majoritariamente, sobre o controle judicial de políticas públicas, o que conduz a uma inferência errônea de que o controle se apresentaria dentro do ciclo em momento posterior ou concomitante à avaliação e/ou monitoramento, sendo esses últimos seus pressupostos.

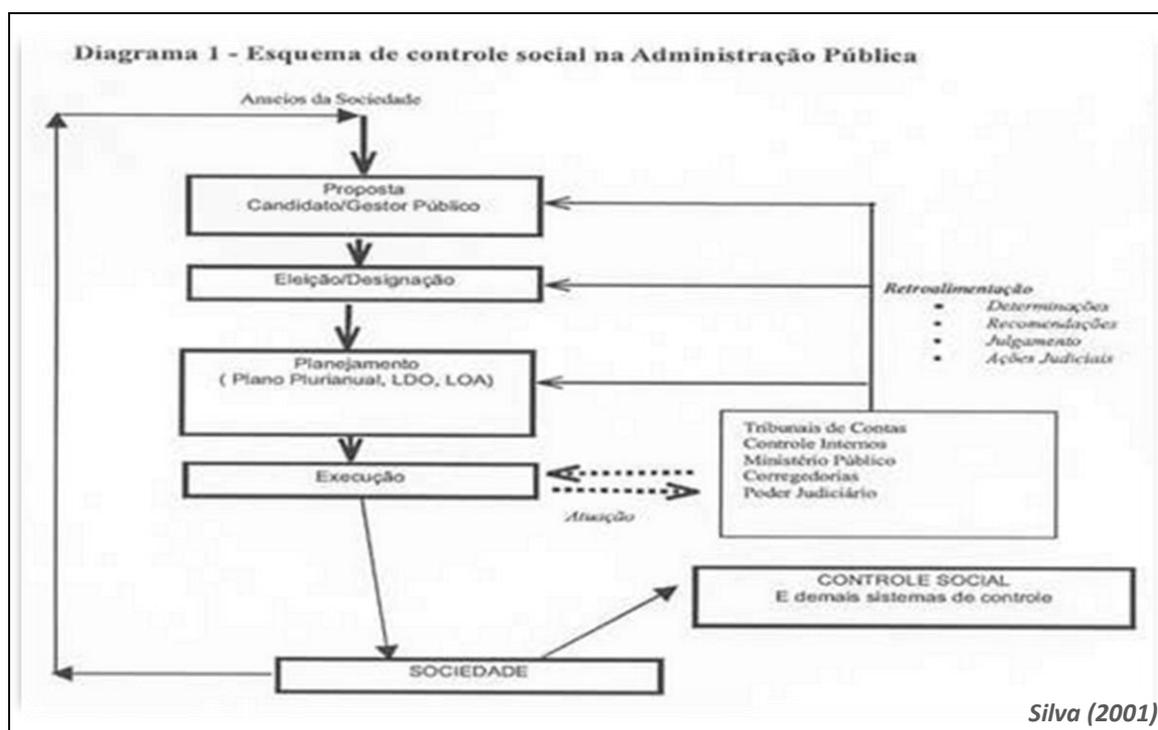
É daí que uma dissociação inicial demonstra-se salutar: o controle de políticas públicas, seja em relação aos fins que norteiam o presente estudo, seja em decorrência de sua matriz epistemológica, não deve ser concebido como sinônimo ou aproximação do termo “judicialização de políticas públicas”, bastante recorrente pesquisas jurídicas desenvolvidas recentemente<sup>4</sup>. Em verdade, o controle de políticas públicas constitui um gênero do qual o controle judicial é apenas uma de suas espécies, podendo ser exercido por uma multiplicidade de atores e em diversos momentos desde a proposta, até a implementação, execução e avaliação de uma política pública.

Outra questão relevante que pode associar-se à tal lacuna acadêmica, diz respeito ao fato de que, no mundo jurídico, o tratamento do tema do exercício de controle nas três primeiras etapas do ciclo, principalmente do controle externo, foi por muito tempo repellido pela tradicional distinção feita entre atos políticos e administrativos, rodeada pela subjetividade da usual discricionariedade administrativa (DAL BOSCO; VALLE, 2005, p. 7), panorama que vem se modificando com as discussões contemporâneas trazidas por juristas publicistas sobre gestão pública.

---

<sup>4</sup>Sobre o tema destacam-se os trabalhos desenvolvidos pela Prof. Vanice Regina Lírio do Valle (2016), *Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Controle Judicial* e pelo Prof. Diogo de Figueiredo Moreira neto (2007), *Apontamentos sobre o controle judicial de políticas públicas*.

Feito tal esclarecimento e reflexão inicial, certo é que a análise multidisciplinar que vem clamando o tema de políticas públicas, com um olhar voltado para administração pública para além da legalidade e próximo de uma atuação responsiva, somado ao cenário democrático atual de busca pela implementação de uma democracia participativa substantiva (MOREIRA NETO, 2011, p. 24), todas as etapas do ciclo de políticas públicas passam a ser enxergadas como campo fértil de incidência do exercício do controle. O diagrama cunhado por Silva (2001) ilustra bem tal realidade:



Destaca-se em relação ao quadro acima a ilustração de dois aspectos já evidenciado do controle de políticas públicas: I) trata-se de um exercício perene, que incide em todas as etapas da tomada de decisão pública; II) A função retroalimentar do controle, que possui capacidade de transmutar propostas de governo, o processo eleitoral, o planejamento público e, por conseguinte, a implementação de políticas públicas.

Apesar da dificuldade em se encontrar obras que tracem um paralelo direto entre as etapas do ciclo de políticas públicas e o controle externo, é possível extrair das principais obras contemporâneas sobre Políticas Públicas conclusões que traduzem o liame claro entre os dois lados da abordagem.

Por guardarem origem no campo das políticas públicas, tais reflexões apresentam-se muito mais alargadas que as discussões jurídicas sobre o tema, que permanecem estáticas em relação às situações excepcionais em que seria defeso ao judiciário adentrar no controle de legalidade de decisões políticas, repelindo, muitas vezes, todo um arcabouço acerca da legitimação social da esfera de discussão jurídica. Assim sendo, nesse momento, discussões do campo da ciência política e das políticas públicas em si, apresentam-se indispensáveis à reflexão sobre um controle efetivo e legítimo, ao corroborarem com o atual panorama democrático vivenciado pelo País.

Autores de relevo no âmbito da análise de políticas públicas apresentam diversas reflexões sobre inconsistências reveladas na atuação de gestores para com formação do ciclo de políticas públicas, que podem conduzi-lo à ineficiência, ineficácia ou até mesmo à inobservância de seu objetivo maior: o atendimento do interesse público através da efetivação de direitos e garantias fundamentais. Tais inconsistências, ao serem relacionadas ao risco de sucesso ou insucesso de uma determinada política, revelam-se como arenas passíveis de controle em suas diversas modalidades.

Nesse sentido, Thomas Dye (2017) apresenta inconsistências que se pode verificar nas fases e monitoramento e avaliação de políticas públicas. Dentre elas, estão a dificuldade, o desinteresse e o descrédito da avaliação de políticas públicas por parte de gestores, traduzidas por confecção de justificativas padronizadas para avaliações negativas, que inviabilizam a identificação dos problemas reais de determinada política capazes de gerar benefícios à gestão pública durante o processo de retroalimentação (DYE, Thomas, 2017, p. 65). Menciona o autor a existência de vontades políticas não racionais, privilegiando grupos de interesse específico em detrimento da vontade geral (DYE, Thomas, 2017, p. 69), reforçando a necessidade de participação e representatividade durante a formação da agenda pública e da proposição de novas políticas.

Aponta ainda como entrave de político, a cultura de utilizar o processo eleitoral como substituto da análise/avaliação de Políticas Públicas, culminando com a preferência por políticas públicas com maior visibilidade eleitoral (DYE, Thomas, 2017, p.67), em detrimento da formulação de políticas públicas baseadas em evidências. Igualmente relacionada ao processo eleitoral, cita o problema da dificuldade de extinguir Políticas Públicas ineficazes devido ao excesso de preciosismo para com a imagem política (DYE, Thomas, 2017, p. 65).

Ao tratar da avaliação dentro do ciclo de políticas públicas, em uma aproximação com o que se entenderia por controle interno, William Dunn (2018) identifica alguns pressupostos que não costumam ser observados pela administração pública. Logo de início, destaca o fato de a avaliação de políticas públicas não poder gravitar tão somente no campo da implementação de uma política em específico, mas também daquilo que denominou de *meta-evaluation* consistente na avaliação dos próprios parâmetros de avaliação, metas e objetivos do governo (DUNN, William, 2018, p. 331), o que raramente é verificado, ainda mais diante de ações governamentais que sequer possuem algum parâmetro avaliativo ou justificante.

Assevera o autor que, por contribuir a avaliação para a transparência e crítica dos valores subjacentes à seleção das metas e objetivos maiores de um governo, a ausência de seu exercício no âmbito do controle interno de políticas públicas acaba por inviabilizar a reflexão acerca da assertiva prioridade adotada por um plano de governo (DUNN, William, 2018, p. 332), ou seja, do próprio processo de tomada de decisão pública (DUNN, William, 2018, p. 339). Finaliza o capítulo de sua obra afirmando que, em verdade, o requisito essencial para a utilidade multiatributiva da análise de uma política pública é justamente que os grupos de interesse participem ativamente do processo de avaliação (DUNN, Willian, p. 341).

Na mesma esteira da conclusão final tecida por Willian Dunn (2018), conferindo ênfase à dimensão participativa, Jean-Baptiste Harguindeguy (2017) afirma ser a avaliação de uma política pública um processo de interação social, além de o caracterizar uma forma de *accountability*, sendo, enquanto tal, passível de exercício ao longo não só do processo de implementação, mas também de formulação de políticas públicas. (HARGUINDEGUY, 2017, p. 225 e 235)

Em que pese possuírem tais considerações origem empírica em países estrangeiros, não causa estranheza que diversas das inconsistências apontadas ganhem ilustração na realidade do sistema brasileiro de implementação de políticas públicas, demonstrando não se tratar de um problema que assola somente a comunidade nacional. Ademais, é possível extrair de todas as narrativas uma resposta comum nos três autores mencionados para, ao menos, minimiza-las: a participação social no processo de avaliação e monitoramento de políticas públicas.

Nesse ponto, um segundo esclarecimento de cunho organizacional se faz necessário. O estudo de políticas públicas, ao se desenvolver em forma de análise, se deu

a partir de duas vertentes: a análise *ex ante* e a análise *ex post*, objetivando, cada uma delas, um exercício avaliativo distinto. A primeira delas conduz a uma avaliação acerca da formulação da agenda decisória, levando em consideração, por exemplo, se o problema social demanda intervenção pública, se há recursos para seu tratamento, se a questão se insere nas prioridades sociais, sejam elas mandatórias ou relativas ao plano de governo, aproximando-se de uma espécie de controle prévio. A segunda por sua vez guarda maior relação com o processo de monitoramento e avaliação de resultado em si, se assemelhando a uma espécie de controle finalístico de determinada política (FREY, 2000).

Tal reflexão se faz necessária para chamar atenção para o fato de que, ao enfatizarem a necessidade de participação social no processo avaliativo de políticas públicas, Harguindeguy (2017), Dunn (2018) e Dye (2016) referem-se tanto ao processo atrelado à análise *ex ante*, quanto à análise *ex post*, revelando a possibilidade de incidência de um controle tanto em caráter preventivo, como repressivo, associado, respectivamente, a cada tipo de análise.

Assim sendo, dentro dessa releitura multidisciplinar pode-se afirmar que o controle de políticas públicas seria um mecanismo de *accountability* perene, inerente e indispensável ao próprio ciclo de políticas públicas. Apesar de no âmbito nacional tal controle emergir de bases sociais, como expressão do Art. 1º, parágrafo único da CRFB, diante da falta de gramática de participação social direta, revela-se não só natural como necessário que a mesmo se dê mediante representação.

É assim que a dinâmica de controle de políticas públicas se desenvolve em dicotomias, podendo ser caracterizado como direto ou indireto, interno ou externo, social ou institucional, repressivo ou preventivo. Da mesma forma, do ponto de vista de representação e legitimação, vigora hoje um sistema de controle compartilhado, em que figuram como agentes de tal controle órgãos como as Controladorias, Os Tribunais de Contas, os Conselhos, o Ministério Público, o Judiciário, dentre outros representantes sociais<sup>5</sup>.

A despeito de tal compartilhamento (IOKEN, 2017), empobrecida tem sido o estudo da dimensão jurídica do controle social e da participação nas políticas públicas no

---

<sup>5</sup> Sobre o controle compartilhado de políticas públicas, consultar a obra de Sabrina Ioken (2017) listada na bibliografia;

Brasil. Coutinho (2013), ao identificar tal lacuna, busca evidenciar a necessidade de modificar esse panorama, vez que, em sendo o direito o responsável por atribuir aos gestores, através da estruturação e regulamentação jurídica, o dever de prestação de contas e transparência (*accountability*) das políticas públicas, é ele igualmente a fonte do dever de justificar e motivar as decisões relativas à definição de prioridades, seleção de meios, formulação de planos de execução, alocação de recursos e outros, sempre considerando o interesse público (COUTINHO, 2013, p 16-17).

Faria (2003) já havia chegado à conclusão semelhante uma década antes, ao estabelecer uma ligação entre a notória carência de estudos dedicados aos processos e às metodologias de avaliação de políticas e a escassa utilização da avaliação, como instrumento de gestão, pelo setor público do país nos três níveis de governo (FARIA, 2003, p. 22).

Diferentemente do que ocorre com a contextualização dos problemas atinentes à análise *ex post*, o transporte das hipóteses temporais de controle preventivo e de seus mecanismos para a realidade prática brasileira pode causar certa estranheza e dificuldade. Isso porque não é praxe do processo de implementação de políticas públicas brasileiro a publicização das “*regras do jogo*”, através da exposição de parâmetros mínimos para avaliação, com aposição de metas, objetivos, e justificativas de inserção do tema na agenda pública, que, dentre outros, seriam os responsáveis por possibilitar uma análise *ex ante*, e, por conseguinte um controle prévio. Tais fatores sem dúvidas contribuem diretamente com o excesso de decisionismo e escassez de efetividade das diversas modalidades de controle (IOKEN, 2017, cap. 3).

Em uma aparente tentativa de modificar a realidade brasileira, no ano de 2018 o Governo Federal publicou dois Guias Práticos de avaliação de políticas públicas, um referente à análise *ex ante*<sup>6</sup> e outro á análise *ex post*<sup>7</sup>, ambos disponíveis no sítio oficial do Governo Federal. Na ocasião o então Ministro da Fazenda asseverou que “*avaliar é etapa essencial para aperfeiçoar as políticas públicas e aprimorar a alocação de recursos e a qualidade do gasto público, visando melhorar a prestação de serviços*” (Henrique Meirelles, 2018). No entanto, apesar de apontarem diretrizes, e lançarem mão

---

<sup>6</sup> Disponível em <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/guia-analise-ex-ante.pdf>> Acesso em 12 de janeiro de 2020;

<sup>7</sup> Disponível em <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/guia-analise-ex-post.pdf>> Acesso em 12 de janeiro de 2020;

da contemporânea literatura internacional sobre análise de políticas públicas, os guias não tornam vinculantes sua observância em qualquer das esferas do governo.

Ainda como reflexo da evolução da aplicabilidade dos estudos de políticas públicas no Governo Brasileiro, destaca-se o Decreto n. 9834/2019, responsável pela criação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, com o objetivo de melhor avaliar as políticas públicas mantidas diretamente pela União. Sem dúvidas tais avanços demonstram a influência que a literatura estrangeira vem exercendo sobre o campo no Brasil e a consequente necessidade de compatibilizar teoria e prática no plano interno. No entanto, ainda há um longo caminho a percorrer para que tais recomendações se tornem a tônica não só da gestão pública, mas também da participação social em associação com os agentes públicos.

No que tange à essa falta de associação e de cultura participativa, fato é que se há inobservância do dever juridicamente imposto de justificar e motivar as decisões relativas à definição de prioridades, seleção de meios, formulação de planos de execução, alocação de recursos, é natural que se veja aumentado o risco de que haja maior opacidade, menor participação e menos intensa mobilização de atores relevantes em políticas públicas. Tal constatação justifica e corrobora a necessidade de que haja uma maior e precisa abordagem jurídica nessa seara, sendo propícia que a mesma se dê via controle, considerando a dimensão participativa que o direito pode assumir no ciclo de políticas públicas (COUTINHO, 2013, p. 23).

Dentro da pluralidade de controladores e da diversidade de dicotomias, apesar da conotação mais estrita que se vem conferindo ao controle políticas públicas no Brasil, o concebendo intuitivamente como um mecanismo externo, institucional e repressivo, passa-se a refletir sobre a necessária existência, no contexto juspolítico brasileiro, de um controle externo, social e preventivo, como forma de exercício de *accountability social*, conferindo materialidade às reflexões feitas sobre a literatura estrangeira sobre uma possível saída para as diversas dificuldades identificadas no fase de monitoramento e controle dentro do ciclo de políticas públicas.

## 2. Crise de Governabilidade e *accountability* em políticas públicas: o clamor por participação social.

Partindo-se da concepção de que seria o método democrático representativo um sistema institucional para chegar a decisões políticas no qual os indivíduos adquirem poder para decidir através de uma luta competitiva pelos votos dos cidadãos (SCHUMPETER, 1961, p. 321), a reflexão inicial que se propõe é se tal sistemática, dissociada da participação social direta na tomada de decisão pública, tem sido suficiente para a implementação de políticas públicas que traduzam o interesse geral.

No Brasil, o processo de institucionalização do poder para exercício de direitos individuais em escala metaindividual não se deu em paralelo com a instrumentalização da participação direta dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas patrocinada pelo Estado. Em verdade, a escassez de mecanismos de participação direta dos cidadãos nessa área é uma realidade na maioria dos Estados Democráticos, inclusive desenvolvidos (PRZEWORSKI, 1999).

É justamente esse descompasso que conduz à formulação de políticas públicas, por parte dos governantes, diversas ou até antagônicas às propostas de governo que subsidiaram suas eleições e, por conseguinte, contrárias ao interesse público (OLIVEIRA, 2008, p. 69).

Em tais hipóteses, indubitavelmente um filtro democrático-representativo poderia ser exercido pelo Legislativo, no entanto, quando o governo detém uma base parlamentar majoritária, o próprio legislativo é neutralizado, acabando por exercer papel de mero expectador das escolhas governamentais. Tanto é assim que, a despeito da implementação parcial do orçamento impositivo<sup>8</sup>, o Legislativo continua a ser ignorado pelo Poder Executivo em questões fundamentais para o planejamento de Políticas Públicas, como é o caso do controle de execução orçamentária (DAL BOSCO, 2007 apud OLIVEIRA, 2008, p. 68).

Como bem denominado pelo jurista espanhol-argentino Gerardo Pisarello Prado, esse cenário conduziu ao diagnóstico de uma "crise de governabilidade" (PISARELLO,

---

<sup>8</sup> Emenda Constitucional nº 100/2019: Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.

2007), que clama pelo reforço da participação social na tomada de decisão pública como forma de legitimá-las.

Esse seria o cenário caracterizado pelos cientistas políticos e contemporâneos como crise da própria democracia representativa e ascensão de novas vertentes democráticas associadas à democracia participativa. Sobre o tema, Adam Przeworski, Susan Stokes e Bernard Manin, ainda na década de 1990, defendiam que, em um regime eleitoral-representativo, o controle dos cidadãos sobre os políticos é, no melhor dos casos, altamente imperfeito, desenvolvendo a necessidade de que, ao voto, sejam agregados outros mecanismos de controle. (PRZEWORSKI, 1999).

A ideia desenvolvida pelos autores guarda relação direta com a hipótese a ser demonstrada no presente artigo, reforçando o entendimento de que a dimensão participativa, ou substancial, em uma democracia, não deve estar restrita à previsão legislativa de mecanismos de participação, se fazendo necessária busca pela participação real, que soma, propõe, vincula a vontade pública dos governados à decisão dos governantes. Essa participação encontraria campo para efetivação justamente através do controle preventivo, ou monitorio de políticas públicas. Opta-se por denominá-lo dessa forma por estar o mesmo incerto justamente no campo da análise *ex ante* de políticas públicas, ou, ainda que se dê em um cenário pós implementação de uma política, que seja exercido de maneira concomitante ao monitoramento da mesma.

Retomando a conclusão de Jean-Baptiste Harguindeguy (2017) sobre consistir o processo de avaliação de políticas públicas uma forma de *accountability* (HARGUINDEGUY, 2017, p. 235), tem-se que uma das variações dos mecanismos de *accountability* é a responsável por conferir legitimidade e instrumentalidade ao dito controle preventivo monitorio de políticas públicas.

Sem pretender revisitar a densa produção acadêmica sobre a transposição do termo *accountability* para o cenário brasileiro<sup>9</sup>, e em que pese o mesmo ainda não ter sido traduzido para o português, vigorando uma conotação genérica que se assemelha à prestação de contas e fiscalização, merecem destaques algumas conceituações, em especial o tratamento conferido por Guilherme O'Donnell sobre a vertente de reforço do tradicional *accountability* vertical.

---

<sup>9</sup> Para uma melhor compreensão sobre o significado ver CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: quando devemos traduzi-la para o português?** Rio de Janeiro. Revista de Administração Pública, v. 24, n. 2, 1990

Dentro desse pressuposto, O'DONNELL reconhece três dimensões de *accountability* que seriam complementares: I) a vertical, ligada ao processo eleitoral idôneo; II) a horizontal, ligada ao sistema de *check na balance* entre os poderes; III) a societal, complemento da dimensão vertical, caracterizando-se como forma de atuação da sociedade no controle das autoridades políticas, inclusive com a utilização de ferramentas institucionais. Da mesma forma. Aponta o autor, ainda, a existência de instituições *mandated* designadas para atuar ao lado das instituições *balanced* no exercício do *accountability* horizontal, em claro reforço do sistema de freios e contrapesos(O'DONNELL, 2001, p. 11-34).

Fazendo um *link* com o aspecto democrático por trás do exercício do controle externo, Pierre Rosanvallon (2008), ao tratar dos poderes contrademocráticos, evidencia a necessidade de ênfase do processo de vigilância e monitoramento das atividades do poder político, através do que denomina de *neutral watchdog*, que nada mais seriam que instituições legalmente organizadas e independentes, que teriam como função primordial resgatar a confiança pública e avaliar as sistemáticas suspeitas dirigidas aos governos (ROSANVALLON, 2008, p. 1.323). Conclui o autor asseverando que seria justamente o exercício de tais poderes contrademocráticos, como aquele desempenhado pelos *neutral watchdogs*, que sustentaria a democracia representativa no tempo (ROSANVALLON, 2008, p. 1323).

Ainda sobre o viés democrático do monitoramento e do controle, John Keane (2010) reconhece que em uma nova vertente democrática, onde a democracia passa a ser considerada uma arma acessível e indispensável à concentração irresponsável de poder, assumindo um novo significado referente ao escrutínio e ao controle público dos tomadores de decisão, através de instituições extraparlamentares de monitoração de poder, que o autor exemplifica como aquelas responsável pela condução de instrumentos como os inquéritos públicos. (KEANE, 2010, p. 26-27). Tal vertente é denominada pelo autor como democracia monitória.

Um ponto comum entre as reflexões sobre *accountability* e democracia tecidas pelos três autores é o fato de que o exercício de controle e monitoramento da gestão pública através de instituições externas traduziria verdadeira institucionalização da desconfiança democrática, como forma de transformar a desconfiança em uma virtude democrática ativa (ROSANVALLON, 2008, p. 564). No contexto brasileiro, a partir dos papéis delineados na constituição, fica claro que instituições como o Tribunal de Contas

e o Ministério Público, estariam aptos a assumir tais funções (WILLEMANN, 2013, p. 235).

No que tange aos institutos jurídicos à disposição para o exercício do controle da desconfiança institucionalizada capazes de conferir no campo do direito administrativo pátrio, em termos principiológicos, pode-se dizer que o dever de responsividade do agente público emerge como uma das balizas para a confiança pública. Tal dever deve aqui compreendido como um princípio instrumental da democracia destinado a salvaguardar a legitimidade da atuação política, traduzindo-se, como bem assevera o administrativista Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “*uma reação governamental que deve ser a normalmente esperada e exigida, ante a enunciação da vontade dos governados*” (MOREIRA NETO, Diogo, 2006, p. 85.)

Logo, o dever de responsividade<sup>10</sup> para com a elaboração e implementação de políticas públicas possui tanta relevância como a legalidade, a eficácia e a eficiência, pois sem tal princípio instrumental, o interesse mediato de todo e qualquer ato administrativo que compõe o processo de implementação de determinada política pública, qual seja o interesse público, não restaria verificado (DAL BOSCO, 2005 p. 8), abrindo espaço para desconfiança, e, por conseguinte, para o enfraquecimento da própria democracia representativa.

Isso porque a cobrança por responsividade através de mecanismos de *accountability* e monitoramento das ações públicas emerge como vertente da própria democracia participativa. Afinal, nas palavras de Diogo de Figueiredo Moreira Neto: “*Em uma ambiente de democracias aparentes e crise de representatividade, são os cidadãos a fonte e a justificação, e não apenas sujeitos da autoridade pública. Nesse contexto, o Paradigma de controle da atividade estatal é o do resultado e não mais o da mera legalidade*”.

Assim sendo, retomando a reflexão inicial sobre a ligação entre participação social direta na tomada de decisão pública e observância de interesse geral, nesse momento também compreendido como observância de responsividade, extrai-se um novo

---

<sup>10</sup> A responsividade é uma noção-chave para a democracia representativa, correspondendo à aptidão do governo para fazer frente e corresponder às preferências dos cidadãos representados. Um governo responsivo é capaz de identificar os desejos e as aspirações dos seus representados e oferecer respostas por meio da adoção de comportamentos apropriados. Para uma abordagem mais aprofundada da noção, veja-se: PETTIT, Philip. Varieties of public representation. In: SHAPIRO, I.; STOKES, S.; WOOD, E. J.; KIRSHNER, A. (Ed.). Political representation. Nova York: Cambridge University Press, 2009. p. 61-89.

questionamento: em caso de inobservância do interesse geral na proposição de uma política pública, existe no Brasil uma entidade legitimada ao exercício do controle preventivo de políticas públicas, aqui também traduzido como espécie controle monitorio, exercido mediante institucionalização da desconfiança, com empréstimo dos termos da doutrina de John Keane (2008) e Mariana Willeman (2013).

### **3. Legitimidade do Ministério Público para o Controle Preventivo (Pró-Ativo) de Políticas Públicas.**

Da contextualização feita acerca do momento democrático contemporâneo resta latente a fundamentalidade do monitoramento da administração pública através do exercício de poderes contrademocráticos, sejam eles exercidos de forma direta pela sociedade ou através de instituições representativas autônomas, como o Ministério Público, também caracterizadas por Pierre Rosavallon como *neutral whacthdogs* (ROSANVALLON, 2008). Trata-se de medida complementar de um sistema representativo inegavelmente carente de legitimidade e confiança.

A produção acadêmica tem sido assertiva no sentido de buscar estabelecer pressupostos autorizativos genéricos para fins de controle de políticas públicas, como é o caso da inobservância de princípios norteadores da administração pública com alto grau de subjetividade, notadamente a discricionariedade. Mas este não será o enfoque. Busca-se um ponto de partida para legitimar e reforçar a necessidade de uma atuação do Ministério Público que não esteja atrelada a transgressões normativas ou inobservâncias principiológicas, mas à sua própria atribuição constitucional e ao momento político-democrático experimentado.

Nesse momento de desenvolvimento textual pretende-se introduzir, ainda que de maneira rasa, reflexões sobre a forma em que tal controle preventivo está autorizado pelo ordenamento pátrio a se efetivar, defendendo, nessa linha, uma atuação do Ministério Público como forma de garantia da voz popular na tomada de decisão pública e, por conseguinte, na formação da agenda para fins de implementação de políticas públicas dotadas de responsividade.

Para tanto, se faz necessário um olhar crítico da realidade brasileira, que deixa sinais claros de que o sistema de controle social direto, por si só, não vem sendo capaz de fazer frente ao preocupante descaso com a coisa pública que o país vem vivenciando na

última década. Nesse sentido, aduz Varderlei Siraque (2009) em sua obra “O controle social da função administrativa do Estado”:

Existem fatores políticos, culturais e jurídicos [...] que impedem ou dificultam a realização concreta do direito à participação popular e ao controle social das atividades do Estado. Dentre eles, citamos: clientelismo político; tráfico de influências; assistencialismo ou paternalismo político; as dificuldades de acesso ao Poder Judiciário; as dificuldades para acessar as informações públicas; a falta de cultura participativa e de fiscalização. (SIRAQUE, 2009, p. 143).

Sem dúvidas, conforme continuou pontuando Siraque, o controle social é direito humano fundamental da primeira geração, expressando-se no exercício da cidadania e servindo de meio para a proteção dos direitos individuais, coletivos e, mais recentemente, dos direitos difusos” (SIRAQUE, 2009, p. 110). E é justamente em razão de tal fundamentalidade que o mesmo deve ter seu exercício assegurado de maneira efetiva, ainda que para isso necessite da intermediação de instituições dotadas de legitimidade para tanto.

Nesse sentido, é cediço que a Constituição Federal de 1988 cuidou de delinear um novo formato de Estado no Brasil, que, para além das questões estruturais, estabeleceu novos direitos e garantias que conferissem lastro a esse novo Estado (COELHO; KOZICKI, 2013, p. 382), bem como dotou instituições de capacidade e legitimidade para fazer frente a tais direitos e garantias.

Esse foi o caso do Ministério Público, ao qual foi atribuído um novo perfil com a Constituição de 1988. Uma das principais mudanças havidas foi sem dúvidas a separação entre as funções de tutela dos direitos difusos e coletivos e de defesa judicial dos atos do Poder Executivo, que passou a ser incumbência exclusiva dos órgãos da Advocacia Pública, enquanto o Ministério Público foi alçado à condição de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da CRFB<sup>11</sup>)

---

<sup>11</sup> Sobre a dicção do Art. 127 da CRFB, merece consideração a impressão trazida por Paulo Afonso Garrido de Paula: “(...) *Instituição no sentido de estrutura organizada para a realização de fins sociais do Estado. Permanente, porquanto as necessidade básicas das quais derivam as suas atribuições relevam valores intrínsecos à manutenção do modelo social pactuado (Estado Democrático de Direito – Constituição, art. 1º). “Essencial à função jurisdicional do Estado”, de vez que a atuação forçada da norma abstrata ao fato concreto, quando envolver interesse público, deve sempre objetivar a realização dos valores fundamentais*”

Nessa toada, para além das atribuições usualmente conferidas às instituições semelhantes ao Ministério Público no mundo, forçoso reconhecer que o MP brasileiro possui uma condição privilegiada na Constituição, sendo inegável sua autonomia e discricionariedade para atuar tanto no campo judicial como no extrajudicial, procurando assegurar a força normativa da Constituição através da articulação política não-partidária (LOUREIRO, 2009, p.5).

Corroborar com tal ideia a constatação de que uma das maiores conquistas do Ministério Público com a promulgação da Carta Magna de 1988, senão a maior, foi a sua desvinculação da defesa do erário e dos atos governamentais, que, atrelada a autonomia e a independência funcional conferidas aos seus membros, permite o efetivo exercício de suas funções de maneira independente (ISMAIL, 2014, p. 184) principalmente no campo do combate à corrupção, da improbidade administrativa e no controle da administração pública e da efetividade dos Direitos Sociais, através da Propositura de Ação civil Pública. Nesse sentido, Uadi Lammêgo Bulos (2003) ao tecer considerações sobre esse novo papel do MP, destaca interessante acórdão de lavra do STF:

O Ministério Público não constitui órgão auxiliar do Governo. É-lhe estranha, no domínio de suas atividades institucionais, essa função subalterna. A atuação independente dessa instituição e do membro que a integra impõe-se como exigência de respeito aos direitos individuais e coletivos e delinea-se como fator de certeza quanto à efetiva submissão dos poderes à lei e à ordem jurídica”. (STF, Tribunal Pleno, ADIMC 789, rel. Min. Celso de Mello, decisão: 22-10-1992, Em. de jurisprud., v. 1693-02, p. 196; DJ 1, de 26-2-1993, p. 2356) (Bulos, 2003, p. 1088)

Na certeza da possibilidade da atuação extrajudicial do Ministério Público e de que o órgão busca não apenas o combate à corrupção burocrática e à desonestidade funcional, mas também equacionar o problema da má gestão pública (LOUREIRO, 2009, p.12), qual seria então o momento em que tal atuação estaria autorizada a ocorrer dentro do denominado ciclo de políticas públicas, apresentado no início do artigo?

Falar sobre o tema conduz à reflexão sobre o modo de interação entre o MP e a sociedade civil. O tema foi especificamente tratado em artigo de autoria de Luciano Ros (2009), ocasião em que, diante da impossibilidade de se estabelecer uma modalidade

---

*da sociedade, razão pela qual a intervenção do Ministério Público se faz sempre necessária (Garrido de Paula, 2001, p. 312).*

única de interação, propôs o que denominou de três padrões ideais de interação: I) O de Órgão Tutelar, único titular apto à defesa dos interesses sociais; II) O de protetor das minorias e de diversos grupos formadores da sociedade civil, assumindo um perfil transformador, de modificação social; III) O de Órgão de mediação, assumindo um papel de articulador entre vários grupos existentes na sociedade e os diversos segmentos sociais. (ROS, 2009, p. 38-42).

Apesar da falta de consenso entre os autores das Ciências Sociais quanto a uma modalidade de interação que possa ser extraída de maneira genérica a partir da análise das mais diversas atribuições do Ministério Público (COELHO; KOZICKI, 2013, p. 388), fato é que em qualquer dos três padrões propostos encontrar-se-ia legitimada a ação do ministério público que visasse assegurar não só a formulação de políticas públicas com participação efetiva da sociedade, mas também tornar os atos da administração plenamente transparentes.

Oportuno salientar aqui o pensamento exarado por Sérgio Coelho e Katya Kozicki (2013), com o qual se coaduna, no sentido de negar que, ainda que em seu padrão de Órgão de Mediação, assuma o Ministério público o papel de formulador ou implementador de políticas públicas (COELHO e KOZICKI, 2013, p. 390), nos seguintes termos:

A implementação de políticas públicas exige prestações positivas do Estado, dispêndio financeiro e vontade política, ou seja, todo um conjunto de fatores que, somados, impulsionam o agir estatal para a satisfação de uma necessidade humana – pois onde há direitos existem necessidades. É justamente em tal situação de fazer o Estado atuar, de efetivar direitos, que se faz presente a atuação do Ministério Público quando se discutem políticas públicas. Como defendido, não é atribuição ministerial formular ou implementar essas políticas, **mas cobrar, exigir, mediar, facilitar o diálogo** no afã de incluir na pauta política os problemas que afligem a sociedade, pois perseguir o interesse público é o objetivo maior da instituição ministerial (COELHO e KOZICKI, 2013, pg. 392).

Na mesma esteira, tratando dessa postura de mediador a ser assumida pelo *Parquet*, insere-se estudo realizado por Catia Aida Silva (2001) sobre tendências de atuação no campo da defesa de interesses metaindividuais, levando-a a categorizar a atuação de promotores na área como de “promotores de gabinete e promotores de fatos”. A primeira categoria enxergaria as novas atribuições do promotor dentro das fronteiras da esfera jurídica, promovendo a defesa dos interesses metaindividuais, sobretudo, pela via judicial. Já a segunda categoria teria incorporado o alargamento das funções dos

promotores trazidas pela CRFB para muito além da esfera jurídica, tornando-os verdadeiros articuladores políticos nas comunidades em que trabalham. Em suas palavras:

De um lado, as novas atribuições constitucionais do Ministério Público são percebidas como fontes de poder a ser usado na “transformação da sociedade”. De outro, causam desconforto por causa dos limites impostos pela realidade percebida e das fronteiras imprecisas entre as esferas jurídicas e o universo de iniciativas de caráter social e político, exigindo mais do que um agente judiciário supostamente deveria e poderia fazer.” (SILVA, 2001, p. 99-100).

Seja do ponto de vista constitucional, infraconstitucional, democrático ou social, não há qualquer óbice à atuação do Ministério Público nos Moldes propostos, ou seja, em caráter preventiva a fim de assegurar a participação social na formulação, implementação e execução de políticas públicas. Em verdade, esforços para tolher ou negar essa possibilidade importa em ganhos apenas para os envolvidos na malversação da coisa pública.

Logo, não se pode tomar as modificações promovidas pela CRFB/88 no âmbito de atribuições do Ministério Público, com a autonomia em relação ao Executivo, a atribuição para a tutela de interesses difusos e coletivos, ou, no âmbito infraconstitucional, a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei de Ação Civil Pública, como fruto do acaso. O ordenamento público modelou a instituição e a aparelhou para atuar como verdadeira instituição de *accountability* e negar a sua legitimidade para o controle preventivo de políticas públicas seria negar uma forma de expressão do princípio democrático trazida pela constituição cidadã.

### **Conclusão.**

Apesar de não ter pretendido esgotar ou dar uma resposta fechada para o problema estrutural do controle de políticas públicas no País, pretendeu-se, diante de fatores limitadores de um controle social efetivo no âmbito das políticas públicas na atualidade, apresentar a atuação preventiva do Ministério Público como alternativa que se coaduna, a um só tempo, com a efetividade do direito fundamental à participação social na tomada de decisão pública, a cobrança social por *accountability* e, por conseguinte, com a própria legitimidade democrática de um governo.

Para tanto, nota-se que ainda se faz necessário a incorporação efetiva de tal papel por parte da Instituição, através da adoção de medidas que se viabilizem uma atuação pro-ativa de finalidade preventiva, a fim de ver assegurada a participação social no *policy cycle*, ainda que, pela falta de cultura participativa, dentre outras dificuldades estruturais do Estado Brasileiro em tornar efetiva e benéfica a utilização do *policy cycle*, tal participação se dê de forma institucionalizada.

Tendo concedido a Constituição de 1988 atribuição e legitimação para que o MP desempenhe o papel de *neutral watchdog*, no exercício dos poderes contrademocráticos tal como proposto por Rosavallon (2008), de uma instituição *mandated*, nas ideias de Guillermo O'Donnell (2001), ou ainda de órgão expressivo das atividades de controle em uma democracia monitoria, tal como arquiteta John Keane (2010), parece que a mentalidade a ser ascendida está no interior da própria instituição. Se faz necessária uma mudança gradual de postura institucional, com a deflagração de mecanismos de organização interna e a criação de órgãos de apoio que possibilitem e tornem efetiva uma atuação preventiva de controle da administração pública, seja para controle de desvio de finalidade, seja para monitoramento de gastos públicos.

Até que se adquira, com o avanço da democracia participativa a partir da confiança e da transparência da ação pública, uma cultura de participação social, não pode conviver a democracia com tal lacuna, afigurando-se imprescindível viabilizar a atuação de instituições com legitimação democrática para o controle social de políticas públicas, tal como o Ministério Público. Do contrário, a contenção de atos como os de improbidade administrativa e de corrupção, em uma análise global e isolada, demonstrar-se-ão cada vez mais insuficientes e ineficientes, fazendo com que o próprio sistema democrático se veja diuturnamente enfraquecido e a atuação política e institucional deslegitimadas.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BRASIL, Felipe G. e CAPELLA, Ana Cláudia N. **Os Estudos das políticas Públicas no Brasil: Passado, Presente e Caminhos Futuros da Pesquisa sobre Análise de Políticas**. Revista Política Hoje. Vol. 25, n. 1. Fortaleza, 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Método e Aplicações da abordagem direito e Políticas públicas (DPP)**. Revista Estudos institucionais UFRJ, Rio de Janeiro 2019, p. 791-832.

- BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- COELHO, Sérgio Reis e KOZICKI, Katya. **O Ministério Público e as Políticas Públicas: Definindo a Agenda ou Implementando as soluções?** Revista AJURIS – v. 40, São Paulo, 2013.
- COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas Públicas**. Revista de informação legislaiva, Brasília, n. 35, 1998.
- DAL BOSCO, Maria. G. e VALLE, Paulo Roberto D. **Novo Conceito de Discricionariedade em Políticas Públicas sob um Olhar garantista, para Assegurar Direitos Fundamentais**. In Políticas Públicas e Improbidade: uma aproximação garantista. Juruá. 2005. Disponível em <[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito\\_humano\\_adm\\_pub\\_maria\\_dal\\_bosco\\_e\\_paulo\\_valle.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_humano_adm_pub_maria_dal_bosco_e_paulo_valle.pdf)> Acesso em 12 de janeiro de 2020.
- DUNN, William N. **Public Policy Analysis – An Integrated Approach**. New York: Routledge, 2018 – Cap. 7 evaluating Policy Performance
- DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. Boston: Pearson, 2017, Cap. 4 – Policy evaluation
- FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. In: Planejamento e Políticas Públicas, IPEA, Rio de Janeiro, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em <<http://igepp.com.br/uploads/arquivos/tc-aula05-b-politicaspUBLICAS-frey-fls3-19.pdf>>. Acesso em 14 de janeiro de 2020.
- GARRIDO DE PAULA, Paulo Afonso. **O Ministério Público e os direitos da criança e adolescentes**. In: ALVES, Airton Buzzo; RUFINO, Almir Gasquez; SILVA, José Antonio Franco da (Org.). Funções institucionais do Ministério Público. São Paulo: Saraiva, 2001.
- HARGUINDEGUY, Jean-Baptiste. **Análisis de Políticas Públicas**, Cap. 6 Evaluating Public Policy. Madri: Tecnos, 2017
- HARTMANN, Analúcia. **A Ação Civil Pública e a Omissão na concretização de políticas públicas ambientais**. In Rocra, João carlos de Carvalho et al. Ação civil Pública: 20 anos da Lei 7347/85. Belo Horizonte: Del rey, 2005, pg 403-416
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública – seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- ISMAIL, Mona Lisa A. A. **O Papel do Ministério Público no Controle de Políticas Públicas**. In Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 13 – n. 42-43, p.179-208 – jan/dez 2014. pg. 184),

- IOCKEN, Sabrina Nunes. **Controle Compartilhado das Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- JENKINS-SMITH, H.C.; SABATIER, P.A. **The study of public policy processes**. In: JENKINS-SMITH, H.C.; SABATIER, P.A. (Orgs.). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, Westview Press, 1993.
- KEANE, John. **A vida e a morte da democracia**. Tradução de Clara Colloto. São Paulo: Edições 70, 2010
- LOUREIRO, Ythalo F. **A atuação pro-ativa do Ministério Público na busca da efetividade dos direitos fundamentais**. Fortaleza, 2009. Disponível em <[http://www.mp.ce.gov.br/ESMP/publicacoes/ed12010/artigos/2ATUA\\_MP\\_fundamento.pdf](http://www.mp.ce.gov.br/ESMP/publicacoes/ed12010/artigos/2ATUA_MP_fundamento.pdf)>. Acesso em 12 de janeiro de 2020
- MACHADO, Carlos M. R. **Retroalimentação do controle interno para os órgãos centrais do sistema de planejamento e orçamento federal em questões estruturantes**. E-Legis, Brasília, 2013
- MOREIRA NETO, DIOGO de F. **O Direito Administrativo do Sec. XXI: Um Instrumento de Realização da Democracia Substantiva**. A&C R. de Dir. Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 11, n. 45, p. 13-37, jul./set. 2011
- NICOLAU, Jairo. **Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos deputados no Brasil**. Revista de Ciências sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002, p. 219-236
- O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal: La Institucionalización Legal de La Desconfianza política**. Buenos Aires, Revista de Reflexión y análisis político, n. 7, 2001.
- OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio. **Controle de Legitimidade das Políticas Públicas: Limites e Possibilidades**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 247, p. 57-97, jan. 2008.
- PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción**. Madri: Trotta, 2007
- PRZEWORSKI, A. 1999. **Minimalist Conception of Democracy: A Defense**. In : SHAPIRO, I. & HACKER-CORDÓN, C. (eds.). *Democracy's Value*. Cambridge: Cambridge University
- RAEDER, SAVIO. **Ciclo De Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas**. In: *Perspectivas em Políticas Públicas*. Belo horizonte, Vol. VII, n. 13, 2014, pg. 121-146

- ROS, Luciano da. **Ministério Público e sociedade civil no Brasil contemporâneo: em busca de um padrão de interação**. Revista Política Hoje, Recife, v. 18, n. 1, p. 29-53, 2009. Disponível em: . Acesso em: 14 jan. 2020
- ROSANVALLON, Pierre. **Counter-democracy: politics in an age of distrust**. Tradução de Arthur Goldhammer. Nova York: Cambridge University Press, 2008.
- SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.
- SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, socialism and democracy**. New York: Harper and Brothers, 1961.
- SILVA, Francisco Carlos da Cruz. **Controle social: reformando a administração para a sociedade**. Brasília, 2001
- SILVA, Cátia Aida. **Justiça em jogo: novas facetas da atuação dos promotores de justiça**. São Paulo: Edusp, 2001.
- SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado**. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- WILLEMANN, Marianna Montebello. **Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada e Instituições Superiores de Controle no Brasil**. Rio de Janeiro. Revista de Direito Administrativo, v. 263, p. 221-250, maio/ago. 2013.