

O CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO POSSIBILIDADE DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA APÓS A PANDEMIA DE COVID-19

SOCIAL CONTROL OF PUBLIC POLICIES AS A POSSIBILITY FOR EFFECTIVE FUNDAMENTAL RIGHT TO GOOD PUBLIC ADMINISTRATION AFTER THE COVID-19 PANDEMIC

CONTROL SOCIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO POSIBILIDAD DE DERECHO FUNDAMENTAL EFECTIVO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESPUÉS DE LA PANDEMIA DE COVID-19

Lucas Henrique D'Antonio Peluso¹

Vítor Pizol de Rezende²

RESUMO

Os efeitos da pandemia de Covid-19 são enormes para a administração pública, com destaque para colapsos nas esferas da saúde, economia e política. Em contrapartida, há que ser seguido, em homenagem ao Estado Democrático de Direito, o direito fundamental à boa administração pública. Dessa forma, o artigo se propõe a avaliar esse diapasão e, para tanto, irá elucidar a questão por meio da apresentação do controle social de políticas públicas como possibilidade de se equilibrar esse cenário. Salienta-se que o artigo se pauta em pesquisas bibliográficas e possui repercussão vasta, haja vista abranger a sociedade de modo geral.

Palavras-chave: controle social; políticas públicas; direito fundamental à boa administração pública; covid-19

ABSTRACT

The effects of the Covid-19 pandemic are enormous for public administration, with an emphasis on collapses in the spheres of health, economics and politics. On the other hand, the fundamental right to good public administration must be followed, in honor of the Democratic Rule of Law. Thus, the article proposes to evaluate this tuning fork and, for that, it will elucidate the issue by presenting the social control of public policies as a possibility to balance this scenario. It should be noted that the article is based on bibliographic research and has a wide repercussion, as it covers society in general.

Keywords: social control; public policy; fundamental right to good public administration; covid-19

¹ Advogado. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Email: lucaspelusoadv@gmail.com.

² Advogado e Residente Jurídico da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo (PGE-ES). Pós-graduando em Direito Público pelo Instituto Damásio de Direito da Faculdade Ibmec SP. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Email: vitorpizolderezende@gmail.com.

RESUMEN

Los efectos de la pandemia de Covid-19 son enormes para la administración pública, con énfasis en colapsos en las esferas de la salud, la economía y la política. Por otro lado, debe respetarse el derecho fundamental a la buena administración pública, en honor del Estado de derecho democrático. Por lo tanto, el artículo propone evaluar este diapasón y, para eso, aclarará el tema presentando el control social de las políticas públicas como una posibilidad para equilibrar este escenario. Cabe señalar que el artículo se basa en la investigación bibliográfica y tiene una gran repercusión, ya que cubre a la sociedad en general.

Palavras clave: control social; políticas públicas; derecho fundamental a la buena administración pública; covid-19

INTRODUÇÃO

O cenário da gestão pública após o Covid-19 será complexo, uma vez que a pandemia gera como consequência colapsos nos sistemas econômico, político e social.

Em contrapartida, o contexto de um Estado Democrático de Direito requer a efetivação do direito fundamental à boa administração pública, que é aquela marcada por obediência aos princípios basilares do ordenamento jurídico como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e transparência.

Diante desse paradigma de como promover o direito fundamental à boa administração pública diante de uma situação prática difícil, é que surge a possibilidade de se debater acerca do chamado controle social de políticas públicas, ou seja, mecanismo da democracia participativa que fomenta a participação popular na esfera pública.

O objetivo do artigo será analisar, num primeiro momento, os meios indiretos para que o controle social seja implementado. Nesse sentido, será abordada a necessidade da máxima prestação de contas por parte do Poder Público (“accountability”) e da fiscalização dos órgãos de controle (Tribunais de Contas e Ministérios Públicos).

Posteriormente, o artigo irá abordar possíveis instrumentos do controle social de políticas públicas que seriam capazes de viabilizar a efetivação do direito fundamental à boa administração pública após a pandemia de Covid-19. Assim, serão abordados os seguintes mecanismos: plebiscito e referendo (ferramentas mais tradicionais) e orçamento participativo e conselhos municipais (ferramentas menos tradicionais).

Destaca-se que o trabalho se pauta em pesquisas bibliográficas de renomados autores e possui uma larga repercussão, haja vista que o debate acerca do princípio da boa administração pública, bem como a utilização do mecanismo de controle social de políticas públicas para efetivá-lo no contexto pós pandemia afeta toda a sociedade.

1 A RELAÇÃO ENTRE O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DIFICULDADES GOVERNAMENTAIS GERADAS PELA PANDEMIA DE COVID-19

Primeiramente, faz-se mister delimitar um panorama para que se possa ter uma ideia mais precisa sobre o objeto da atual situação do país.

Nesta senda, sabe-se que “Coronavirus” é uma família de vírus, que possui esse nome devido ao seu formato semelhante com o de uma coroa, e são conhecidos por causarem infecções respiratórias.³

Os primeiros coronavírus humanos foram isolados em 1937. Em 2019, contudo, foi descoberto um novo agente da família Coronavirus, denominado Sars-CoV-2, que provoca a doença “COVID-19”.⁴

A pandemia relativa ao COVID-19 assola não apenas o Brasil, mas praticamente todo o mundo, de modo que a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou que o surto da aludida doença representa uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional.⁵

Diante desse contexto, uma das medidas de prevenção para se evitar o colapso do sistema de saúde e o aumento do número de mortes, sobretudo com relação aos grupos de risco (quais sejam, os idosos e aqueles com doenças respiratórias pré-existentes), foi a adoção do chamado “Isolamento Social”.

Esta forma de prevenção, contudo, acaba por gerar impactos profundos em outras áreas de suma importância, principalmente no que tange ao sistema econômico, haja vista que, uma vez em isolamento social, o comércio passa a sofrer um declínio em relação ao seu faturamento bruto, e, via de consequência, a fim de tentar evitar sua falência, se veem obrigados a cortar custos e, em casos mais drásticos, a praticar demissões. Esse cenário caótico a empregado e empregadores afeta, por conseguinte, o Poder Público, o qual passa a ter menos arrecadação e, ainda, se vê obrigado a liberar verbas de auxílio.

Não obstante, para além dos impactos econômicos, faz-se mister trazer à baila também as disputas institucionais e entre entidades federativas.

No tangente às disputas institucionais, pode-se mencionar, por exemplo, que o Ministério Público Federal (MPF) e a Advocacia Geral da União (AGU) encontram-se em divergência quanto à viabilidade ou não da abertura de igrejas e casas lotéricas. Para tanto, a AGU defende a validade do decreto editado pelo Presidente da República Jair Messias Bolsonaro que classifica igrejas, templos religiosos e casas

³ BRASIL. Sobre a doença. **Ministério da Saúde**. Disponível em: <<https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca>>. Acesso em 21 mai. 2020.

⁴ Ibid.

⁵BRASIL. Folha informativa – COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus). **Organização Pan-Americana da Saúde**. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875>. Acesso em 21 mai. 2020.

lotéricas como serviços essenciais durante a pandemia, sob o pretexto de que não se pode impedir a busca pela sustentação religiosa⁶, devido ao momento em que o mundo se encontra, sobretudo se respeitadas as diretrizes da Organização Mundial de Saúde, como previsto no aludido decreto. Já o Ministério Público, por sua vez, afirma que a inclusão injustificada e sem a demonstração da essencialidade prevista em lei, fazendo com que o decreto supostamente possuísse uma discricionariedade ilimitada para enumerar serviços e atividades essenciais.

No concernente, por outro lado, às disputas entre entidades federativas, têm-se que o Governo Federal entende pela desnecessidade das medidas de isolamento, ao passo em que os Governos Estaduais (dos estados do Espírito Santo e Minas Gerais, por exemplo), mantém as recomendações de que sua população permaneça em casa neste momento.

Tais instabilidades (políticas, jurídicas, econômicas e sociais) acabam por gerar uma crise na gestão de políticas públicas, bem como prejudica o direito fundamental à boa administração pública, conforme veremos a seguir.

O direito fundamental à boa administração pública pode ser traduzido como:

(...) um direito fundamental que liga o cidadão ao administrador público e cujo conteúdo é a observância por este dos princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, igualdade, razoabilidade, proporcionalidade, etc.), das tarefas fundamentais do Estado e dos direitos referentes à participação procedimental do particular na gestão pública (devido processo legal, duração razoável do processo, direito à audiência com o gestor e/ou seu representante, entre outros).⁷

Neste contexto, o supracitado direito fundamental possui correlação direta com o estado democrático de direito, e, por conseguinte, com a participação do cidadão na gestão da coisa pública.

Isso se deve ao fato de que, em uma democracia, o poder emana do povo sendo exercido por meio de seus representantes. Desta maneira, o cidadão não pode ser excluído das decisões a serem tomadas por eles, sobretudo pelo fato do próprio cidadão ser o verdadeiro dono do poder.

Sendo assim, os cidadãos devem possuir participação na gestão da coisa pública, de modo a auxiliar, da melhor forma possível, os representantes na tomada de decisões, sobretudo após o contexto da pandemia do COVID-19, haja vista todo o contexto calamitoso delimitado alhures, notadamente no que tange aos impactos no sistema de saúde, no sistema econômico e nas relações trabalhistas. Para tanto, nos próximos capítulos, serão analisados alguns mecanismos (diretos e indiretos) acerca do controle social de políticas públicas.

⁶CAMPOS, Luiz Henrique; MURTA, Eduardo. Liminar cai e lotéricas e igrejas poderão funcionar na pandemia. **Estado de Minas**, 01 abr. 2020. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2020/04/01/interna_nacional,1134631/liminar-cai-e-lotericas-e-igrejas-poderao-funcionar-na-pandemia.shtml>. Acesso em 21 mai. 2020.

⁷FILHO, Salomão Ismail. Boa Administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente. **Revista Direto Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 227, n. 3, p. 113, set./dez. 2018.

2 DAS MEDIDAS INDIRETAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tecidas as considerações realizadas supra e delimitado o contexto atual de instabilidade política e jurídica, passaremos à análise do momento Pós-Pandemia do COVID-19, e as medidas que devem ser tomadas, observando-se o direito fundamental à boa administração pública e as dificuldades governamentais geradas pela aludida pandemia, a começar pela ideia de “*Accountability* do Poder Público”.

A expressão referenciada acima possui raízes no termo advindo da língua inglesa “*Accountability*”, cuja tradução direta para o português significa “Responsabilidade”.

Não obstante, o aludido termo, quando levado ao contexto do Direito Administrativo, não possui uma tradução certa para a língua portuguesa, podendo assumir diversos conceitos, como “controle”, “compromisso”, “transparência”, “prestação de contas”, “fiscalização”, etc. Para efeitos do presente estudo, o conceito a ser adotado será o de “dever de prestação de contas” do Poder Público.

A *accountability* do poder público faz-se mister para viabilizar a participação da população na gestão das contas públicas, e, por conseguinte, o controle social de políticas públicas. Essa necessidade ocorre, pois é necessário que o cidadão tenha conhecimento dos gastos e receitas do governo local. À guisa de exemplo, podemos citar os investimentos e despesas governamentais, as áreas de destinação das verbas públicas e de prioridade de atuação, bem como os projetos de curto, médio e longo prazos, dentre outros.

Noutro giro, é evidente a necessidade da fiscalização a ser realizada por órgãos de controle, cujo objetivo principal seria evitar gastos além dos necessários pela administração pública, superfaturamento de projetos, taxaço excessiva, etc.

Neste contexto, exercem função de suma importância o Ministério Público e o Tribunal de Contas locais, que, em respeito à tripartição e interdependência dos poderes, acabam por possuir a função indireta de fiscalização dos Poderes Legislativo e Executivo.

É certo, outrossim, que o Ministério Público, com o advento da Constituição Federal de 1988, passou a adquirir um novo perfil voltado à “promoção social, para a defesa das instituições democráticas (...), tornando-se, (...), um agente que atua com a sociedade civil na defesa de seus direitos”⁸. Diante disso, é possível afirmar que o papel do Ministério Público, perante as políticas públicas passa a ser o de “cobrar, mediar, facilitar o diálogo, no afã de incluir na pauta política os problemas que afligem a sociedade, pois perseguir o interesse público é o objetivo maior da instituição ministerial”⁹.

⁸ COELHO, Sérgio Reis; KOZICKI, Katya. O Ministério Público e as políticas públicas: definindo a agenda ou implementando as soluções? **Revista da AJURIS**, v. 40, n. 130, p.388, jun. 2013.

⁹ *Ibid.*, p. 392.

Os Tribunais de Contas, por sua vez, são os órgãos “responsáveis pelo controle de toda atividade que importe gestão de recursos públicos, bem como da performance da estrutura estatal”¹⁰, papel este conferido pelo motivo de se tratarem de órgãos independentes e autônomos.

Os Tribunais de Contas possuem como competências a supervisão e fiscalização das contas públicas assim como da qualidade das políticas adotadas pelo poder público.

Com efeito, a atuação conjunta do Ministério Público com os Tribunais de Contas, somada à participação do povo na gestão das contas públicas elucida um cenário ideal para o controle de medidas a serem realizadas pela administração pública em um momento “pós-pandemia”, visando uma recuperação mais rápida e efetiva da atual crise política, econômica e na área da saúde. Isso ocorre uma vez que a população, ao constatar as medidas tomadas pelo governante, e julgá-las escorreitas, passa a possuir mais confiança em seu governo. Essa confiança, por sua vez, gera mais investimentos à localidade, melhorando, assim, a economia local. Por fim, a ação conjunta entre o Ministério Público e os Tribunais de Contas, somadas à fiscalização pela população auxiliaria a retomada e melhoria dos serviços e projetos realizados na área da saúde.

3 DOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo o artigo abordará os instrumentos de controle social de políticas públicas propriamente ditos, ou seja, os possíveis mecanismos para se efetivar o direito fundamental à boa administração pública após a pandemia de Covid-19.

Registra-se que o objetivo é trazer tais instrumentos ao debate, e não apresentá-los como única solução ao problema. Outrossim, o artigo, por questões didáticas, não abordará todos os meios de controle social de políticas públicas; haverá um foco em quatro deles, quais sejam, o plebiscito e o referendo (mais tradicionais) e os conselhos municipais e o orçamento participativo (menos tradicionais).

3.1 PLEBISCITO E REFERENDO

Tanto o plebiscito quanto o referendo são formas de consulta ao povo e, por conseguinte, representam uma maneira de se fomentar o controle social. Importante, entretanto, saber diferenciar esses mecanismos.

Quanto ao plebiscito, Auad, Pedrosa, Martimiano e Tanganelli¹¹, advertem que:

¹⁰WILLEMANN, Marianna Montebello. **O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para a tutela da *accountability* democrática**: perspectivas em prol do direito à boa administração pública no Brasil. 2016. 360 f. Tese de Doutorado (Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2016.

¹¹ AUAD, Denise; PEDROSA, João Cláudio Hernanes; MARTIMIANO, Maria de Lourdes; TANGANELLI, Rogério Ferrari. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, n. 3, p. 291-323, jan./jun. 2004. p. 299.

De forma sucinta, o plebiscito consiste em uma consulta à opinião pública para decidir questão política ou institucional, não necessariamente de caráter normativo. A consulta é realizada previamente à sua formulação legislativa, autorizando ou não a concretização da medida em questão.

O plebiscito representa uma consulta ao povo que ocorre no momento anterior à adoção de uma medida. O objetivo, portanto, é verificar se o interesse popular é favorável ou não com relação à adoção dessa medida.

No que tange ao referendo, destaca-se o seguinte pensamento de Auad, Pedrosa, Martimiano e Tanganeli¹²:

O referendo é uma consulta à opinião pública para a aprovação de normas legais ou constitucionais relacionadas a um interesse público relevante. A consulta é feita após a aprovação do projeto normativo e, como consequência, pode aprová-lo ou rejeitá-lo.

Dessa forma, percebe-se que, diferentemente do plebiscito, o referendo é uma consulta ao povo posteriormente a adoção de uma determinada medida. O objetivo é verificar se vale a pena continuar com essa medida.

Embora nenhum dos dois mecanismos tenha o costume de ser usado cotidianamente, cabe destacar que a Constituição aborda por mais vezes o plebiscito em detrimento do referendo. Enquanto este é regulamentado apenas no artigo 14 da Constituição; aquele é estipulado, não só pelo mesmo artigo, como também pelo artigo 18, parágrafos 3º e 4º e pelo artigo 2º do ADCT.

3.2 CONSELHOS MUNICIPAIS

De acordo com Diegues¹³: “Após a promulgação da Carta Constituinte de 88, os conselhos municipais de políticas públicas se constituíram protagonistas no processo de descentralização das políticas públicas [...]”. A Constituição da República de 1988, dessa forma, funcionou como um alicerce para a intensificação dos conselhos municipais, os quais, na perspectiva de Gohn¹⁴:

[...] fazem parte de um novo modelo de desenvolvimento que está sendo implementado em todo o mundo – da gestão pública estatal via parcerias com a sociedade civil organizada; eles representam a possibilidade da institucionalização da participação através de sua forma de expressão: a co-gestão; expressam a possibilidade de desenvolvimento de um espaço público que não se resume e não se confunde com o espaço governamental/estatal; abrem a possibilidade de a sociedade civil intervir na gestão pública através de parcerias com o Estado [...]

¹² Ibid. p. 291-323

¹³ DIEGUES, Geraldo César. O controle social e a participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. **Revista NAU Social**, Salvador, v. 4, n. 6, p. 82-93, mai./out. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31241/18609>>. Acesso em: 26 abr. 2020.

¹⁴ GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciência Sociais da Unisinos**, São Leopoldo, n. 1, v. 42, p. 5-11, jan./abr. 2006. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008>. Acesso em: 3 mai. 2020.

Observa-se que os conselhos municipais buscam valorizar a ideia de uma parceria entre sociedade civil e Estado, de modo a ratificar os ideais de cidadania estipulados pela Constituição da República; sendo que há que se falar basicamente em três objetivos principais. Estes, na visão de Gomes¹⁵, são assim trabalhados:

[...] de acordo com as motivações políticas, sociais e econômicas que justificam ou conduzem a novas formas de participação da sociedade, aos conselhos gestores estão colocados três objetivos mais específicos: promoção da cidadania e da educação política; identificação, captação e ponderação constante das preferências da sociedade, com vistas à formulação de políticas públicas; e controle social sobre estas, incluindo a responsividade às demandas da sociedade e a responsabilização dos governantes.

Os conselhos municipais não possuem uma tarefa fácil, uma vez que, diante de uma sociedade plural, buscar qualquer forma de política pública mais equilibrada em termos de aceitação é extremamente difícil. Todavia, a persistência nesse procedimento é importante a fim de se chegar a decisões cada vez mais plausíveis e que respeitem os recursos públicos.

Cabe salientar que a “participação da população não deve ser para substituir o Estado, mas para fiscalizá-lo e fazer com que ele cumpra seus compromissos constitucionais”¹⁶. O conselho municipal deve funcionar como órgão auxiliar, e não como órgão substitutivo da força estatal. Isso faz com que não haja transferência de responsabilidade para o conselho municipal. Este, todavia, deve ter vários parâmetros. Essa tese pode ser ratificada por intermédio do pensamento de Gohn¹⁷:

Para que eles tenham eficácia e efetividade na área em que atuam, e na sociedade de uma forma geral, é necessário desenvolver algumas condições e articulações; é preciso dar peso político a essa representatividade e consequência à luta dos segmentos sociais que acreditaram e lutaram pela democratização dos espaços públicos. Dentre as condições necessárias, destacamos: aumento efetivo de recursos públicos nos orçamentos e não apenas complementações pontuais de ajustes; eles têm que ser paritários não apenas numericamente, mas também nas condições de acesso e de exercício da participação; deve-se criar sistemas de qualificação com pré-requisitos mínimos para que um cidadão se torne um conselheiro, principalmente no que se refere ao entendimento do espaço em que ele vai atuar, assim como um código de ética e posturas em face dos negócios públicos; deve-se oferecer cursos de capacitação ético-políticos e não só técnicos; deve-se ter uma forma de acompanhar as ações dos conselhos e de se revogar e destituir qualquer membro que não cumpra com suas funções durante seus mandatos – pertencentes à sociedade civil ou ao poder estatal; portanto, o exercício dos conselhos deve ser passível de fiscalização e avaliação[...]

¹⁵ GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos gestores de políticas públicas**: Democracia, Controle Social e Instituições. São Paulo: EAESP/FGV, 2003, 110 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Governo Local e Sociedade Civil). Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2384/98327.PDF?sequence=2&isAllowed=y>>. Acesso em: 9 mai. 2020.

¹⁶ GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciência Sociais da Unisinos**, São Leopoldo, n. 1, v. 42, p. 5-11, jan./abr. 2006. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008>. Acesso em: 3 mai. 2020.

¹⁷ Ibid.

Percebe-se que deve haver muita cautela para com os conselhos gestores municipais, tendo em vista a importância de não incorrer no descrédito e em atitudes desmedidas. É imperativo que os conselheiros sejam bem capacitados (do ponto de vista técnico e ético) e que haja fiscalização dos seus trabalhos.

3.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Outro instrumento capaz de fomentar o controle social de políticas públicas é o orçamento participativo. Consoante Santos¹⁸:

O OP é a manifestação de uma esfera pública emergente, para o qual os cidadãos e as organizações comunitárias, por um lado, e o governo municipal, por outro, convergem com autonomia mútua. Uma tal convergência ocorre por intermédio de um contrato político através do qual essa autonomia mútua se torna autonomia mútua relativa. A experiência do OP, configura, portanto, um modelo de co-gestão, ou seja, um modelo de partilha do poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação, por consenso e por compromisso.

O orçamento participativo se mostra um mecanismo que se adéqua ao modelo de uma democracia participativa e valoriza uma discussão interna, capaz de ajudar uma determinada comunidade. Imperativo mencionar também que a discussão interna possibilitada pelo orçamento participativo é ampla, conforme pensamento de Gurgel¹⁹:

Cabe destacar que a prática do OP leva a um controle do cidadão para além das etapas de deliberação e votação propostas, alcançando as fases de execução e entrega das obras e serviços realizados com verba sob a matrícula do OP.

Observa-se que o orçamento participativo gera uma discussão não só com relação às prioridades do orçamento, mas também as possibilidades de investimento de capital financeiro e a fiscalização de políticas públicas. Ademais, vale mencionar que, na visão de Santos²⁰:

São muitas as cidades brasileiras que têm adotado, sob várias formas, o sistema do OP, ao mesmo tempo que organismos internacionais o encaram com simpatia cada vez maior, embora mais interessados nas suas virtudes técnicas (eficiência e eficácia na distribuição e utilização dos recursos) do que nas suas virtudes democráticas [...].

¹⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2005. p. 526.

¹⁹ GURGEL, Cláudia. Democracia participativa brasileira e a participação social nas cidades. A experiência do orçamento participativo como instrumento de controle externo: da legitimidade para uma cidadania com responsabilidade – confiança e participação. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, v. 120, a. 23, p. 309-336, jan./fev. 2015. p. 324.

²⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2005. p. 545.

Dessa forma, o orçamento participativo, o qual está sendo cada vez mais difundido, mostra-se um mecanismo de eficácia no que tange à possibilidade de propiciar uma co-gestão acerca da aplicação e do controle do orçamento público.

Vale salientar, contudo, a necessidade de cooperação entre ambas as partes (sociedade e Estado) para que se possa implantar uma co-gestão adequada. Se por um lado o Estado deve fomentar o orçamento participativo; por outro lado, a sociedade deve ter a ciência de que essa técnica não é para aplicação do pensamento popular na administração pública, mas sim para que, dentro de possibilidades determinadas (ligadas aos recursos estatais disponíveis), a sociedade possa ajudar no processo estratégico orçamentário.

CONCLUSÃO

O artigo demonstrou que o cenário pós-pandemia de Covid-19 será complexo, uma vez que, se por um lado, haverá problemas econômicos, políticos e sociais a serem solucionados, por outro lado, a atuação do Poder Público, deverá sempre obedecer ao direito fundamental à boa administração pública, a qual é marcada pelos princípios basilares do Direito Administrativo.

Assim, o presente trabalho apresentou o controle social de políticas públicas como uma possível solução para se viabilizar um equilíbrio nessa situação. Ou seja, buscou-se demonstrar que o controle social de políticas públicas pode ser vislumbrado como possível medida para efetivação do direito fundamental à boa administração pública no cenário pós-pandemia. Para tanto, foram discutidos aspectos indiretos (viabilizadores do controle social) e diretos (os instrumentos propriamente ditos) do referido controle.

Com relação aos aspectos indiretos, debateu-se: (i) a necessidade do “accountability público”, o qual pode ser entendido como dever de prestação de contas do Poder Público; (ii) a importância do Ministério Público (instituição de controle) para a promoção social, defesa das instituições democráticas e luta pelo interesse público e (iii) o relevante papel do Tribunal de Contas (instituição de controle) para a tarefa de supervisão e fiscalização das contas públicas, bem como da qualidade das políticas públicas adotadas.

No que tange aos mecanismos diretos do controle social de políticas públicas, foram abordados os seguintes mecanismos: plebiscito e referendo (ferramentas mais tradicionais) e orçamento participativo e conselhos municipais (ferramentas menos tradicionais).

REFERÊNCIAS

AUAD, Denise; PEDROSA, João Cláudio Hernanes; MARTIMIANO, Maria de Lourdes; TANGANELLI, Rogério Ferrari. Mecanismos de participação popular no

Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, n. 3, p. 291-323, jan./jun. 2004.

BRASIL. Folha informativa – COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus). **Organização Pan-Americana da Saúde**. Disponível em:

<https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:COVID-19&Itemid=875>. Acesso em 21 mai. 2020.

BRASIL. Sobre a doença. **Ministério da Saúde**. Disponível em:

<<https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca>>. Acesso em 21 mai. 2020.

CAMPOS, Luiz Henrique; MURTA, Eduardo. Liminar cai e lotéricas e igrejas poderão funcionar na pandemia. **Estado de Minas**, 01 abr. 2020. Disponível em:

<https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2020/04/01/interna_nacional,1134631/liminar-cai-e-lotericas-e-igrejas-poderao-funcionar-na-pandemia.shtml>. Acesso em 21 mai. 2020.

COELHO, Sérgio Reis; KOZICKI, Katya. O Ministério Público e as políticas públicas: definindo a agenda ou implementando as soluções? **Revista da AJURIS**, v. 40, n. 130, p.388 e 392, jun. 2013.

DIEGUES, Geraldo César. O controle social e a participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. **Revista NAU Social**, Salvador, v. 4, n. 6, p. 82-93, mai./out. Disponível em:

<<https://portalseer.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31241/18609>>. Acesso em: 26 abr. 2020.

FILHO, Salomão Ismail. Boa Administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente. **Revista Direto Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 227, n. 3, p. 113, set./dez. 2018.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciência Sociais da Unisinos**, São Leopoldo, n. 1, v. 42, p. 5-11, jan./abr. 2006. Disponível em:

<http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008>. Acesso em: 3 mai. 2020.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos gestores de políticas públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. São Paulo: EAESP/FGV, 2003, 110 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Governo Local e Sociedade Civil). Disponível em:

<<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2384/98327.PDF?sequence=2&isAllowed=y>>. Acesso em: 9 mai. 2020.

GURGEL, Cláudia. Democracia participativa brasileira e a participação social nas cidades. A experiência do orçamento participativo como instrumento de controle externo: da legitimidade para uma cidadania com responsabilidade – confiança e participação. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, v. 120, a. 23, p. 309-336, jan./fev. 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2005.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para a tutela da *accountability* democrática**: perspectivas em prol do direito à boa administração pública no Brasil. 2016. 360 f. Tese de Doutorado (Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2016.