Os Conselhos de Políticas Públicas, a democracia participativa e a atuação do Ministério Público

Felipe Cardoso Rodrigues Vieira
Analista Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí (TJ/PI); Bacharel em Direito pela Faculdade Pitágoras/Instituto Camillo Filho; Especialista em Direito Constitucional e em Direito Público pela Faculdade Legale; Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (PPGPP - UFPI).
E-mail: felipecrv@hotmail.com

Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado do Piauí
Ano 03 - Edição 01 - Jan/Jun 2023

OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS, A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Felipe Cardoso Rodrigues Vieira*

Resumo: O presente trabalho objetivou, por meio de uma investigação doutrinária e jurisprudencial, analisar os Conselhos de Políticas Públicas como instância de democracia participativa e de controle social do Poder Público e apresentar os aspectos da atuação do Ministério Público na defesa do regime democrático e dessa instância participativa. Como metodologia, procedeu-se com pesquisa bibliográfica e documental, de cunho exploratório, tendo como aporte a utilização de livros, artigos científicos e análises de julgados recentes proferidos pelas Cortes Superiores sobre a temática, bem como recomendações do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Como resultado, ficou evidenciado o papel constitucional do Ministério Público na defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, insculpido no artigo 127, *caput*, da CF/88, efetivado por meio das ações ministeriais promotoras do pleno exercício e funcionamento dos mecanismos legítimos de promoção de políticas públicas, consolidados nos instrumentos de participação popular, como os Conselhos de Políticas Públicas. Assim, além de instrumento garantidor da mobilização das vontades coletivas, o *parquet* atua como coautor de transformação social.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Conselhos de Políticas Públicas; Ministério Público; Democracia participativa.

1 INTRODUÇÃO

O processo de democratização das políticas e serviços públicos brasileiros é marcado por inúmeros embates políticos e sociais travados durante os anos de mitigação da liberdade e participação popular que culminaram no retorno, tão duramente conquistado, da democracia nacional e que possui como marco político a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

A *Constituição Cidadã* instituiu um arcabouço jurídico de nítido caráter democrático que reconheceu diversos direitos sociais que não estavam amparados na antiga ordem constitucional brasileira e que devem ser efetivados mediante a formulação de políticas públicas. Neste aspecto, os conselhos de políticas públicas representam espaços de participação ativa da sociedade, ou seja, de manifestação democrática e de cidadania, que contribuem para a consecução de direitos fundamentais.

* Analista Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí (TJ/PI); Bacharel em Direito pela Faculdade Pitágoras/Instituto Camillo Filho; Especialista em Direito Constitucional e em Direito Público pela Faculdade Legale; Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (PPGPP - UFPI). E-mail: felipecrv@hotmail.com.

O Ministério Público, a partir dessa recém-inaugurada roupagem constitucional, adquiriu uma nova feição, sendo estruturado com uma série de garantias e prerrogativas que propicia a defesa dos interesses da sociedade, incluindo, deste modo, a atuação perante os conselhos de políticas públicas.

Deste modo, o presente artigo objetiva, por meio de uma investigação doutrinária e jurisprudencial, analisar os conselhos de políticas públicas como instância de democracia participativa e de controle social do Poder Público e apresentar os aspectos da atuação do Ministério Público na defesa do regime democrático e dessa instância participativa. Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, de cunho exploratório, tendo como aporte a utilização de livros, artigos científicos e análises de julgados recentes proferidos pelas Cortes Superiores sobre a temática, bem como recomendações do CNMP.

2 OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

As políticas públicas passam a adquirir mais força no campo jurídico a partir do entendimento de que os direitos fundamentais, em especial, os de segunda geração, que se referem aos direitos sociais, possuem caráter programático com um núcleo mínimo de obrigação positiva a ser garantido por parte do Estado mediante ação governamental.

Do ponto de vista jurídico, política pública pode ser entendida como o programa de ação governamental que resulta de um processo ou de um conjunto de processos juridicamente regulados visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. E deve esta buscar 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 (BUCCI, 2006).

Assim, política pública pode ser definida também como a combinação de decisões básicas, compromissos e ações feitas por atores sociais que ocupam ou afetam as posições de autoridade no governo. Estes arranjos são resultados de interações entre os agentes que exigem mudança, os que tomam decisões, e os que são afetados pela política em questão. As determinações são feitas pelas autoridades legítimas no governo e estão sujeitas a um possível redirecionamento em resposta a pressões dos que estão fora do governo, como também de outros dentro do governo (CAVALCANTI, 2007).

É no Estado Democrático de Direito que a democracia participativa ganha força como um instrumento de exercício de valores eleitos como supremos pelo corpo social, estando os

direitos sociais como os objetivos fundamentais a serem buscados em sociedade. Neste aspecto, a participação popular efetiva e direta no controle dos atos e decisões do Poder Público mostra-se como essencial para a consecução de tais direitos.

Em termos dessa participação popular, os autores Silva, Jaccoud e Beghin (2009) sintetizam em três enunciados os sentidos que passa a tomar essa participação no que se refere aos direitos sociais, à proteção social e à democratização das instituições:

> a) a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório;
> b) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; e
> c) a sociedade permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2009, p. 375).

A Constituição de 1988 apresenta dispositivos expressos que demonstram a busca pela efetiva participação da sociedade na formulação, implantação e fiscalização/controle das políticas públicas, como é o caso da diretriz de participação da comunidade na organização das ações e serviços públicos de saúde (Art.198, III), da diretriz de participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações na área da assistência social (Art. 204, II) e o princípio da gestão democrática do ensino público (Art. 206, VI), além de diversos outros fundamentos e instrumentos de participação popular na tomada de decisões envolvendo políticas públicas e de controle social.

> A democracia participativa nada mais é que um regime onde se pretende que existam mecanismos efetivos de controle e participação que possam ser exercidos pela sociedade civil perante a administração pública, não se reduzindo o papel democrático apenas ao voto, mas também estendendo a democracia para a esfera social. A participação busca intensificar a democracia, seja reivindicando a legitimidade da democracia participativa, seja pressionando as instituições democráticas representativas a fim de torná-las mais inclusivas, ou ainda buscando formas de unificar as democracias participativa e representativa (FRAGA; TEIXEIRA, 2015, p. 6-7).

Os Conselhos de Políticas Públicas emergem das demandas de democratização do processo decisório relacionado às políticas sociais, reafirmando, assim, a ideia de democracia participativa, de representação social junto às instâncias do Poder Público e a ampliação desses espaços decisórios. A necessária representação da pluralidade de atores sociais junto às políticas públicas reduz o distanciamento entre os níveis de decisão e os beneficiários dessas políticas,

sendo os conselhos um ambiente de fomento da participação da população nas decisões sobre os rumos das políticas sociais.

Os Conselhos de Políticas Públicas, também chamado de Conselhos de Direitos, são ambientes de participação que articulam representantes da população e membros do Poder Público e instituições estatais. Nas palavras de Gohn (2003), os conselhos são:

> agentes de inovação e espaço de negociação dos conflitos. Entretanto, há uma longa história e um acirrado debate na trajetória dos conselhos envolvendo questões relacionadas com participação, formas de governo e representatividade, natureza da esfera pública, divisão de poder local, regional, nacional e global, além de temas mais abrangentes que configuram o cenário em que os conselhos de desenvolvem, como o próprio sistema da democracia e os condicionantes políticos econômicos que influenciam as gestões públicas (GOHN, 2003, p.7).

Esses conselhos tiveram sua posição redefinida a partir da Constituição de 1988, que lhes conferiram maior legitimidade, atuando como um mecanismo de interação e articulação entre a sociedade civil e o governo na gestão das políticas públicas. A atuação desses conselhos é referendada pela própria Constituição Federal ao definir a atuação obrigatória no acompanhamento e fiscalização, como por exemplo, dos recursos dos Estados e Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde (Art. 77, § 3º) ou na atuação dos conselhos de acompanhamento e controle no monitoramento, fiscalização e controle social dos fundos do FUNDEB (Art. 212-A, X, d).

A criação dos Conselhos de Políticas Públicas é dependente de lei e os projetos são mobilizados por lideranças das áreas sociais e encaminhados aos Poderes Executivo ou Legislativo para o seguimento das discussões e trâmites legais. Algumas legislações federais, como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e Lei Orgânica do SUS, definem competências para os estados e municípios e apresentam ditames que possibilitam a criação desses conselhos como parte essencial da formulação, implantação e controle das políticas sociais das respectivas áreas.

Acerca das funções ou caráter de atuação desses conselhos, Tatagiba (2002) apresenta que, dependendo da previsão na legislação de criação, os conselhos de políticas públicas podem possuir todas ou algumas das descritas a seguir: a) fiscalizatória, no acompanhamento e controle dos atos praticados pelas autoridades públicas; b) mobilizadora, na disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre políticas públicas e no estímulo à participação popular na gestão pública; c) deliberativa, quanto à autoridade e a competência para formular, intervir,

acompanhar e avaliar as políticas públicas e as ações em instância política-administrativa e d) consultiva, na emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos.

Como instâncias de deliberação coletiva e compostas por representantes do Poder Público e da sociedade civil, os conselhos são orientados pelo princípio da paridade, na qual, ainda que em muitos momentos, apenas formalmente, os anseios e opiniões dos representantes possam ser levados, igualmente, em consideração e interferir de forma significativa nas ações e metas do governo, inclusive na definição dos respectivos orçamentos, principalmente em áreas sociais como saúde, educação, moradia, transporte, cultura, meio ambiente etc.

O funcionamento e organização de cada conselho pode ser definido tanto pela lei de criação como por regimento interno. O exercício das atribuições dos conselhos e seu pleno funcionamento são essenciais para a democratização das políticas públicas associada a maior eficiência no controle social sobre os governos, buscando a igualdade social. Esse controle social sobre as políticas públicas implica participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução de uma determinada política pública, avaliando os objetivos, processos e resultados, sendo um importante instrumento prévio e posterior de controle das ações públicas.

O Ministério Público, instituição pública com garantias e prerrogativas próprias para defesa dos interesses da sociedade, pode apresentar importante atuação na efetiva implementação e funcionamento dos Conselhos de Políticas Públicas, sendo essas ponderações realizadas no tópico seguinte.

3 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público passa a ser uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, desfrutando de posição impar no sistema constitucional pátrio (MAZZILLI, 2008). Uma instituição com *mister* de assegurar a eficácia dos direitos fundamentais e a defesa da sociedade e dos fins do Estado, qual seja, a realização do bem comum.

O Ministério Público tem o poder-dever de controlar e fiscalizar os atos administrativos com vistas a garantir a ordem jurídica e o regime democrático. A defesa do regime democrático implica não somente o controle de adequação das leis, formal e material, em face da Constituição, como também a própria defesa do sistema democrático. Neste sentido, Rothenburg (2009, p. 1633) leciona que “a incumbência de defender o regime democrático

condiciona a defesa da ordem jurídica à vinculação desta à democracia, o exercício do Poder Público de modo participativo e consentâneo com as expectativas do povo".

Em vista dessa atribuição de defesa do regime democrático, insculpida no Art. 127. *caput*, da Constituição de 1988, o Ministério Público apresenta relevante tarefa de zelar pelos Conselhos de Políticas Públicas, fomentando a sua correta constituição, garantindo seu regular funcionamento e buscando o seu contínuo aprimoramento. Além disso, o art. 129 da CF/88 estabeleceu como funções institucionais do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias para a sua garantia.

As políticas públicas, como demonstramos anteriormente, compreendem um conjunto de ações que englobam atividades normativas e administrativas, podendo o Ministério Público intervir em qualquer de suas etapas, buscando sua adequação aos parâmetros constitucionais. Neste aspecto, o membro do *parquet* que exerce atribuições perante os Conselhos de Políticas Públicas poderá abrir inquérito civil, ajuizar ações como a ação civil pública, propor termos de ajuste de conduta, enviar notificações recomendatórias, realizar acordos extrajudiciais e utilizar de outros meios que possibilitem o regular exercício dos conselhos e a consecução dos direitos sociais.

Acerca da atuação na fiscalização das políticas públicas, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou a Recomendação Conjunta nº 2, de 18 de junho de 2020, que orienta os membros do parquet quanto às atribuições funcionais na temática. Vale ressaltar a orientação disposta no Art. 6º, da referida recomendação conjunta, que assim dispõe:

> Art. 6º Recomendar aos órgãos de execução o estreitamento das relações interinstitucionais com Conselhos de Direitos, Comissões Intergestoras e outras instâncias decisórias eventualmente existentes, como meio eficaz para a garantia de efetivação e de proteção da política pública das interferências de interesses externos (CNMP, Recomendação Conjunta nº 2, de 18 de junho de 2020).

Neste diapasão, verifica-se a importância que o Ministério Público possui no estreitamento das relações entre os Conselhos de Políticas Públicas e os órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas públicas.

O Supremo Tribunal Federal (STF), na ADI 3161/RJ, debruçou-se sobre a possibilidade de participação de membros do *parquet* em Conselhos da Administração Pública de manifestação sobre a formulação de políticas públicas de interesse social.

> CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. ART. 263, §2º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PARTICIPAÇÃO DE MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM CONSELHO SUPERIOR DE FUNDO ESTADUAL DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO URBANO. RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR PARA ESTABELECIMENTO DE ATRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE ATIVIDADES DE CONSULTORIA DE ÓRGÃOS PÚBLICOS. INTERPRETAÇÃO CONFORME. PROCEDÊNCIA PARCIAL.
> (...) 3.A participação em Conselhos da Administração Pública – órgãos com atribuição legal para se manifestar, em caráter deliberativo ou consultivo, sobre a formulação de políticas públicas de interesse social – é compatível com as atribuições previstas pela Constituição Federal e pela Lei 8.625/1993 para o Ministério Público, desde que:
> (a) a representação do Ministério Público seja exercida por membro nato, indicado pelo Procurador-Geral de Justiça;
> (b) a participação desse membro ocorra a título de exercício das atribuições institucionais do Ministério Público; e
> (c) vedada a percepção de remuneração adicional. (...)
> (STF. Plenário. ADI 3161, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão Alexandre de Moraes, julgado em 13/10/2020).

A Corte Suprema brasileira, como pode-se verificar na ementa do Acórdão da ADI 3161/RJ, transcrita acima, ratifica que o Ministério Público, no exercício de suas atribuições funcionais e de acordo com suas finalidades institucionais, possui atuação legítima nos Conselhos de Políticas Públicas.

Destaca-se, dentre os direitos sociais, a atuação protetiva do Ministério Público em relação ao direito à saúde. Segundo Pereira *et al*. (2017), a parceria institucional mais vocacionada à defesa do direito à saúde é aquela que se dá entre Ministério Público e os Conselhos de Saúde, pois é elemento de fortalecimento do controle social e da defesa da saúde coletiva, o que explica a relevância da estruturação e interação dessas duas instâncias de controle.

O órgão ministerial atua no fortalecimento do controle social sanitário por meio de articulações com os Conselhos de Saúde, garantindo, dentre outras ações, um maior controle e fiscalização nas deliberações, na prestação de contas e investigação de denúncias sobre irregularidades desses conselhos. Pereira *et al*. (2019) cita, mais detalhadamente, as possibilidades de atuação do Ministério Público perante os Conselhos de Saúde:

> (1) participar das reuniões ordinárias quando da apresentação do Plano Municipal [ou Estadual] de Saúde, da Programação Anual de Saúde e dos Relatórios de Gestão;
> (2) fiscalizar a escolha dos membros quanto à representatividade, assim como a eleição para presidente;
> (3) fiscalizar a infraestrutura financeira, administrativa e física;

> (4) recomendar a divulgação à comunidade de funções e competências, trabalhos e decisões dos conselheiros e da composição do CMS;
> (5) responsabilizar judicialmente os gestores pelo não cumprimento das resoluções dos Conselhos de Saúde e da Resolução CNS nº 453/2012, sobre dotação orçamentária para o bom funcionamento dos Conselhos de Saúde;
> (6) assegurar que as resoluções dos Conselhos de Saúde sejam devidamente homologadas, em atenção à proposição da 13ª Conferência Nacional de Saúde; e
> (7) estimular e exigir a capacitação dos conselheiros de saúde
> (PEREIRA *et al*., 2019, n.p.).

Desse modo, a atuação ministerial perante os Conselhos de Políticas Públicas, como os da área da saúde, vai ao encontro com seus misteres que lhe foram conferidos pela Constituição da República de 1988, notadamente aqueles afetos à defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, além de propiciar a efetividade de uma das diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) previstas na Constituição Federal, qual seja, a participação da comunidade (art. 198, III).

4 CONCLUSÃO

Como definido no presente artigo, política pública refere-se a um conjunto de compromissos e decisões feitas por atores sociais que ocupam ou afetam as posições de autoridade no governo com objetivo de realizar ações socialmente relevantes e politicamente determinadas para a consecução, em especial, dos direitos fundamentais sociais.

Para a formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas, ficou demonstrado a imprescindibilidade de que as forças políticas estejam voltadas para o desenvolvimento da sociedade, revelando, os mecanismos internos (como os Conselhos de Políticas Públicas) e externos (como o Ministério Público) de controle, como essenciais na legitimidade das decisões políticas pela efetiva e direta participação popular e na garantia do pleno exercício e funcionamento dos mecanismos de promoção de políticas públicas, respectivamente.

Restou, assim, evidenciado o papel constitucional atribuído ao Ministério Público na defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, insculpido no artigo 127, *caput*, da CF/88, efetivado por meio das ações ministeriais promotoras do pleno exercício e funcionamento dos mecanismos legítimos de promoção de políticas públicas, consolidados nos instrumentos de participação popular, como os Conselhos de Políticas Públicas. Assim, além de instrumento garantidor da mobilização das vontades coletivas, o *parquet* atua como coautor de transformação social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. **Recomendação Conjunta PRESI-CN nº 2, de 18 de junho de 2020**. Recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público brasileiro critérios de atuação na fiscalização de políticas públicas. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/RECOMENDAO-CONJUNTA-PRESI-CN-N-2-DE-19-DE-JUNHO-DE-2020-1.pdf. Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3161 / RJ, Plenário, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão Alexandre de Moraes, julgado em 13/10/2020. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 17 dez. 2020. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754696637. Acesso em: 27 abr. 2023.

BUCCI, M. P. D. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAVALCANTI, P. A. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional**. 2007. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP.

FRAGA, J. M.; TEIXEIRA, P. A. **Uma breve análise dos direitos políticos e a concretização da democracia: da democracia liberal à participativa**. *In*: Anais XII Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. EDUNISC: Santa Cruz do Sul-SC, 2015. Disponível em: https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/download/13110/2236. Acesso em: 27 abr. 2023.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2003. p.7.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público depois da Constituição de 1988. *In*: MARTINS, Ives Gandra; REZEK, Francisco. **Constituição Federal anotada**. São Paulo: Revista dos Tribunais e Centro de Extensão Universitária, 2008.

PEREIRA, I. P. *et al*. Ministério Público, Conselhos Municipais de Saúde e as práticas do diálogo interinstitucional. **Saúde e Sociedade**, v. 28, n. 2, abr-jun, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-12902019180474. Acesso em: 28 abr. 2023.

PEREIRA, I. P. *et al*. O Ministério Público e o controle social no Sistema Único de Saúde: uma revisão sistemática. **Ciência e Saúde Coletiva**, n. 435, 2017. Disponível em: https://bit.ly/2Ju7WK7. Acesso em: 28 abr. 2023.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Arts.127 ao 130. *In*: **Comentários a Constituição Federal de 1988**. BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas Sociais no Brasil: Participação social, conselhos e parcerias. p. 373-407 *In*: JACCOUD, Luciana (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5599. Acesso em: 27 abr. 2023.

TATAGIBA, L. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.