



INTER
FACES
CIENTÍFICAS

HUMANAS E SOCIAIS

ISSN IMPRESSO 2316-3348

E-ISSN 2316-3801

DOI - 10.17564/2316-3801.2016v4n3p83-96

TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA E CONTRIBUIÇÃO AO DESENVOLVIMENTO

TRANSPARENCY AND SOCIAL CONTROL OF PUBLIC POLICIES: EFFECTIVENESS OF CITIZENSHIP AND CONTRIBUTION TO THE DEVELOPMENT
TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS : LA EFECTUACIÓN DE LA CIUDADANÍA Y CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO

Gianpaolo Poggio Smanio¹

Andréia Regina Schneider Nunes²

RESUMO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 adveio o Estado Democrático e Social de Direito, o qual tem dentre seus fundamentos a cidadania. Desde então, o Estado brasileiro tem o compromisso constitucional de cumprir os objetivos da República e assegurar os meios de acesso aos direitos sociais. Para tanto, o papel das políticas públicas como instrumento de ação governamental é fundamental para a concretização de direitos fundamentais e projeção da cidadania inclusiva, participativa e solidária, desde que pautado

na transparência e submetido a controle social. Assim, na medida em que houver contribuição para a correção da desigualdade econômica e social, promover-se-á o desenvolvimento.

PALAVRAS-CHAVE

Cidadania. Políticas Públicas. Transparência. Controle Social. Desenvolvimento.

ABSTRACT

With the promulgation of the Federal Constitution of 1988 stemmed the Democratic and Social State of Law, which is based on the citizenship. Since then, the Brazilian state has a constitutional commitment to accomplish the goals of the Republic and ensure the means of access to social rights. Therefore, the role of public policies like government action is fundamental to the realization of fundamental rights and projection of inclusive citizenship, participatory and solidarity, since based on the transparency and

subjected to social control. Thus, in that contribute to the correction of economic and social inequality, promotes the development.

KEYWORDS

Citizenship; Public policies; Transparency; Social control; Development.

RESUMEN

La promulgación de la Constitución de 1988 resultó el Estado Democrático y Social de Derecho, el cual tiene entre sus fundamentos la ciudadanía. Desde entonces, el estado brasileño tiene un compromiso constitucional para cumplir con las metas de la República y garantizar los medios de acceso a los derechos sociales. Para este fin, el papel de las políticas públicas y los instrumentos de acción del gobierno es fundamental para la realización de los derechos fundamentales y la proyección de la ciudadanía inclusiva, participativa y solidaria, una vez que fundado

en la transparencia y sometida al control social. Por lo tanto, en la medida en que haya contribución a la corrección de la desigualdad económica y social, se promocionará el desarrollo.

PALABRAS CLAVE

Ciudadanía; Políticas públicas; Transparencia; Control social; Desarrollo.

1 INTRODUÇÃO

A construção da cidadania sucedeu ao longo da história de forma dinâmica e gradativa na medida em que novas demandas sociais, econômicas, políticas e culturais insurgiam em face da realidade social. Assim se deu com o seu conceito, a começar pela dimensão da nacionalidade, sustentada pela ideia de pertencimento, passando pela participação política à aquisição de direitos, sobretudo fundada no reconhecimento de direitos individuais subjetivos.

Ocorre que diante de uma sociedade plural, complexa e composta por múltiplos interesses, tal como a vivenciada no século XXI, faz com que a formatação jurídico-política da cidadania necessariamente passe a ser reestruturada a partir de uma dimensão coletiva, social e transindividual, pautada na participação, inclusão e solidariedade.

Essa percepção de cidadania se tornou mais evidente no texto constitucional de 1988, ao se tornar fundamento do Estado Democrático e Social de Direito, somada à previsão de amplos direitos sociais, cuja efetivação tem dependência direta à atuação eficaz do Estado.

Para se alcançar a efetividade dos direitos sociais e garantir uma cidadania inclusiva, o Estado deve pautar sua atuação governamental na elaboração de políticas públicas voltadas à superação das desigualdades, respeito das minorias, participação da sociedade e promoção do desenvolvimento.

De acordo com este contexto é que o artigo pretende relacionar a construção da cidadania no Estado Democrático e Social de Direito aos meios de efetivação dos direitos sociais e à promoção do desenvolvimento, mediante a implementação de políticas públicas, e demonstrar que a inclusão social e a aquisição de direitos são críveis se aliadas à ideia de transparência administrativa e de controle social do poder público.

2 CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO E SOCIAL DE DIREITO

As variadas dimensões de cidadania não nasceram de uma só vez e, tampouco, de uma vez por todas. A construção do conceito de cidadania decorre não apenas de uma sequência cronológica, mas, sobretudo, histórica e lógica. Basta remeter às conquistas de direitos na Inglaterra: primeiro vieram os direitos civis, deles decorreram o direito de participação política e esta, por sua vez, permitiu a eleição de operários e a criação de Partidos Trabalhistas, grandes responsáveis pela introdução dos direitos sociais (CARVALHO, 2008).

A partir desse recorte inglês, o desenvolvimento da cidadania, fundado na aquisição de direitos, é retratado por Marshall sob três momentos históricos: i) Direitos civis – século XVIII; ii) Direitos políticos – século XIX e iii) Direitos sociais – século XX (MARSHALL, 1967). Ou seja, a formatação jurídico-política da cidadania era, até então, figurada pelas dimensões da cidadania, da participação política e pela aquisição de direitos.

Para compreender a dinâmica do conceito de cidadania, importante delinear a trajetória histórica e dialética de suas dimensões. A começar pela nacionalidade, que, amparada pela ideia de pertencimento, atribuía ao indivíduo o *status* jurídico para o exercício de relações e direitos em relação ao soberano.

No entanto, apesar de ser instrumento de unificação do Estado absoluto, por outro lado, era um limitador excludente à cidadania plena, uma vez que “Os escravos e os estrangeiros não eram considerados cidadãos porque não gozavam dos direitos e privilégios dos cidadãos (SMANIO, 2009). Tanto era assim que somente o indivíduo livre e nacional era considerado cidadão, ao que passo que mulheres e crianças não se enquadravam nessa definição.

De forma semelhante à dimensão da nacionalidade e de pertencimento, a participação política dos indivíduos na vida do governo de seu Estado era limitada àqueles tidos como cidadãos participantes do funcionamento da cidade-Estado e, assim, titulares dos direitos políticos, excluindo, por exemplo, as mulheres, os estrangeiros (metecos), os artesãos e os comerciantes (COMPARATO, 1993).

Com o declínio da civilização greco-romana, o Ocidente atravessou vários séculos de supressão da cidadania, cujo renascimento somente se deu com o reconhecimento de direitos individuais subjetivos, sobretudo, centrados na liberdade. Tanto é assim que no momento em que o indivíduo era conduzido voluntariamente a submeter-se ao soberano, passava a ser reconhecido como um cidadão.

Já no século XVIII, com o movimento iluminista, a ideia de livre submissão ao Estado passou a ser vista como “um consenso entre indivíduos livres e iguais sobre a necessidade de instituir a vida em sociedade, organizada na forma de Estado. [...] A cidadania adquire assim caracterização política, horizontal, abstrata e universal” (SMANIO, 2009, p. 14).

Fábio Konder Comparato (1993, p. 88) complementa:

Os revolucionários ingleses e franceses, ao mesmo tempo em que procuraram restabelecer a cidadania política abolida pelo absolutismo monárquico, reconheceram em todo indivíduo, de qualquer sexo ou condição social, a titularidade de direitos naturais, que o Estado deve respeitar, em todo tempo e lugar. A afirmação da naturalidade dos direitos humanos, implica, correlatamente, a de sua universalidade.

Foi por meio das revoluções liberais que uma nova cidadania foi instituída: a cidadania liberal baseada na valorização do indivíduo, voltada à promoção da liberdade, da propriedade e da igualdade de todos perante a lei. A partir dos valores individualistas desenvolveu-se a economia de mercado fundada na livre iniciativa e acúmulo de capital.

Ocorre que a dimensão de direitos humanos já não podia ficar adstrita ao individualismo. Com o advento das sociedades de massa e o fenômeno do subdesenvolvimento econômico e social provocaram a superação da cidadania liberal-individualista. Exsurge, pois, o Estado Social.

Marshall (1967, p. 83) relata “desenvolvimento, no final do século XIX, de um interesse crescente pela igualdade como um princípio de justiça social e uma consciência do fato de que o reconhecimento formal de uma capacidade igual no que diz respeito a direitos não era suficiente”.

Diante de uma sociedade plural, complexa, multicultural e de interesses, a ideia-mestra da cidadania passa a ser a participação, também expressada como cidadania inclusiva. Para a concretização de uma participação efetiva, Fábio Konder Comparato elenca cinco níveis a serem atingidos: “a) distribuição dos bens, materiais e imateriais, indispensáveis a uma existência socialmente digna; b) na proteção dos interesses difusos ou transindividuais; c) no controle do poder político; d) na administração da coisa pública; e) na proteção dos interesses transnacionais” (COMPARATO, 1993, p. 92).

Somado a isso, ao lado da implementação das políticas públicas, Paulo Lôbo Saraiva propõe a criação de um mandado de garantia social voltado a assegurar os direitos sociais previstos explícita ou implicitamente na Constituição Federal, contra atitudes ativas ou omissivas do Poder Público ou de particulares, para as quais não existe remédio próprio (SARAIVA, 1983).

Tais medidas são cruciais para promover a correção da desigualdade social e, tão logo, das diferenças de classe. Nesse sentido, Marshall (1967, p. 108) provoca a combinação de efeitos de três fatores:

Primeiro, a compressão, em ambos os extremos, da escala de distribuição de renda. Segundo, a extensão da área de cultura comum e experiência comum. E, terceiro, o enriquecimento do *status* universal da cidadania,

combinado com o reconhecimento e a estabilização de certas diferenças de *status* principalmente através dos sistemas relacionados de educação e ocupação.

O indivíduo ao ser inserido como participante projeta uma nova dimensão de cidadania, agora inclusiva, promovendo a ideia de solidariedade e pertencimento ao todo. Conclui Fábio Konder Comparato que: “enquanto a liberdade e a igualdade põem as pessoas umas diante das outras, a solidariedade as reúne, todas, no seio de uma mesma comunidade. No plano da solidariedade, todos são convocados a defender o que lhes é comum” (COMPARATO, 2006, p. 577).

Com efeito, a cidadania enquanto dimensão da solidariedade deve ser entendida como um direito fundamental, não apenas voltado aos interesses interindividuais, mas, sobretudo, ao dever jurídico entre os cidadãos sob o viés da participação ativa e da inclusão social. Na verdade, “A solidariedade significa o caminho da participação dos cidadãos nas instituições do Estado e na ocupação dos espaços das instituições da sociedade civil, formando uma rede de articulação entre Estado e sociedade” (SMANIO, 2009, p. 18).

Ao se falar em cidadania participativa, inclusiva e solidária, ao lado da ideia de pertencimento, o conceito de cidadania, consubstanciado no art. 1º, II, da Constituição Federal, não só é formalmente constitucional, como material em face da promoção dos direitos fundamentais de liberdade e de igualdade.

Sem o exercício da liberdade não há que se falar em cidadania, já que uma é pressuposto da outra e, do mesmo modo, sem a promoção da igualdade, imperando uma sociedade de privilégios e excludente, a cidadania não passa de um mero direito adstrito ao papel.

Para se alcançar a ideia de desenvolvimento e efetividade de direitos sociais, os instrumentos de concretização se dão mediante a formulação e implementação de políticas públicas no sentido da re-

dução das desigualdades, da aquisição de direitos e da inclusão social. É o que enfrentaremos a seguir.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE AÇÃO GOVERNAMENTAL: EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS

Ao considerar os direitos sociais como direitos fundamentais, a atuação estatal passou a ser no sentido da neutralização das distorções econômicas e fundada, portanto, na promoção de direitos à assistência e segurança social, ao trabalho, à saúde, à educação, mediante políticas sociais intervencionistas.

Não bastava a mera igualdade formal e, por sua vez, o mero reconhecimento formal da liberdade. Objetiva-se alcançar a igualdade material, concretizada no mundo dos fatos, e assegurar aos indivíduos as mínimas condições para desfrutarem a liberdade *para* e não apenas a liberdade *de*.

Muito embora tais direitos incorporaram nossas constituições, a exemplo das Constituições de 1934 e 1946, e, notadamente, a Constituição de 1988, cujo papel visava consagrar um plano de transformações, de implementação de políticas públicas e de estruturação do Estado, não passou de pretensão. A diferença da Constituição de 1988 para as anteriores recai no modelo, agora democrática e social, e, também, no seu caráter dirigente e programático.

Segundo Gilberto Bercovici (2009, p. 733):

A Constituição de 1988 possui expressamente um plano de transformação da sociedade brasileira, com o reforço dos direitos sociais, a proteção ao mercado interno (artigo 219), o desenvolvimento e a erradicação da miséria e das desigualdades sociais e regionais (artigos 3º e 170) como objetivos da República, isto é, com a inclusão do programa nacional-desenvolvimentista no seu texto. No entanto, constituição e Estado continuam se estranhando mutuamente.

Ocorre que as normas de direitos sociais, por exigirem uma prestação positiva por parte do Estado, enfrentam dificuldade para alcançar a efetividade. Apesar de os direitos sociais constituírem normas definidoras das necessidades voltadas para o presente, não obtêm aplicação imediata dada a sua natureza programática.

Como alerta Maria Victoria Benevides (2001, p. 2):

O grande problema dos direitos humanos é a sua não-efetividade, pois sua defesa dependerá sempre da institucionalização de um sistema de poder, de uma posição de poder na sociedade. Objeto dos direitos econômicos e sociais são políticas públicas ou programas de ação governamental, que visam a suprimir carências sociais. Os titulares desses direitos são os grupos carentes ou despossuídos – como sujeito coletivo, ou individualmente, para todas as pessoas que os compõem.

O fato de as normas programáticas de direitos sociais apresentarem maior fragilidade quanto à eficácia e à juridicidade não pode servir de pretexto para a inobservância da Constituição. Ao não cumprir os compromissos constitucionais, viola-se, pois, o Estado Social e Democrático de Direito.

Para tanto, trabalha-se com as políticas públicas, enquanto categoria jurídico-normativa, para a efetivação dos direitos sociais e da cidadania. Não por acaso que o tema de políticas públicas ganhou força após a transição do regime ditatorial ao processo de redemocratização, cujo marco se deu com a promulgação da Constituição Federal de 1988. O contexto histórico e político clamava não só pela promoção de uma democracia política, com a ampliação da participação eleitoral, mas também pela democracia econômica e social.

Um repensar das estruturas e dos modos de atuação se fazia necessário, seja no tocante ao papel do Estado, seja em relação às ações do governo, uma vez que os direitos até então reconhecidos individualmente passavam a ser projetados sob uma dimensão social e coletiva. Daí a necessidade de imprimir uma

nova racionalidade democrática fundada em noções de transparência, uso inteligente de recursos e alcance social (BUCCI, 2013, p. 32).

A respeito da abordagem das políticas públicas, Maria Paula Dallari Bucci (2013, p. 37) retrata que:

[...] deve contribuir para a criação de fórmulas de organização e estruturação do Poder Público capazes de melhorar a intervenção – tornando-a mais efetiva, racional e compreensível – e acelerar o processo de modernização, de redução de desigualdades e de inclusão social.

Isso se dá justamente em função da mudança de paradigma ao modificar a postura abstencionista do Estado para o enfoque prestacional, figurado na aquisição de direitos sociais que, por sua vez, equivalem aos chamados direitos-meios. Ou seja: “[...] direitos cuja principal função é assegurar que toda pessoa tenha condições de gozar os direitos individuais de primeira geração” (BUCCI, 2006, p. 3).

Ocorre que os direitos sociais enquanto categorias jurídicas possuem baixa normativa e eficácia muitas vezes duvidosa. Para Konrad Hesse (1996, p. 97):

[...] há uma debilidade inerente aos direitos sociais no que tange ao seu estatuto constitucional, na medida em que esses, no seu entendimento, não consubstanciam direitos subjetivos – cujo descumprimento gera direito de ação frente ao Estado – mas direitos cuja realização depende de ‘tarefas de Estado’, programas de objetivos sujeitos a amplas margens legislativas e políticas de configuração.

Para tanto é importante compreender a relação entre a política como força originária, que se exterioriza no governo, e sua forma institucionalizada pelo direito, que se reconhece no Estado (BUCCI, 2006, p. 97). Por isso a política pública vem a ser definida como um programa de ação governamental no sentido de concretizar um direito ou algum objetivo da ordem pública.

Nesse sentido, Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39) conceitua política pública como:

[...] o programa de ação governamental que resulta de um processo ou um 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.

Já Celina Souza (2006, p. 2) considera política pública como:

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

[...]

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; a política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; a política pública é abrangente e não se limita a leis e regras; a política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; a política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo; a política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

As políticas públicas podem ser expressadas em diversos instrumentos jurídicos, sejam em dispositivos constitucionais, legais, infralegais ou até mesmo de outras naturezas, a exemplo de contratos de concessão de serviço público. No entanto, nem tudo o que a lei chama de política é política pública (BUCCI, 2006, p. 22).

Ao se formular um conceito jurídico de políticas públicas pretende-se dizer que é sobre o direito que

se assenta o quadro institucional no qual atua uma política pública (BUCCI, 2006, p. 37). Decompondo-se tal conceituação, os elementos de estruturação são: programa, ação-coordenação e processo, os quais também podem ser desenhados pelo chamado ciclo da política pública, constituído pelos estágios de definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (SOUZA, 2009).

Por programa entende-se como o delineamento geral da política, é nele que se devem especificar os objetivos a atingir e os meios correspondentes; por ação-coordenação, o próprio nome desvenda o propósito: buscar a coordenação, seja na atuação dos Poderes Públicos, Executivo, Legislativo e Judiciário, seja entre os níveis federativos, ou na interação entre os organismos da sociedade civil e o Estado; por fim, processo conota a sequência de atos tendentes a um fim sob uma dimensão participativa (BUCCI, 2006, p. 40-44).

Se a atuação dos entes governamentais e não governamentais, bem como dos grupos sociais, ocorrer de maneira articulada e transparente, a política pública tenderá a ser institucionalizada e voltar-se-á à superação efetiva das desigualdades sociais e promoção da inclusão social e aquisição de direitos.

4 CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O ACESSO À INFORMAÇÃO

As políticas públicas enquanto instrumento de promoção da cidadania devem estar diretamente relacionadas à ideia de transparência. O cidadão ao participar dos assuntos de gestão pública e exercer o controle social sobre a destinação do dinheiro público colabora não somente para a publicidade dos atos da Administração Pública, mas, sobretudo, para elevar a qualidade da execução dos serviços públicos.

No entanto, a grande preocupação que permeia a execução de determinada política pública é se os

recursos públicos a ela destinados estão sendo empregados de maneira adequada e eficiente a fim de melhor atender ao interesse público. Com efeito, a transparência administrativa consiste não apenas na informação a respeito do que a Administração Pública planeja e executa, mas também na motivação e na racionalidade de sua atuação.

Não seria por outra razão que a transparência e o acesso à informação são inerentes ao Estado Democrático de Direito, responsáveis pela legalidade, moralidade e probidade da gestão pública, consagrados nos artigos 5º, XXXIII, e 37, *caput* e § 3º, II, da Constituição Federal, bem como pela Lei 12.527/2011, complementada pelo Decreto 7.724/2012¹. Nesse sentido, Wallace Paiva Martins Júnior complementa:

Seja qual for o grau de transparência administrativa em um ordenamento jurídico, esta é considerada um dos alicerces básicos do Estado Democrático de Direito e da moderna Administração Pública pelo acesso à informação e pela participação na gestão da coisa pública, diminuindo os espaços reservados ao caráter sigiloso da atividade administrativa – ponto de partida para os nichos da ineficiência, do arbítrio e da imunidade do poder (MARTINS JÚNIOR, 2004, p. 17).

Justamente por isso é que a transparência administrativa ganha força com o controle social desempenhado pela sociedade, conferindo racionalidade à legitimidade de atuação da Administração Pública. Porém, não se trata apenas de instrumento de participação, abrange, também, desde a publicidade à eficiência do funcionamento administrativo e à garantia dos direitos dos administrados, pautados em parâmetros de legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade (MARTINS JÚNIOR, 2004, p. 22).

Ao conceito de transparência estão necessariamente atrelados os subprincípios da motivação e da participação popular, sem os quais não há que se falar em visibilidade dos atos da Administração

Pública, acesso à informação pública e, tão pouco, democratização da gestão pública.

A respeito da convergência desses dois subprincípios à ideia de transparência administrativa, Wallace Paiva Martins Júnior (2014, p. 422) elucida um novo modelo de governança:

A convergência desses subprincípios conduz à existência do princípio da transparência na medida em que a abertura, a visibilidade, a diafanidade e a proximidade da Administração Pública são erguidas não só pelo conhecimento de sua atuação senão por sua explicação e pela partilha no processo de tomada de decisão. Isso fornece um novo padrão de governança pela atribuição da legitimação material ao exercício do poder, um importante marco para a ruptura de um perfil autoritário, isolado, hermético, misterioso e opaco da Administração Pública.

A partir da publicidade e da participação popular, a regra passa a ser do acesso à informação, sendo o sigilo a exceção frente à supremacia do interesse público. Com o fim de regulamentar o acesso enquanto instrumento de controle social da gestão pública, a Lei 12.527/2011 fortaleceu o dever da Administração Pública direta e indireta em conferir publicidade de seus atos a qualquer interessado e independente de solicitação.

Para tanto é de responsabilidade dos órgãos e entidades do poder público divulgar informações relativas à administração do patrimônio público, destinação de recursos públicos, disponibilizar relatórios e estatísticas, metas e prioridades de políticas públicas, resultados de auditorias e de prestações de contas, de forma a garantir a disponibilidade, integridade e autenticidade dos dados.

Ao promover o acesso às informações públicas, propicia aos cidadãos o acompanhamento da gestão pública e o monitoramento do processo de tomada de decisão e, por sua vez, contribui para a governança aberta pautada na transparência e na participação da sociedade.

1. O Decreto 7.724/2012 regulamentou o acesso à informação no âmbito do Poder Executivo Federal.

Justamente por isso é que o diálogo transparente entre Estado e administrados é de fundamental importância para o aperfeiçoamento da cidadania e da democracia, eis que ao promover o controle social de políticas públicas permite que a sociedade participe na definição de metas a serem implementadas e fiscalize o cumprimento da política.

A participação da sociedade, seja por meio de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, seja por orçamento participativo, é um espaço em potencial para o exercício do controle social e para a democratização da gestão pública, a fim de aprimorar os meios de execução das políticas públicas.

Uma vez ausente o controle social, a tendência é a ineficiência da prestação do serviço e, tão logo, a descontinuidade da política pública. Na falta de fiscalização de ações e destinação de recursos, Ana Paula de Barcellos (2010, p. 824) alerta que:

Na ausência de controle social, a gestão das políticas públicas no ambiente das deliberações majoritárias tende a ser marcada pela corrupção, pela ineficiência e pelo clientelismo, este último em suas variadas manifestações: seja nas relações entre Executivo e parlamentares – frequentemente [norteadas] pela troca de favores –, seja nas relações entre os agentes públicos e a população. Nesse contexto, manipulado em suas necessidades básicas, o povo acaba por perder a autonomia crítica em face de seus representantes. É fácil perceber que corrupção, ineficiência e clientelismo minam a capacidade das políticas públicas de atingirem sua finalidade: garantir e promover os direitos fundamentais e, em particular, com prioridade, o mínimo existencial. Os recursos públicos são gastos, mas o *status* geral dos direitos fundamentais na sociedade sofre pouca melhora – ou apenas melhoras transitórias – e, *a fortiori*, as condições da população de participar adequadamente do processo democrático permanecem inalteradas. O ciclo não se renova: sem controle social, persistem a corrupção, a ineficiência e o clientelismo. Mais recursos públicos são desperdiçados e muito pouco se produz em favor da promoção dos direitos fundamentais.

Correlato à ideia de controle social, o princípio da transparência administrativa, reflexo do Estado Demo-

crático de Direito, tende a contribuir para a democratização da Administração Pública e a legitimar o uso do poder público, uma vez assentado na publicidade dos atos públicos, na motivação no processo de tomada de decisão e na participação na gestão pública.

Isso porque ao ampliar os canais de participação e atuação política, além de conferir legitimidade às decisões estatais, permite a aproximação entre as políticas públicas e as demandas sociais, consagrando o cidadão não como mero expectador de direitos, mas como partícipe no governo da sociedade.

Paulo Bonavides (2008) ressalta que para o exercício da democracia faz-se necessária a atuação coadjuvadora do direito à informação e ao pluralismo, a qual considera a derradeira institucionalização do Estado Social. Significa que a partir dos instrumentos de participação popular ou dos administrados na gestão pública, institutos como publicidade, direito de petição, comissões de especialistas, conselhos de gestão de política pública, plebiscito, referendo, audiências públicas, compromisso de ajustamento de conduta, termos de parceria e contratos de gestão, superam o modelo da democracia representativa e contribuem para a promoção da transparência e à boa governança (MARTINS JUNIOR, 2014, p. 424).

A participação, além de atender aos fins da transparência, tem como pressuposto a multiplicidade de interesses públicos, bem como concretiza a colaboração, gestão cooperada, fiscalização e a partilha na condução da política pública entre a Administração Pública e os administrados. Como consequência, Wallace Paiva Martins Júnior (2014, p. 423) reforça que a transparência administrativa, aliada ao acesso à informação, “É antídoto contra o clientelismo e a participação oculta (*lobby*, grupos de interesse e de pressão)”, e tem por finalidade diminuir “[...] os espaços reservados ao caráter sigiloso da atividade administrativa – ponto de partida para os nichos da ineficiência, do arbítrio e da imunidade do poder” (MARTINS JUNIOR, 2014, p. 35).

Seja qual for a dimensão da transparência e da participação social, é de fundamental importância para a elaboração, fiscalização e implementação de políticas públicas em um Estado Democrático de Direito. Amartya Sen (2010, p. 134), em *Desenvolvimento como liberdade*, conclui que em “uma abordagem orientada para a liberdade, as liberdades participativas não podem deixar de ser centrais para a análise das políticas públicas”.

5 UMA CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

O direito ao desenvolvimento nacional é garantido pela Constituição Federal de 1988, tanto em seu preâmbulo, como dentre os objetivos da República. Muito embora, a princípio, a noção de desenvolvimento esteja relacionada ao crescimento econômico, a ele não se restringe. O desenvolvimento que se pretende deve acompanhar o contexto econômico, desde que somado à melhoria das condições sociais, ao aumento da qualidade de vida, à igualdade de oportunidades e à justiça social, valores estes que norteiam o princípio da solidariedade.

Tanto é assim que o Estado ao ser provocado para formular políticas públicas deve seguir o propósito de erradicar a pobreza e as desigualdades, promover o bem-estar social e o desenvolvimento econômico, a fim de que se possa consolidar uma sociedade solidária, pluralista e livre de preconceito.

A respeito do desenvolvimento nacional, Eros Roberto Grau (2012, p. 213) faz a distinção entre o qualitativo, relativo ao desenvolvimento, e ao quantitativo quanto ao crescimento econômico:

A ideia de desenvolvimento supõe dinâmicas mutações e importa em que se esteja a realizar, na sociedade por ela abrangida, um processo de mobilidade social contínuo e intermitente. O processo de desenvolvimento deve levar um salto, de uma estrutura social para outra, acompanhado da elevação do nível econômico e do nível cultural-intelectual comunitário. Daí por que, importando a consumação de mudanças de ordem

não apenas quantitativa, mas também qualitativa, não pode o desenvolvimento ser confundido com a ideia de crescimento. Este, meramente quantitativo, compreende uma parcela da noção de desenvolvimento.

Significa dizer que ainda que o crescimento econômico seja parte do conceito de desenvolvimento, para que alcance sua plenitude é preciso superar as taxas de analfabetismos², mortalidade infantil³, rendimento *per capita* médio do brasileiro⁴, taxa de desemprego⁵, enfim, relacioná-lo à melhora na qualidade de vida.

Justamente por isso é que Amartya Sen compreende o desenvolvimento como liberdade, de modo que: “o crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhoria da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos”(SEN, 2010, p. 30).

Não por acaso, a partir do Estado Democrático e Social de Direito fez-se necessário um repensar das estruturas e dos modos de atuação, seja no tocante ao papel do Estado, seja em relação às ações do governo, uma vez que os direitos até então reconhecidos individualmente passaram a ser projetados sob uma dimensão social e coletiva. Daí a necessidade de imprimir uma nova racionalidade democrática fundada em noções de transparência, uso inteligente de recursos e alcance social (BUCCI, 2006, p. 32).

A respeito da abordagem das políticas públicas, Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 37) retrata que:

[...] deve contribuir para a criação de fórmulas de organização e estruturação do Poder Público capazes de me-

2. Segundo os dados do IBGE, a taxa de analfabetismo, avaliada no Censo de 2000, diminuiu de 12,8% para 8,3% em 2013.

3. A taxa de mortalidade infantil, considerando cada mil nascidos vivos, era de 29,2% no ano de 2000, sendo que em 2015 decresceu para 13,82 (IBGE, 2013).

4. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua, levantou-se que o rendimento nominal domiciliar per capita em 2014 foi de R\$ 1.052,00.

5. A taxa de desemprego, também conhecida como taxa de desocupação, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua tem progredido: em junho de 2012 era de 7,5%, já em junho de 2015 de 8,3%.

lhorar a intervenção – tornando-a mais efetiva, racional e compreensível – e acelerar o processo de modernização, de redução de desigualdades e de inclusão social.

A ideia de desenvolvimento não se dá apenas no sentido do crescimento econômico, relativo a produto interno bruto (PIB) e renda, mas, também, quando a liberdade de escolha é preservada, representada pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Logo, ao limitar o acesso a medicamentos genéricos aos cidadãos, por exemplo, está-se restringindo a oportunidade de participação no mercado e o acesso à informação.

Diferentemente do crescimento econômico, a perspectiva a ser alcançada não se baseia tão somente no componente da renda, mas, sobretudo, no desenvolvimento do ser humano pautado na saúde e na educação, assegurando condições e oportunidades voltadas ao bem-estar e à homogeneização da sociedade.

A partir das três dimensões que compõem o IDH⁶ – renda, educação e saúde – subdivididas em expectativa de vida, expectativa dos anos de estudo, média dos anos de estudo e renda nacional bruta *per capita*, é possível aferir o grau de desenvolvimento econômico e de qualidade de vida da população de determinado país.

Se por um lado o Brasil conquistou em 2012 a 7ª posição no ranking mundial de economia, segundo pesquisa do Banco Mundial, por outro, ocupa a 79ª posição no ranking mundial de índice de desenvolvimento humano – IDH⁷, ou seja, o poder aquisitivo do país melhorou, porém a educação e a saúde não acompanharam, no mesmo passo, o crescimento da economia.

Tal cenário reflete diretamente no grau de desigualdade e de distribuição de renda do país, limitando a construção da cidadania, o aperfeiçoamento de civi-

lidade e de desenvolvimento econômico e social. Tanto é assim que o coeficiente GINI, indicador que mede a desigualdade em renda⁸, elenca o Brasil dentre os países que apresentam os piores índices fundados na elevada concentração de renda *versus* desigualdade.

Uma vez potencializada a disparidade socioeconômica, o cidadão se vê tolhido de sua liberdade de escolha, seja no tocante ao poder de compra, seja ao buscar um tratamento médico adequado ou acesso à educação de qualidade. Daí o importante papel das políticas públicas enquanto instrumento de redução de desigualdade e promoção do desenvolvimento.

Para Amartya Sen (2010, p. 25) a expansão da liberdade é a mola propulsora do desenvolvimento, sob a fundamentação de liberdades de caráter instrumental, quais sejam: a) liberdades políticas; b) facilidades econômicas; c) oportunidades sociais; d) garantias de transparência; e) segurança protetora.

E complementa: “O que as pessoas conseguem realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras, como a boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas” (SEN, 2010, p. 18)

Se, portanto, considerado o crescimento econômico como fim em si mesmo sem relacioná-lo ao bem-estar dos cidadãos, não há que se falar em pleno exercício da liberdade e, tampouco, em uma cidadania inclusiva pautada nos ditames do Estado Democrático e Social de Direito.

O papel das políticas públicas como instrumentos de concretização da cidadania, deve visar à correção das desigualdades, à inclusão social, respeito às minorias e à aquisição de direitos. Para tanto, o

6. Em caráter complementar ao desenvolvimento humano há outros indicadores específicos para a erradicação da desigualdade, quais sejam, o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD), Índice de Desigualdade de Gênero (IDG) e Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

7. Posição relacionada dentre os 187 países analisados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), referente ao ano de 2013.

8. Trata-se de indicador de desigualdade com variação de 0 a 1, sendo no mínimo, igualdade plena de condições e oportunidades, e, no máximo, maior o nível de desigualdade. Segundo dados do Banco Mundial, o índice GINI atual do Brasil é 0,529.

controle social do poder público e a transparência administrativa devem ser permanentemente aperfeiçoados. Somado a isso, para que a política pública perdure de modo eficiente e cumpra o seu propósito econômico e social, institucionalizando-se, portanto, a atuação dos entes governamentais e não governamentais e dos grupos sociais deve ser pautada na articulação.

6 CONCLUSÃO

Feita a análise da construção das dimensões da cidadania, consagrando a cidadania inclusiva, participativa e solidária no Estado Democrático e Social de Direito, verificou-se que para concretizá-la demandam-se do Estado ações governamentais instrumentalizadas mediante políticas públicas.

Ao promover a implementação de políticas públicas voltadas à correção de desigualdades, reconhecimento de minorias e aquisição de direitos, insere o indivíduo como participante na dimensão de cidadania inclusiva, promovendo a ideia de solidariedade e pertencimento ao todo.

Com efeito, para elevar a qualidade da execução das políticas públicas e melhor atender ao interesse público, o Estado deve atuar de maneira eficiente e adequada, pautado na ideia de transparência administrativa e sujeito ao controle social necessário para verificação do cumprimento dos objetivos e metas delineados constitucionalmente.

A perspectiva a ser alcançada é a da promoção do desenvolvimento, não aquela voltada apenas ao componente da renda e ao crescimento econômico, mas, sobretudo, ao desenvolvimento humano capaz de assegurar o bem-estar ao cidadão conferindo-lhe oportunidade de acesso à educação e à saúde. Daí o importante papel das políticas públicas enquanto instrumento de redução da desigualdade socioeconômica e fomentadora do desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula de. O direito a prestações de saúde: complexidades, mínimo existencial e o valor das abordagens coletiva e abstrata. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Org.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BENEVIDES, Maria Victoria. A questão social no Brasil - os direitos econômicos e sociais como direitos fundamentais. **Videtur-Letras**, v.3, São Paulo, 2001. Disponível em: <<http://www.hottopos.com/vdlettras3/vitoria.htm>>. Acesso em: 10 de nov. 2015.

BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e constituição social no Brasil: o silêncio ensurdecido de um diálogo de ausentes. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Org.). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de políticas públicas em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 10.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

- COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. **Lua Nova**, n.28-29, abr. 1993.
- COMPARATO, Fábio Konder. Ética. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 15.ed. Rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.
- HESSE, Konrad *et al.* Significado de losderechosfundamentales. In: BENDA, Ernst *et al.* (Org.). **Manual de derecho constitucional**. Trad. por Antonio Lopez Piña. Madrid: Marcial Pons, 1996.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Princípio da transparência. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). **Tratado de direito administrativo: teoria geral e princípios no direito administrativo**. São Paulo: RT, 2014.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- SMANIO, Gianpaolo Poggio. As dimensões da cidadania. **Revista da ESPM**. Ano 2. jan-jun. 2009.
- SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; BRASIL, Patrícia Cristina (Org.). **O direito na fronteira das políticas públicas**. São Paulo: Páginas & Letras, 2015.
- SARAIVA, Paulo Lôbo. **Garantia constitucional dos direitos sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1983.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. por Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n.16, Porto Alegre, dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 4 maio 2015.

Recebido em: 16 de dezembro de 2015
Avaliado em: 18 de dezembro de 2015
Aceito em: 18 de dezembro de 2015

1. Doutor e Mestre em Direito pela PUC-SP. Coordenador da Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade Presbiteriana Mackenzie; Professor convidado da Escola Superior do Ministério Público, da Escola Superior da Advocacia e do Damásio Educacional. Subprocurador-Geral Institucional do Ministério Público do Estado de São Paulo. E-mail: gianpaolosmanio@gmail.com
2. Doutoranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie; Mestre em Teoria do Direito e do Estado pelo Centro Universitário Eurípides de Marília; Pesquisadora dos Grupos de Pesquisa cadastrados no CNPq “Políticas Públicas como Instrumento de Efetivação da Cidadania” e “Estado e Economia no Brasil”; Editora de desenvolvimento de conteúdo jurídico. Professora. E-mail: andreiaschnunes@gmail.com