

## **POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: A Descentralização do Controle Como Forma de Gerenciamento de Riscos e Prevenção da Ocorrência de Atos Ílicitos**

*PUBLIC POLICIES IN BRAZIL: THE CONTROL DECENTRALIZATION AS A WAY TO  
RISK MANAGEMENT AND PREVENT THE OCCURENCE OF ILLICIT ACTS*

**Chaiene Meira de Oliveira<sup>1</sup>**  
UNISC

**Rogério Gesta Leal<sup>2</sup>**  
UNISC

### **RESUMO**

Com o presente trabalho objetiva-se verificar de que modo a descentralização do controle das políticas públicas pode contribuir para prevenção da ocorrência de atos ilícitos em sua execução. Assim, visa-se responder ao problema de pesquisa: de que forma a descentralização do controle das políticas públicas pode contribuir para redução da ocorrência de riscos em sua execução? Para responder ao problema de pesquisa, será utilizado o método de abordagem dedutivo, quanto ao método de procedimento optou-se pelo monográfico e as técnicas de pesquisa resumem-se a consulta em livros, teses, dissertações, dentre outros meios. Considerando que pesquisa encontra-se em andamento, a conclusão é no sentido de que a descentralização dos instrumentos de controle, bem como a comunicação entre os entes da federação e cooperação entre os agentes controladores é fundamental e deve ocorrer em todas as etapas do ciclo das políticas públicas como forma de evitar a ocorrência de irregularidades e buscar a obtenção de melhores resultados em sua execução.

**Palavras-chave:** Controle. Federalismo. Políticas Públicas.

### **ABSTRACT**

With the present research it aims to verify in which way the decentralization of public policies control can contribute to prevent the occurrence of illicit acts in its execution. Therefore, it is aimed to answer the following research problem: in which way the decentralization of public policies can contribute to reduce the occurrence of illicit acts in its execution? To answer this research problem, it will be used the deductive approach method. The procedure method will be monographic and the research techniques can be summarized by books, theses, dissertations, among other means. Considering that this research is still in process, the conclusion is in the sense that the decentralization of control instruments, as well as the communication between federations entities and the cooperation of controlling agents is fundamental and has to occur in all stages of public policies cycle as a way to avoid the occurrence of irregularities and obtain better results in its execution.

**Keywords:** Control. Federalism. Public Policies.

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) com bolsa CAPES modalidade II (2021-2025). Mestra em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com bolsa CAPES modalidade II (2021). Especialista em Direito Penal e Processual Penal na Fundação Escola Superior do Ministério Público – FMP (2020). Graduada em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (2018). Advogada inscrita na OAB/RS nº 116.273. Servidora pública municipal. E-mail: chaienemo@outlook.com.

<sup>2</sup> Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC e pela Universidad Nacional de Buenos Aires. Mestre em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz – USC. Graduação em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Atualmente é professor titular da Universidade de Santa Cruz do Sul e da Fundação Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul – FMP, nos cursos de Mestrado e Doutorado em Direito. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. E-mail: gestaleal@gmail.com.



## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Para compreensão das políticas públicas é fundamental o entendimento sobre a institucionalização das medidas adotadas no processo decisório governamental, a qual se configura como uma estratégia permanente afetando os componentes de natureza jurídica e também os padrões de ação em normas ou organizações estabelecidas e confirmadas por regras jurídicas. Com o presente trabalho objetiva-se verificar de que modo a descentralização do controle das políticas públicas pode contribuir para prevenção da ocorrência de atos ilícitos em sua execução. O tema relaciona-se com o controle administrativo de políticas públicas estando delimitada ao contexto brasileiro mais especificamente na sua descentralização.

Considerando a complexidade da estrutura federalista brasileira, bem como a necessidade da execução adequada das políticas públicas para garantia dos direitos fundamentais sociais, questiona-se: de que forma a descentralização do controle das políticas públicas pode contribuir para redução da ocorrência de riscos em sua execução? Para responder ao problema de pesquisa, será utilizado o método de abordagem dedutivo considerando que partindo dos pressupostos relacionados ao federalismo brasileiro passe-se a analisar a estruturação das políticas públicas até o controle descentralizado de sua execução. Quanto ao método de procedimento optou-se pelo monográfico e as técnicas de pesquisa resumem-se a consulta em livros, teses, dissertações, dentre outros meios.

A justificativa, em termos teóricos, além de refletir a temática abordada ao longo da referida disciplina e nas pesquisas desenvolvidas na escrita da tese, centra-se na necessidade da compreensão do tema ainda pouco estudado de forma específica por parte da doutrina possibilitando a ampliação das discussões sobre as políticas públicas tema de extrema relevância nas ciências sociais e especificamente para o direito. Em termos práticos, com base nos estudos realizados, pretende-se estabelecer diretrizes para o aprimoramento do controle das políticas públicas, principalmente em termos de descentralização destes mecanismos, visando delimitar boas práticas a serem adotadas por parte da administração pública desde a etapa do planejamento até a execução destas políticas públicas.

A hipótese inicial é no sentido de que o controle descentralizado, em virtude da forma de estruturação do estado brasileiro e prestação de serviços públicos, contribui para



evitar a ocorrência de atos ilícitos e ainda de aplicar as respectivas sanções caso sejam detectadas irregularidades. Isso ocorre devido às especificidades locais distintas nas diversas regiões do país, as quais demandam políticas públicas e ações específicas ainda que os objetivos ou direitos fundamentais sociais a serem concretizados sejam os mesmos, o que conseqüentemente afeta a maneira que estas devem ser controladas.

Os objetivos específicos, em conformidade com a divisão do artigo, são em um primeiro delimitar as bases teóricas do federalismo brasileiro com foco nas modalidades de financiamento do Estado Social no Brasil; após descrever os aspectos conceituais e normativos relacionados às políticas públicas buscando trazer uma discussão doutrinária nacional e estrangeira sobre o tema, e, por fim; analisar de que forma o controle descentralizado destas políticas públicas pode contribuir para a sua execução como um meio de reduzir a ocorrência de atos ilícitos.

## **2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO FEDERALISMO BRASILEIRO E FINANCIAMENTO DO ESTADO SOCIAL**

Neste primeiro tópico, pretende-se delimitar as bases teóricas do federalismo brasileiro com foco nas modalidades de financiamento do Estado Social no Brasil. Inicialmente, observa-se quanto às características do federalismo, segundo expõe Soares (2018) a existência da Constituição Federal como um modo de estabelecer o pacto federativo entre os entes territoriais; a divisão do estado nacional em subunidades que constituem os entes federados; os poderes executivo, legislativo e judiciário enquanto autônomos nos âmbitos nacional e subnacionais; a divisão de competências fiscais e administrativas entre os níveis de governo; o legislativo nacional estruturado de forma bicameral e; a existência de uma Corte Suprema de Justiça responsável pela regulação dos conflitos federativos e pela garantia da ordem federal. No que tange a relação existente entre federalismo e democracia, a autora destaca que a estruturação de um regime democrático é uma das condições necessárias para a vigência efetiva do federalismo, bem como este, na visão de alguns autores, fomentaria uma democracia de maior qualidade e estabilidade.

Em uma definição clássica, o modelo de sistema federativo se refere a uma forma de organização político-territorial, a qual, segundo Burgess (1993) tem como objetivo englobar a autonomia dos entes federativos e ao mesmo a interdependência entre eles. Tal



modelo é baseado na necessidade de haver a negociação e a cooperação entre os entes na medida em que devido a sua própria natureza existem conflitos e heterogeneidades culturais, econômicas, sociais e políticas, as quais necessitam de procedimentos coletivos na busca de melhores respostas às demandas. A Constituição Federal de 1988 dispõe que o Brasil adotou a forma de Estado Federal voltado para construção de um federalismo cooperativo nos três níveis de governo, buscando assegurar a autonomia política, organizacional, administrativa e financeira, dispondo sobre as competências privativas, comuns e concorrentes.

Nesta linha, Ribeiro et al (2018) referem que a descentralização política, a separação de funções federativas, bem como a solidariedade enquanto equilíbrio entre governos de maioria e a proteção de minorias, aspectos fundamentais das teorias clássicas estão presentes nas disputas políticas em nações federalistas contemporâneas como é o caso do Brasil. Para Friedrich e Bitencourt (2020) a forma que se estrutura o federalismo brasileiro é de extrema relevância para temática das políticas públicas, para o nível de centralização e descentralização da tomada de decisão, na coordenação de estratégias conjuntas na definição de competências, seu exercício e limites, além da delimitação de normas gerais, suplementares e ainda na ordenação e implementação de políticas públicas.

Por sua vez, no tocante ao Estado Social, concepção de Estado muda drasticamente e este passa a ser visto como um interventor necessário na sociedade, devendo sua intervenção estar conectada as questões sociais de modo que a função estatal é de transformar a estrutura econômica e social com a finalidade de garantir a igualdade material. O elemento integrador da Constituição, segundo Leal (2007) centra-se no fato de que esta precisa contemplar múltiplos fatores não ficando restrita ao texto legal devendo cada vez mais ser inserida no contexto histórico e político no qual está presente. Há ainda um rompimento com a noção de liberdade absoluta antes conferida ao legislativo pela teoria liberal moderna gerando a necessidade de alterações no papel do Estado e dos demais poderes, executivo e judiciário.

No estado social e democrático de direito, segundo conclui Rodriguez-Araña (2018), outro importante elemento a ser observado é o controle pelo qual a administração pública sempre esteve submetida, os quais tem por finalidade a garantia de uma boa gestão dos interesses públicos e de assegurar uma correta aplicação dos gastos realizados pelos poderes públicos na execução de políticas públicas e prestação de serviços demandados



pela sociedade. Para configuração do modelo social e democrático é necessário então haver mecanismos de controle dos atos estatais como forma de coibir abusos de poder e também de verificar se as instituições estão funcionando de maneira adequada.

Acerca das crises e manutenção deste modelo estatal, Kerstenetzky e Guedes (2018) entendem que o welfare state ainda resiste, contudo necessita de esforços para cumprir com o objetivo de controlar a desigualdade e a pobreza, tendo passado por uma dilatação a tributação acompanhou essa expansão aumentando os esforços na redistribuição de renda, contudo, a mercantilização persiste o que aumenta os riscos e vulnerabilidades, sobretudo no que se refere a privações, pobreza e desigualdades. Seguindo o mesmo entendimento, Draibe (2007) afirma que as políticas sociais pensada no quadro mais amplo de relação entre Estado, desenvolvimento econômico e os sistemas de proteção social, bem como esta dinâmica passa a ser analisada sob os efeitos dos sistemas de políticas sociais sobre o crescimento econômico.

Também sobre as crises buscando relacionar com o contexto brasileiro, Bitencourt e Reck (2019) entendem que atribuir a culpa tão somente ao financiamento do Estado social pela crise na qual o Brasil está passando, é mais um dos mitos do capitalismo que estão impregnados no imaginário da população e refletem na forma como a organização social brasileira é concebida. Além disso, é esse tipo de argumentação que é capaz de gerar altos índices de adesão.

Especificamente no que tange ao financiamento do estado social no Brasil e sua relação com o federalismo brasileiro, Pinto e Ximenes (2018) ressaltam que o constitucionalmente definido é que ele seja proporcionalmente progressivo conforme tanto o nível de riqueza do país quanto a arrecadação estatal. Atravessar a pluralidade de fluxos de correnteza em relação à gestão das receitas e das despesas públicas à luz desse eixo só é possível tendo no texto constitucional a existência de balizas do que pode ou não ser feito. Um exemplo da forma que é estruturado é o financiamento da saúde, o qual, nos termos da Constituição Federal de 1988 Constituição Federal de 1988, as três esferas de governo – federal, estadual e municipal – financiem o Sistema Único de Saúde (SUS), gerando receita necessária para custear as despesas com ações e serviços públicos de saúde.

Com isso, em cada uma das esferas de governo existe um Fundo de Saúde, que é o gestor financeiro dos recursos. Na esfera federal, o Ministério da Saúde administra os



recursos, através do Fundo Nacional de Saúde (FNS); na esfera estadual, os Fundos Estaduais de Saúde (FES) gerenciam os recursos, através das Secretarias Estaduais de Saúde; na esfera municipal, os Fundos Municipais de Saúde (FMS) são os gestores financeiros, através das Secretarias Municipais de Saúde.

Sobre a aplicação de recursos, quanto aos recursos da União: o valor empenhado no exercício financeiro anterior, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior ao da Lei Orçamentária Anual. Caso a variação do PIB no período seja negativa, esta não poderá ser deduzida do Orçamento para a Saúde. Esse repasse não pode ser inferior a 15% da arrecadação anual; os recursos Estaduais e do DF: no mínimo, 12% do valor arrecadado através dos impostos e; os recursos Municipais e do DF: no mínimo, 15% do valor arrecadado através dos impostos.

Sobre as competências no federalismo, Arretche (2011) entende que a redefinição das competências e atribuições na gestão de políticas públicas sociais utiliza-se das bases dos estados federativos na medida em que os governos locais, estados e municípios, assumem funções de gestão das políticas públicas. Com isso, a transferência dessas atribuições entre os níveis de governo necessita da adesão do nível de governo que passará a desempenhar as funções que se pretende que sejam transferidas. A descentralização depende ainda da forma que são implementadas as estratégias relacionadas à capacidade orçamentária, fiscal e administrativa dos governos locais.

Expostas as considerações introdutórias acerca das bases teóricas do federalismo brasileiro com foco nas modalidades de financiamento do Estado Social no contexto brasileiro trazendo exemplos do direito fundamental à saúde passa-se ao segundo tópico no qual serão abordados os aspectos inerentes às políticas públicas no Brasil.

### **3. POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: CONCEITOS, ASPECTOS HISTÓRICOS E PERSPECTIVAS**

Neste segundo tópico, o objetivo é descrever os aspectos conceituais e normativos relacionados às políticas públicas buscando trazer uma discussão doutrinária nacional e estrangeira sobre o tema. As políticas públicas, para Schmidt (2019, p. 127) define-se política pública como política “um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob



coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político”. Ou seja, são um conjunto de ações de maneira que determinada ação isolada não configura uma política pública, bem como toda e qualquer análise no âmbito das políticas públicas deve ser elaborada com base em pressupostos teóricos pré-definidos, sejam estes explícitos ou implícitos.

A concepção de políticas públicas segundo Bucci (2013) resulta em demandas pelo Estado exigindo um governo coeso e em condições de articulação e ação capazes de modificar as estruturas existentes. Dessa forma para a autora, é preciso a alteração dos meios políticos, dirigir e executar atos direcionados a administração pública e também a coordenação e planejamento de ações coletivas nos diversos níveis de abrangência. No Brasil a temática das políticas passou a receber maior destaque nos anos 1990 objetivando a redução das desigualdades sociais, a realização dos direitos sociais e a concretização dos pressupostos estabelecidos na Constituição Federal de 1988.

Ainda segundo Bucci (2013), a sistematização da forma de abordagem das políticas públicas precisa contribuir para a formulação e organização do poder público melhorando a sua intervenção de modo a torná-la mais efetiva, racional e compreensível acelerando os processos de modernização e redução de desigualdades além da inclusão social.

Por sua vez, Bittencourt e Reck (2021) após considerações sobre a dificuldade de elaboração de um conceito único, definem preliminarmente a política pública como uma rede de decisões com função política de determinada comunidade, possuindo expressões e premissas jurídicas com caráter reflexivo. Assim, estas organizam-se em torno do planejamento conectando os instrumentos pertencentes à administração pública com a realização dos objetivos desejados, os quais visam principalmente a concretização de direitos fundamentais. Logo, as diretrizes das políticas públicas devem ser formuladas com vistas ao alcance dos princípios e normas jurídicas, conectando-se também com a dignidade da pessoa humana e redução das desigualdades.

Há uma dificuldade de estabelecer parâmetros conceituais sobre as políticas públicas, o que na visão de Locken (2017) ocorre devido a sua complexidade e múltiplas variáveis. A autora as define como as decisões políticas, as quais impulsionam ações estatais coordenadas objetivando a resolução de conflitos oriundos da multiplicidade de interesses existentes na sociedade, cujo exercício democrático necessita da participação e do envolvimento dos cidadãos nos processos de tomada de decisões.



Para se estar diante de uma política pública, Reck (2018) entende ser necessária a presença dos seguintes elementos: um discurso que segue às demandas sociais; direito como meio de organização dos engajamentos para ação; materialização dos direitos fundamentais; ligação com as organizações governamentais; influência da sociedade por ela mesma ou parte dela; tentativa de modificação consciente da sociedade; programas que se protraem no tempo; uso do poder administrativo; predominância e discursos pragmáticos, motivados por outras espécies de discursos; coerência narrativa interna que possibilite a formação de uma identidade a partir do cotejo meios-fins em sede de poder administrativo.

Denota-se que a partir da Constituição Federal de 1988, o texto constitucional passa a ser visto como uma ordem de valores centrada na dignidade da pessoa humana, a qual traz um capítulo próprio destinado aos princípios fundamentais. Ademais, conforme exposto por Reis (2007), a dimensão objetiva tem como uma de suas principais consequências a eficácia irradiante dos direitos fundamentais e também dos deveres de proteção, os quais não estão mais limitados tão somente a relação da pessoa com o Estado, mas também engloba as relações interparticulares.

Além disso, segundo Sarlet (2015) ao mesmo tempo que possui fortes alicerces principiológicos, como o princípio da dignidade da pessoa humana, do Estado Democrático de Direito, dentre outros, a Constituição também possui um rol extenso de regras jurídicas dotadas de densidade normativa, além de normas infraconstitucionais que regulam as relações nos espaços público e privados. Observa-se então que há uma mudança de paradigmas desde a conceituação de direitos fundamentais até o papel exercido na ordem jurídica vigente. Neste contexto, inserem-se as políticas públicas, por mais que não exista a previsão expressa, a sua relação com os direitos fundamentais e com os regimes democráticos está presente no texto constitucional e na forma organizacional da administração pública brasileira.

A temática das políticas públicas possui intrínseca relação com o modelo de estado social e também com a organização democrática, neste viés que os déficits de representação entre a sociedade e as instâncias responsáveis pela tomada de decisões políticas facilitam, em última análise, a tomada de decisões parciais. Segundo Jaramillo (2015), os grupos que detêm as esferas de poder influenciam diretamente o poder político, o que gera como consequência inclinações do poder político a favor de determinado grupo



prejudicando a sua imparcialidade. Com isso, todo o processo da tomada de decisão política é afetado refletindo nas diferentes esferas e grupos sociais.

Na visão do autor, somente com um regime verdadeiramente democrático é que as sociedades latino-americanas poderão tornar-se mais igualitárias e também mais desenvolvidas tendo em vista os baixos níveis de bem-estar, injustiça social e desigualdades que são visualizadas na atual conjuntura. O questionamento que surge neste contexto é justamente o de como aumentar os índices de representatividade política e legitimidade democrática do constitucionalismo. A questão ainda está sendo identificada e portanto várias são as possíveis respostas, em comum todas possuem a necessidade uma cidadania ativa seja para identificar os problemas seja para propor alternativas, além de instituições sensíveis a estas manifestações sociais de organizações e também da sociedade civil, além de decisões que levem em conta estes anseios sociais.

No tópico anterior foi citado o exemplo do financiamento da saúde, o qual é um direito fundamental constitucionalmente previsto e, as políticas públicas, em última análise visam a concretização destes direitos. Dentre as principais discussões nesta seara, Hachem (2018) pontua que quando os direitos fundamentais são concebidos necessariamente como subjetivos isso significa renegar algumas posições jurídicas que são a estes associadas, bem como o status de autênticos direitos fundamentais. Isso implica afirmar que se para ostentar esta condição fosse necessário o seu enquadramento como direito subjetivo, aqueles direitos classificados como deveres objetivos de ação estatal não seriam reconhecidos como pretensões jurídicas jusfundamentais.

O grande problema apontado pelo autor, o qual gera confusões sobre esta temática, é que em muitos casos alude-se aos direitos fundamentais como um todo, em sentido amplo, a discussão se é possível exigí-lo judicialmente ou não. Ademais, embora a Constituição traga um rol extenso destes direitos isso não significa que as pretensões jurídicas inerentes a estes sejam demandáveis da forma que o seu titular entender como correta e nem mesmo recaem somente sobre o legislador tendo em vista que são dotados de eficácia jurídica vinculante a todos os poderes públicos.

Observa-se também que independentemente da estrutura, natureza jurídica ou previsão normativa, os direitos fundamentais precisam ter seus contornos bem definidos para que o titular tenha a segurança em saber o que pode demandar, seja do Estado, seja de outro particular. Quanto a ausência de um caráter absoluto dos direitos fundamentais,



esta é explicada pelo fato de que a sua exigibilidade está sujeita a reservas fáticas e jurídicas dependendo do caso concreto e da pretensão em análise.

Para Subirats et al (2012, p. 33) “*toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Representa pues la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable*”. O mesmo entendimento é adotado por Schmidt (2019) ao concluir que a compreensão sobre o que é uma política pública deve iniciar pela compreensão do que lhe é essencial: as demandas sociais vinculadas a problemas políticos. Dessa forma, as políticas públicas são respostas do poder público aos problemas políticos sendo que estas designam iniciativas do Estado para atender demandas sociais de ordem pública ou coletiva.

É preciso ressaltar que as políticas públicas possuem um ciclo o qual engloba as fases de 1) formação da agenda; 2) formulação de políticas; 3) processo de tomada de decisão; 4) implementação e; 5) avaliação. Isso faz com que todas as etapas estejam interligadas visando o atingimento dos fins pretendidos de modo que o controle se faz necessário em todas as fases.

Ainda, é preciso que exista uma atuação conjunta entre Estado e sociedade desde a formulação, passando pela execução e também no controle das políticas públicas na medida em que a gestão compartilhada dos interesses públicos entre Estado e sociedade, Leal (2006) afirma que no espaço institucional de um Estado Democrático de Direito surgem oportunidades privilegiadas para o fomento e articulação de condições objetivas que possibilitem uma maior interlocução social sobre todos os temas, sendo que neste contexto não há nenhum meio em que seja possível falar em “não-participantes” na medida em que todos os membros de determinada sociedade passam a ter seu lugar no discurso ainda que de modos distintos.

#### **4. A DESCENTRALIZAÇÃO DO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DIRETRIZES PARA O SEU ESTABELECIMENTO EM TODAS AS ETAPAS DO CICLO**

Por fim, neste último tópico, visa-se analisar de que forma o controle descentralizado destas políticas públicas pode contribuir para a sua execução como um meio de reduzir a ocorrência de atos ilícitos. Em primeiro lugar, observa-se que o controle dos atos estatais é parte integrante de todo e qualquer sistema democrático no momento



em que a atividade do Estado deve ser limitada e estar em conformidade com os preceitos legais e constitucionais.

No que tange às modalidades de controle da administração pública, é possível verificar a possibilidade de ser realizado o controle social, o controle interno e o controle externo, sendo que essencial a interconexão entre os agentes controladores para o seu melhor exercício. De forma sintetizada, necessário observar a distinção trazida por Perez (2018) em relação às modalidades de controle interno e externo da administração pública de maneira que o primeiro também denominado poder de autocontrole é compreendido como sendo o dever da administração pública de anular os seus atos caso estes não sejam praticados de acordo com as normas pré-estabelecidas. Por sua vez, o controle externo na definição do autor, é aquele compreendido tanto ao controle do poder legislativo sobre a administração como também ao controle jurisdicional sendo que o sistema brasileiro adota a unicidade de jurisdição seguindo o modelo norte-americano.

Adota-se o entendimento de Avritzer e Filgueiras (2011) no sentido de que com a redemocratização do Estado Brasileiro, ocorreu o fortalecimento do controle externo da administração pública, o qual passou a ter um rol mais amplo de atividades exercidas principalmente pela figura do Tribunal de Contas, o qual possui previsão nos artigos 70 e seguintes do texto constitucional. O texto constitucional evidencia também o caráter principiológico atribuído à administração pública, o que pode ser visto no art. 37, o qual versa sobre os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Ainda, conforme afirma Rocha (2003) seja qual for a modalidade de controle, este é uma parte integrante e essencial em todo e qualquer processo de bens e serviços tendo como busca a obtenção dos melhores resultados da organização na qual está inserido. Entende-se que tal função é de extrema relevância no momento em que ao prevenir sua ocorrência, a administração pode operar em conformidade com os dispositivos legais, bem como aumentar a sua eficiência.

Sobre a conceituação das modalidades de controle, a modalidade do controle social, segundo Malafaia (2011) se refere a participação da sociedade tanto no acompanhamento quanto na verificação das ações da gestão pública na execução de políticas públicas e demais ações estatais, avaliando os objetivos, processos e resultados. De uma forma ampla, trata-se de ações conjuntas realizadas entre o Estado e a sociedade,



as quais objetivam o compartilhamento de responsabilidades visando aumentar a eficácia das políticas públicas. O autor afirma que o controle social da administração pública é uma representação da participação social no controle dos atos do Estado, tendo sua origem nas primeiras democracias do mundo de modo que seu alcance foi sendo ampliado com o passar dos anos, dentre outros motivos, pelas crises de confiança em relação aos agentes estatais.

Os meios de controle da administração pública constituem mecanismos de relevante papel nas sociedades principalmente nas que adotam um regime democrática, sobre este aspecto, Scliar (2010, p. 15) afirma que “o controle do governo e da administração é implícito aos valores democráticos, ainda que eles sejam distintos”, com isso, o autor exemplifica que o controle pode ser representativo como o grego, ético como o hebreu e notadamente republicano assim como era o modelo de controle romano.

Nesta mesma linha de raciocínio, Meirelles (2001) defende que a necessidade de controle da administração pública justifica-se pelo fato de que esta deve atuar com legitimidade seguindo as normas pertinentes a cada ato e também de acordo com a finalidade e o interesse coletivo. Mesmo nos atos discricionários, o agente público deve ter uma conduta legítima observando o disposto em lei, bem como o bem comum. Com isso, a finalidade do ato administrativo é mais do que o resultado final, devendo ser observada em cada um dos atos da administração pública e daqueles que a compõem, desde os servidores até o gestor público. Ou seja, a necessidade de controle da administração pública possui um caráter amplo estando intimamente ligado com os regimes democráticos.

Especificamente no que se refere ao controle de políticas públicas, este se faz necessário na medida em que estas não são um fim em si mesmo necessitando portanto do constante acompanhamento e avaliação, além da necessidade de observar se a política pública está sendo executada corretamente e em observância às disposições normativas e constitucionais. O controle, assim como é nas demais esferas da administração pública, perpassa pelo prisma do controle interno, externo e social sendo necessária a atuação conjunta dos agentes controladores e da colaboração entre Estado e sociedade.

Denota-se que para concretização das políticas públicas, são demandadas prestações positivas por parte do Estado de modo que são investidos recursos e realizados procedimentos licitatórios, por exemplo, cenário no qual o gerenciamento de riscos merece atenção. Um dos principais instrumentos normativos no que tange a gestão de riscos é a



Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº01 de 2016, a qual versa sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Dentre os conceitos, está o do art. 2º, VII, o qual define o gerenciamento de riscos como o processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização. Consequentemente implica dizer que o controle das políticas públicas insere-se neste contexto no momento em que se trata de um conjunto de ações estatais, conforme observado anteriormente.

Resumindo graficamente, temos a seguinte estruturação:



Fonte: Elaborado pelos autores

O fato é que o federalismo resulta na descentralização das políticas públicas, as quais são executadas nos níveis municipal, estadual e federal o que consequentemente acarreta na descentralização dos recursos e prestação dos serviços. Ou seja, por mais que uma política pública seja federal, a sua execução pode ocorrer nos níveis estaduais e municipais, fazendo-se necessário que o controle também ocorra nestas esferas da federação. Além da descentralização do controle de políticas públicas como é o caso do direito à saúde, abordado no tópico anterior, em nível municipal, estadual e federal é preciso existir a interconexão entre os agentes controladores.



## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o presente trabalho objetivou-se verificar de que modo a descentralização do controle das políticas públicas pode contribuir para prevenção da ocorrência de atos ilícitos em sua execução. O problema de pesquisa, considerando a complexidade da estrutura federalista brasileira, bem como a necessidade da execução adequada das políticas públicas para garantia dos direitos fundamentais sociais, procurou responder: de que forma a descentralização do controle das políticas públicas pode contribuir para redução da ocorrência de riscos em sua execução? Assim, passa-se a expor as principais conclusões resultantes da pesquisa.

O modelo de federalismo adotado no Brasil faz com que as responsabilidades sejam divididas entre União, Estados e Municípios o que reflete na forma como as políticas públicas são executadas na medida em que por mais que determinada política pública tenha sido planejada no âmbito federal, a sua execução ocorre no nível municipal envolvendo recursos e prestação de serviços de ambas as esferas federativas. Isso faz com que o controle centralizado em um único órgão não consiga suprir todas as necessidades e avaliar de forma completa todas as etapas do ciclo das políticas públicas, sobretudo se a sua execução está em conformidade com o que foi definido na etapa de formação da agenda e planejamento.

É neste ponto que se entende ser preciso o controle descentralizado das políticas públicas, o qual deve ser realizado pelos Municípios, Estados, Distrito Federal e União ao mesmo tempo que haja a comunicação entre os entes, bem como as modalidades de controle social, interno e externo atuem conjuntamente visando o alcance dos fins pretendidos. Especificamente nas modalidades de controle, há também a necessária cooperação interinstitucional entre os agentes controladores, ou seja, no âmbito do controle externo, por exemplo, os Tribunais de Contas devem atuar colaborativamente com o Ministério Público ao mesmo tempo em que acontece a troca de informações com o controle interno e o controle social.

Portanto, até o momento resta confirmada a hipótese inicial de que o controle descentralizado, em virtude da forma de estruturação do estado brasileiro e prestação de serviços públicos, contribui para evitar a ocorrência de atos ilícitos e ainda de aplicar as respectivas sanções caso sejam detectadas irregularidades. Isso ocorre devido às



especificidades locais distintas nas diversas regiões do país, as quais demandam políticas públicas e ações específicas ainda que os objetivos ou direitos fundamentais sociais a serem concretizados sejam os mesmos, o que conseqüentemente afeta a maneira que estas devem ser controladas.

No que tange a eventuais diretrizes a serem propostas, foram formuladas as seguintes: a) considerando que a execução das políticas públicas ocorre, em muitos casos como é política pública de saúde, de forma descentralizada, o controle também precisa ser descentralizado; b) com a descentralização dos instrumentos de controle deve ocorrer a comunicação entre as esferas municipais, estaduais e federal; c) além da comunicação entre os entes federados, é preciso que haja a cooperação interinstitucional entre os agentes controladores; d) as modalidades de controle social, interno e externo devem ser utilizadas conjuntamente sendo que uma complementa a outra e, por fim; e) no campo das políticas públicas o controle não pode estar focado tão somente na execução e avaliação dos resultados, mas sim, em todas as etapas do ciclo como forma de evitar a ocorrência de eventuais irregularidades e caso ocorram seja possível a detecção, investigação e eventual sanção aos envolvidos.

Diante do exposto, considerando que a pesquisa está em andamento, a conclusão é no sentido de que a descentralização dos instrumentos de controle administrativo das políticas públicas pode contribuir para a sua melhor execução e obtenção de melhores resultados na concretização dos direitos e garantias constitucionalmente previstos.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. (2011) **Estado Federativo e Políticas Sociais**: determinantes da descentralização. 3ª ed. São Paulo: Revan.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. (2011). **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília: Escritório no Brasil/IPEA.

BITENCOURT, Caroline; RECK, Janriê. (2021) **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas**. Ithala, Curitiba.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 02 jun. 2022.



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

BURGESS, Michael. (1993) **Federalism and Federation: a reappraisal**. In: BURGESS, M. e GAGNON, A. (orgs), *Comparative Federalism and Federation*. Toronto: University of Toronto Press.

DRAIBE, Sônia M. (2007) **Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania**: algumas lições da literatura contemporânea. In *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

FRIEDRICH, Denise; BITENCOURT, Caroline Muller. (2021) **A dinâmica do federalismo brasileiro no tema das políticas públicas, controle social e a Covid-19**. *Revista direitos fundamentais & democracia (UniBrasil)*, v. 25, p. 49-77.

HACHEM, Daniel Wunder. (2019) **São os direitos sociais “direitos públicos subjetivos”? Mitos e confusões na teoria dos direitos fundamentais**. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, 11(3):404-436, setembro-dezembro.

IOCKEN, Sabrina Nunes. (2017) **O controle compartilhado das políticas públicas: uma nova racionalidade para o exercício democrático na sociedade da desconfiança**. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis.

KERSTENETSKY, Célia; GUEDES, Graciele. (2018) **O Welfare State resiste?** Desenvolvimentos recentes do estado social nos países da OCDE.

JARAMILLO, Leonardo García. (2015) **¿Cómo pensar hoy la tensión entre constitucionalismo y democracia?** Una perspectiva desde el constitucionalismo democrático. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba*, vol. 60, n. 2, maio/ago.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. (2007) **Jurisdição Constitucional Aberta**: reflexões sobre a legitimidade e os limites da jurisdição na ordem democrática. Uma abordagem a partir das teorias constitucionais alemã e norte-americana. Rio de Janeiro: Lúmen Juris.

LEAL, Rogério Gesta. (2006) **Estado, administração pública e sociedade**: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. (2001) **Direito administrativo brasileiro**. 26<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros Editores.

NOHARA, Irene Patrícia. (2012) **Reforma Administrativa e Burocracia**. Impacto da eficiência da Configuração do Direito Administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas.

RECK, Janriê Rodrigues. (2018) **Observação pragmático-sistêmica das políticas públicas e sua relação com os serviços públicos**. In. BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê



Rodrigues. **Políticas públicas e matriz pragmático-sistêmica**: os novos caminhos científicos do Direito Administrativo no Brasil. Essere nel Mondo: Santa Cruz do Sul.

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. (2019) Direito Administrativo e o diagnóstico de seu tempo no Brasil. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 241-264, jan./mar.

REIS, Jorge Renato dos. (2007) Os Direitos Fundamentais de Tutela da Pessoa Humana nas relações entre particulares. In. REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Edunisc: Santa Cruz do Sul.

RIBEIRO, José Mendes et al. (2018) **Federalismo e políticas de saúde no Brasil**: características institucionais e desigualdades regionais. Revista Ciência da Saúde Coletiva. 23(6):1777-1789.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. (2018) **El control de la administración pública**: una perspectiva integradora. In. LEAL, Rogério Gesta; SILVEIRA, Alessandra Aparecida de Souza; CANO, Carlos Aymerich (orgs.). IV seminário internacional hispano-luso-brasileiro sobre direitos fundamentais e políticas públicas. Bubok Editorial: Espanha.

SARLET, Ingo Wolfgang. (2015) **A Eficácia Dos Direitos Fundamentais**: Uma Teoria Geral Dos Direitos Fundamentais Na Perspectiva Constitucional. Livraria do Advogado: Porto Alegre.

SCLIAR, Wremir. (2010) **Democracia e o indispensável controle da administração**. **Revista TCMRJ**. Rio de Janeiro, n. 4, maio.

SOARES; Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. (2018). **Federalismo e Políticas Públicas**. Brasília: Enap.

SUBIRATS, Joan et al. (2012). **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Planeta.

RECEBIDO EM 05/10/2022  
APROVADO EM 22/07/2023  
RECEIVED IN 05/10/2022  
APPROVED IN 22/07/2023