

Um constitucionalismo do espetáculo? Espetacularização das políticas públicas e ineficiência do controle jurídico-constitucional

Spectacle constitutionalism? The spectacularization of public policies and the ineffectiveness of legal-constitutional oversight

Saulo de Oliveira Pinto Coelho¹

Alline Neves de Assis²

Resumo: O presente artigo se volta ao problema da ineficiência dos meios de controle jurídico-constitucional de políticas públicas discursivamente voltadas à promoção e implementação de direitos humanos e fundamentais. Aborda, especificamente, os problemas trazidos pelo fenômeno da “espetacularização da política”, traduzido aqui, no âmbito das preocupações com os problemas da efetivação constitucionalmente adequada de tais políticas públicas, pela ideia de *constitucionalismo do espetáculo*, proposta no texto como uma

-
- 1 Vice-Diretor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás. Coordenador do Curso de Mestrado Profissional em Direito e Políticas Públicas da UFG e professor do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos da UFG. *E-mail:* prof.saulocoelho@gmail.com
 - 2 Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Goiás e especialista em Direito Constitucional e Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Servidora do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. *E-mail:* alline.neves@tcm.go.gov.br

chave conceitual capaz de auxiliar na compreensão dos paradoxos da experiência constitucional brasileira atual. Partindo-se de referenciais teóricos tais quais o conceito de sociedade do espetáculo de Guy Debord, a crítica do Estado Poiético feita por Joaquim Carlos Salgado e a digressão teórica feita por Justen Filho, ao propor a ideia de Direito Administrativo do Espetáculo, verificam-se, como principais resultados, os termos do paradoxo do constitucionalismo do espetáculo: entre a consolidação das promessas constitucionais da modernidade como linguagem fundamentadora do Direito e a efetiva entrega dessas promessas, desenvolveu-se uma experiência político-jurídico-governamental marcada pela patologia de simular e dissimular a promoção de direitos por meio de políticas públicas, sobretudo pela maximização (não-real, mas midiática) dos resultados e da importância propagandística dessas políticas; assim, constrói-se um arsenal de discursos voltados a cumprir sem cumprir a Constituição e promover sem efetivamente promover direitos fundamentais, numa dissimulação sistêmica que a linguagem constitucionalista brasileira tem sido incapaz de identificar e muito menos de coibir.

Palavras-chave: Constitucionalismo do Espetáculo; Políticas Públicas; Direitos Fundamentais

Abstract: The present paper approaches the inefficacy's problem of the legal-constitutional mechanisms of oversight concerning public policies, discursively directed toward the promotion and implementation of human and fundamental rights. It addresses, specifically, the problems brought by the phenomena of politics' spectacularization, here translated, to the extent of the concerns related to the constitutionally proper effectiveness of those public policies, as spectacle constitutionalism, proposed as an conceptual key capable of assisting at the comprehension of

the paradoxes of Brazilian's present constitutional experience. Assuming such theoretical references as Guy Debord's concept of the society of the spectacle, Joaquim Carlos Salgado's critic of the Poietic State, and Justen Filho's theoretical excursus, culminated at the proposal of an Administrative Law of the Spectacle, it is verified, as main results, the notions of the paradox of spectacle constitutionalism: between the consolidation of the constitutional promises of modernity as the funder language of Contemporary Law and the effective delivery of these promises, it has developed a legal-political-governmental experience branded by the pathology of simulation and dissimulation of the promotion of rights by the means of public policies, above all by the maximization (not real, but as media's construct) of the results and of the propagandist's importance of these policies; thus, an arsenal of discourses are constructed towards a fulfilling without fulfillment of the Constitution and a promoting without an effective promotion of fundamental rights, by a systemic dissimulation which Brazilian's constitutional language has not being capable of identifying, much less of restraining.

Key-words: Spectacle Constitutionalism; Public Policies; Fundamental Rights.

1. Introdução: o Estado Contemporâneo no seu discurso e as políticas públicas como o seu modo-de-ser na efetivação de direitos

A ideia contemporânea de Estado Democrático de Direito, que surgiu após a Segunda Guerra Mundial, tem como um dos seus fundamentos discursivos de legitimidade e elementos estruturantes, por um lado, a Democracia, que pode ser entendida como um projeto moral de autogoverno

coletivo fundado na soberania popular, ou seja, é a “projeção política da autonomia pública e privada dos cidadãos, alicerçada em um conjunto básico de direitos fundamentais” (BINENBOJM, 2014, p. 50); e, por outro, o Direito, estruturado a partir da linguagem dos direitos humanos e dos direitos fundamentais, que passam a ter um protagonismo discursivo no ordenamento jurídico pós-positivista. Tal situação elevou, conseqüentemente, a dignidade da pessoa humana, traduzida no postulado kantiano de que cada homem é um fim em si mesmo, à condição de princípio jurídico e estrutural, pelo menos na arquitetura abstrata do Ordenamento Jurídico e no discurso legitimador do Estado.

Nesse sentido, o Estado Democrático de Direito brasileiro não poderia ser entendido apenas enquanto a união formal entre os conceitos de Estado Democrático e de Estado de Direito, mas sim a conjugação desses dois modelos de Estado por meio do acréscimo de um componente de transformação do *status quo*: a busca por construção de uma efetividade democraticamente articulada dos direitos fundamentais. A dignidade da pessoa humana acaba, então, por assumir uma dimensão simbólica no âmbito da linguagem substancialista do Estado Contemporâneo, como um princípio estruturante do ordenamento jurídico brasileiro, que tem por objetivo a superação das desigualdades e a instauração de uma democracia realmente capaz de dirigir-se à efetivação da justiça social.

Portanto, o Estado brasileiro atual, inaugurado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, apresenta como sua finalidade conceitual e discursiva, prevista nas normas jurídico-constitucionais, a proteção e promoção da dignidade da pessoa humana, através da atuação estatal fundada na conjugação entre o princípio democrático e os direitos humanos fundamentais. É um dos principais instrumentos que o Estado possui para o atendimento da referida

finalidade são as políticas públicas, as quais se tornaram cada vez mais permeadas por uma diversidade de atores e interesses, ante as novas formas de representação política presentes no seio da sociedade e a pluralidade de demandas. Assim, uma política pública pode ser conceituada como

[...] o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar à 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, p. 39).

Vale ressaltar um importante aspecto de tratamento crítico do conceito exposto: no plano democrático constitucionalizado, as políticas públicas não são apenas ações governamentais juridicamente determinadas, mas ações governamentais exigidas pelo titular (em tese) do poder, o povo, por meio do mandamento constitucional de efetivação dos direitos ali previstos. No contexto atual, “o cidadão não é simplesmente destinatário das políticas públicas, mas o principal ator de sua criação e implantação” (PENNA, 2011, p. 212), o que decorre da própria estruturação proposta pela “efabulação” de uma *Constituição Cidadã* e de uma “utopia” ou “promessa”, ou mesmo um “mito” de sua realização como o fundamento e *razã-de-ser* dos poderes constituídos supostamente para tal (CUNHA, 2009, p. 108-111).

As políticas públicas, portanto, visam, no seu conceito, a realizar objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, ou seja, são escolhas políticas que têm por objetivo atender aos anseios da sociedade, especialmente no

que refere aos direitos sociais. Dessa forma, pode-se afirmar a existência de uma vinculação direta entre as políticas públicas e a eficácia dos direitos humanos fundamentais, em que a realização de uma política pública pode significar, por um lado, a concretização de algum aspecto do princípio da dignidade da pessoa humana e, por outro, a necessária priorização de um direito ao invés de outro, considerando um ambiente de escassez de recursos.

Pode-se afirmar, portanto, que as políticas públicas resultam, em sua essência, da coordenação entre os campos político, jurídico, econômico e social com o objetivo de satisfazer uma finalidade teleológica, pois visam, teoricamente, melhorar a realidade da população, a partir da promoção da justiça social. Entretanto, quando se analisa a realidade brasileira, o que se encontra são inúmeras contradições entre o que determina a teoria e o que acontece na prática político-administrativa, especialmente no âmbito da Administração Pública.³

Entre a consolidação da moderna promessa constitucional como linguagem fundamentadora do Direito e a efetiva entrega da promessa, desenvolveu-se uma experiência político-jurídico-governamental marcada pela patologia de

3 Essa diferenciação entre a dimensão discursivo-conceitual e a experiência real-efetivada do Estado Democrático de Direito representa um importante mote do pensamento voltado à crítica de nossas experiências jurídico-políticas atuais. Esse mesmo estilo de abordagem, focado na distinção entre o conceitual-ideal e o experimentado-efetivado, se faz presente nas análises de Robert Dahl sobre a diferenciação entre democracia (ideal) e poliarquia (real, efetivável). Essa questão foi amplamente debatida em artigo de Bonat e Peixoto (2016, p. 118-121), que assim concluem: “De acordo com Dahl, o mundo atual apesar do avanço dos últimos séculos, ainda apresenta muitas dificuldades que prejudicam o desenvolvimento democrático. Entre essas, podem-se destacar: a tensão existente entre os princípios democráticos, principalmente o da igualdade, e a economia de mercado capitalista; [...] e a frágil educação cívica, isto é, a possibilidade de que os indivíduos possuam oportunidades iguais para conhecer, discutir e estabelecer as consequências de políticas alternativas.

simular e dissimular a promoção de direitos por meio de políticas públicas. Opera-se sobretudo pela maximização (não-real, mas midiática) dos resultados e da importância propagandística dessas políticas. Constrói-se um arsenal de discursos voltados a, digamos, cumprir sem cumprir a Constituição, promover sem efetivamente promover Direitos Fundamentais e respeitar na aparência, mas (des)respeitando, a dignidade como um atributo que deveria ser efetivado para todos. A esse estado de coisas esse artigo atribui a noção de *constitucionalismo do espetáculo*, ideia inspirada na antológica explicação da “sociedade do espetáculo” desenvolvida por Guy Debord (1967) e no inicial exercício de aplicação da mesma no Direito Público, feito por Justen Filho (2009), em “Direito Administrativo do Espetáculo”.

No presente artigo, apresenta-se as linhas gerais desse debate, com foco na relação entre constitucionalismo e espetacularização das políticas públicas, e busca-se explorar tanto as razões da ocorrência desse paradoxo na experiência constitucional brasileira, quanto os desdobramentos e implicações desse estado de coisas nas práticas e problemas do controle das políticas públicas no Brasil, com ênfase nas possibilidades do controle social e na potencialidade da influência desse controle dos demais controles.

Com o propósito de bem fundamentar a ideia de um constitucionalismo do espetáculo, busca-se tratar criticamente dos fundamentos do constitucionalismo, analisando-se o potencial de distorção que a espetacularização da sociedade e da política produz para o constitucionalismo contemporâneo.

Na sequência, busca-se evidenciar os impactos potenciais dessa distorção no controle de políticas públicas, entendidas estas como a principal forma contemporânea de organização jurídica-administrativa-econômica do Estado de Direito, na procura por efetivação de seu *telos*, os Direitos Fundamentais.

Trata-se de uma abordagem crítica, reflexiva e especulativa sobre o fenômeno objetivo da presente investigação, encarado como uma patologia da contemporaneidade constitucional.

Como principal resultado, a investigação, como se pode ver, esclarece importantes aspectos do fenômeno do constitucionalismo do espetáculo, de modo a contribuir para a percepção das razões e motivos dos déficits de efetividade da ordem constitucional vigente, com foco na realidade brasileira.

2. Sociedade do Espetáculo e Estado do Espetáculo

Em 1967, Guy Debord, utilizando-se de ideais inspiradas na Escola de Frankfurt, afirmou, em uma obra paradigmática, que a sociedade poderia ser definida como uma *Sociedade do Espetáculo*, expressão que dá nome à sua principal obra, reeditada em 1971 e em 1992, em que o “espetáculo” seria uma resultante do modo de produção capitalista, tendo como fundamentos o consumo exacerbado devido a um fetichismo da mercadoria e a alienação das pessoas, ou seja, a ilusão da mentira convertida em realidade, com o objetivo de produzir a estabilização do binômio produção-consumo como núcleo do existir social contemporâneo.

Segundo ele, o espetáculo era, ao mesmo tempo, parte da sociedade, a própria sociedade e a maneira de unificá-la. “Enquanto parte da sociedade, o espetáculo concentra todo o olhar e toda a consciência. Por ser algo separado, ele é o foco do olhar iludido e da falsa consciência; a unificação que realiza não é outra coisa senão a linguagem oficial da separação generalizada” (DEBORD, 1992, p. 14).

A sociedade do consumo de massa surge com a ampliação do mercado consumidor interno, nas décadas de

1950 e 1960, convertendo-se o trabalhador, em trabalhador-consumidor. Segundo Lipovetsky, durante esse período houve a difusão generalizada do crédito aliada a um discurso de “acesso a uma demanda material mais psicologizada e mais individualizada, a um modo de vida (bens duráveis, lazeres, férias, moda) antigamente associado às elites sociais” (LIPOVETSKY, 2007, p. 33).

Essa democratização distorcida do consumo possibilitou o surgimento de um novo tipo de sociedade, baseada no crescimento, na melhoria das condições de vida e no consumo como pressuposto para o progresso. Esse modelo de sociedade se utiliza de alguns instrumentos para tanto, como a priorização de uma lógica econômica e técnica muito mais quantitativa do que qualitativa e, conseqüentemente, uma alteração das táticas de publicidade e *marketing*. Criou-se, assim, uma “sociedade do desejo”, a qual “substitui a coerção pela sedução, o dever pelo hedonismo, a poupança pelo dispêndio, a solenidade pelo humor, o recalque pela liberação, as promessas do futuro pelo presente” (LIPOVETSKY, 2007, p. 35).

Debord, em sua teoria, também identificou uma sociedade do desejo, que influenciava diretamente e simultaneamente a realidade individual e social das pessoas, visto que, segundo ele, são interdependentes. Nesse tipo de sociedade, apenas o “ter” não é suficiente, tal qual o era no início do modo de produção capitalista. Em uma sociedade de consumo de massa, o “ter” e o “parecer” devem estar sempre unidos. “Assim, toda a realidade individual se tornou social e diretamente dependente do poderio social obtido. Somente naquilo que ela não é, lhe é permitido aparecer” (DEBORD, 1992, p. 19). O espetáculo seria, dessa maneira, uma relação social entre pessoas mediatizada por imagens, ou seja, a afirmação da aparência e a afirmação de toda a vida humana,

socialmente falando, como simples aparência (DEBORD, 1992).

Pode-se afirmar que a sociedade do espetáculo surge a partir de um viés econômico, mas se transforma em um componente cultural das sociedades contemporâneas. E, nesse sentido, Mario Vargas Llosa analisa o “espetáculo” como característica da civilização contemporânea, considerando seu aspecto cultural (LLOSA, 2013, p. 15). Llosa afirma que a civilização do nosso tempo pode ser definida como uma civilização do espetáculo, em que o valor supremo vigente é o entretenimento e a diversão como forma de não se entediar e de evitar o que preocupa e angustia. Como consequências dessa forma de encarar a realidade estão a “banalização da cultura, a generalização da frivolidade e, no campo da informação, a proliferação do jornalismo irresponsável da bisbilhotice e do escândalo” (LLOSA, 2013, p. 19). Por frivolidade, Llosa entende uma postura em que a forma importa mais que o conteúdo e a aparência mais que a essência, em que a representação (teatral) do mundo importa mais que o mundo (LLOSA, 2013, p. 27).

Por sua vez, a massificação da cultura, que surgiu com um belo discurso de que a cultura não podia continuar sendo patrimônio de uma elite e que as sociedades liberais tinham a obrigação de colocar a cultura ao alcance de todos, teve como consequências, segundo Llosa, a *mediocrização* da vida cultural, baseada em uma facilitação formal e superficial dos conteúdos. Nesse contexto, em que todos devem ser considerados cultos e que não é de bom tom fazer qualquer tipo de comparação, o que determina o sucesso ou não de um trabalho ou obra é o mercado (LLOSA, 2013, p. 20). Assim, o marketing e a publicidade ganham destaque e se tornam culturalmente fundamentais, com a utilização de técnicas que focam diretamente o indivíduo a fim de incentivar o consumo, criando um ambiente em que predomina o desejo, o

efêmero e o divertido – terreno fértil para o desenvolvimento do espetáculo. (LLOSA, 2013, p. 67).

Assim, o espetáculo é uma ilusão integrada à realidade de uma sociedade e que, por vezes, se confunde com a mesma, com o objetivo de oferecer algum tipo de satisfação ou diversão ao indivíduo, se constituindo como o resultado do advento de uma sociedade de consumo. Para Debord, o espetáculo seria baseado na ilusão do consumo e teria um viés econômico; para Llosa, na ilusão do entretenimento constante, com um viés cultural. Apesar de divergirem em alguns pontos, essas duas versões do mesmo fenômeno não se excluem, pelo contrário, se complementam.

O espetáculo, desse modo, pode ser definido como uma técnica utilizada para “vender” ideias, discursos e pessoas, constituindo-se em uma mercadoria-signo, isto é, na incorporação de uma vasta gama de associações imaginárias e simbólicas relacionadas à cultura consumista como forma de tornar bens, mercadorias, serviços, programas, informações e candidatos políticos mais atraentes ao público (BAUDRILLARD, 1981). Desse modo, estão intrínsecos à ideia do espetáculo, a hipocrisia, a volatilidade de ideias e conceitos e a perpetuação da não-satisfação dos desejos da população, tendo em vista a efemeridade dessa satisfação em sua dimensão espetacularosa.

Percebe-se que o espetáculo abrange não apenas o campo socioeconômico, mas também o cultural, o jurídico e o político. Debord não chega a vivenciar a migração desse momento para as práticas do próprio estado, que passa a “vender” a si mesmo como bom fornecedor de certos produtos (serviços públicos). Esse é um fenômeno mais propriamente associado às décadas de 1980 e 1990, quando na falência do projeto de Estado Social de Direito, o Estado começa a se preocupar mais com a imagem de bom prestador de serviços, que com serviços efetivamente bem prestados.

Ademais, foi a inserção do espetáculo como *modus operandi* do sistema jurídico-político, o que fez com que o Estado, instituição responsável por limitar os “efeitos colaterais” da cultura consumista, deixasse de focar em promover sua finalidade social e passasse a funcionar, também ele, segundo a lógica do consumo, utilizando-se da mídia e de sua capacidade de “editar” a realidade e intermediar sua relação com a comunidade, para implementar e fortalecer a lógica do espetáculo no campo político.

Na América Latina das décadas de 1980 e 1990, esse efeito de espetacularização da política e do próprio Estado é potencializado. As redemocratizações dos anos 80 e 90 coincidiram com a percepção cada vez maior de que a influência dos meios de comunicação havia chegado a patamares capazes de ditar a verdade, excedendo ou igualando em influência as instituições e os governos popularmente eleitos (RUIZ, 2010, p. 26).

Dois fatores são importantes para entender a questão na América Latina.

Primeiramente, aqui, ao contrário do que se passou na Europa, antes de se falar em uma crise do Estado Social de Direito, o que se tem é a não ocorrência de uma experiência realmente de Estado Social de Direito. Frente ao déficit histórico de realização desse modelo de Estado, a percepção de que o apoio popular poderia ser alcançado por meio da espetacularização dos serviços prestados pelo Estado, permitia aos candidatos nas eleições fantasiar quiméricamente grandes realizações sociais e aos governos eleitos, continuar a fantasia, maquiando a realizada por meio da propaganda, da supervalorização de casos pontuais de sucesso da Administração Pública e da farta utilização da estatística criativa.

Em segundo lugar, o citado desenvolvimento, na América Latina, da força política dos meios de comunicação, coincide com o período de retomada incipiente de um

ambiente democrático, após décadas de governos e práticas autoritárias na maioria desses países. Assim, enquanto na Europa e nos EUA “a revolução tecnológica nos meios de comunicação começou baseada em uma história já estabelecida de liberdade de expressão, na América Latina isso foi um processo simultâneo” (RUIZ, 2010, p. 27). O resultado é que a tradição política autoritária e manipuladora travou contato com a experiência de uso dos meios de comunicação a serviço da espetacularização dos feitos do Estado, potencializando o fenômeno do Estado do Espetáculo, em terras latino-americanas.

No Brasil, esse processo de valorização midiática teve como efeito a alteração na organização da esfera pública. Isto é, o meio utilizado para se alcançar uma conformação discursiva da opinião e da vontade coletivas deixou de ser o campo do debate político e argumentação de ideias, criticamente, e os interesses, vontades e pretensões sociais passaram a ser fabricados e inseridos na sociedade, midiaticamente (GOMES; MAIA, 2008).

O desenvolvimento da sociedade do espetáculo e sua influência sobre o fenômeno político, alterou-se o seu próprio conceito de esfera pública. Originalmente, em seu berço burguês, esfera pública significava “[...] o âmbito da vida social protegido, em princípio, de influências não-comunicativas e não-rationais, tais como o poder, o dinheiro ou as hierarquias sociais. A argumentação política que nela se realiza constrói, por princípio, os parceiros do debate a aceitar como única autoridade aquela que emerge do melhor argumento” (Gomes; Maia, 2008, p. 36). Porém, a partir do momento que a esfera pública se deslocou para o ambiente midiático, essa “neutralidade” da esfera pública não pode mais ser aduzida, visto que os meios de comunicação de massa possuem objetivos e ideologias, nem sempre explícitas, mas determinadas. É nesse sentido que, segundo Gomes e Maia, Habermas afir-

ma ser a esfera pública contemporânea ilusória, no sentido de que é encenada, fictícia, dominada pela irracionalidade emocional do espetáculo (GOMES; MAIA, 2008).

Assim, verifica-se uma espetacularização da opinião pública, porque a partir do momento que a esfera pública deixa de ser um ambiente de argumentação e passa a ser um ambiente de persuasão dominado pela emocionalidade em razão do espetáculo, entra em cena outra forma de publicidade com o objetivo de convencer o público, não com base na discussão e na racionalidade, mas utilizando-se da “simpatia, da boa vontade, da adesão, não importando se a sua origem é racional ou meramente emocional – por isso serve-se da sedução” (GOMES; MAIA, 2008). Na realidade, essa opinião pública, por mais que seja compartilhada por um grande número de pessoas, não pode ser considerada “pública”.

Mesmo sofrendo essa degeneração, a esfera pública ainda é comumente utilizada, nas democracias modernas, como forma de legitimação social das decisões governamentais. Mas o intuito já não é de submeter-se à esfera pública para fazer valer uma pretensão, mas submeter a esfera pública, trabalhá-la, moldá-la (GOMES; MAIA, 2008).

Ao contrário disso, a principal relação entre a mídia e o poder político deveria ser centrada na legitimidade (e não na legitimação, que é requisito ético para o exercício do poder política). A legitimidade é entendida como “um valor que se agrega à legalidade, pois se esta é a adequação da lei à vontade política formalmente manifestada, a legitimidade é a adequação da manifestação política formal à vontade geral” (MOREIRA NETO, 2006, p. 52). Na Era da Informação, a mídia deveria ser um elemento estruturador da legitimidade democrática material formadora de uma democracia corrente, isto é, uma modalidade de democracia que confirme “materialmente, nas realizações concretas dos

governos eleitos, as presunções formais que precederam à investidura política” (MOREIRA NETO, 2006, p. 54). Nesse modelo democrático, o foco é

[...] abrir um espaço político ao cidadão para, ele próprio, fazer as escolhas orientadoras e, acrescidamente, fazê-lo com um caráter vinculatório para a ação dos governantes, ao mesmo tempo em que, como necessário complemento, garantindo ao cidadão o uso dos consecutórios instrumentos de controle para avaliar a eficiência legitimatória da ação política, desfazer atos ilegítimos e, até mesmo, desconstruir o mandato dos que agiram ilegítimamente (MOREIRA NETO 2006, p. 55).

Duas condições colaboraram para a idealização desse tipo de democracia: a sociológica e a jurídica. A sociológica se refere à intensificação das comunicações e expansão da consciência cidadã; a jurídica se refere à ascensão da teoria dos direitos fundamentais no debate jurídico (MOREIRA NETO, 2006). Entretanto, outras duas condições são fundamentais para a realização da referida democracia: a participação política assegurada aos cidadãos e o controle jurídico da adequação constitucional das atividades estatais.

Infelizmente, a prática política brasileira atual demonstra que o uso da mídia é mais para manter uma legitimação espetacular do Estado e do governante do que construir condições de legitimidade democrática real.

Apesar da existência de instrumentos jurídicos-constitucionais que limitam e orientam as ações estatais, o que se verifica na práxis política-administrativa brasileira é a prevalência de critérios espetaculares no processo de tomada de decisão pelos governantes e administradores públicos e que, raras vezes coadunam, empiricamente, com os mandamentos constitucionais.

Assim, o espetáculo, resultado de uma sociedade de consumidores e compreendido como a ilusão criada pelos meios de comunicação de massa a partir da vendabilidade

de discursos, ideias, programas e governantes, possibilita a ignorância do indivíduo da realidade social brasileira e das necessidades humanas mais básicas, balizando seu interesse por temas que divertem, relaxam e iludem, criando uma realidade alternativa aos integrantes da sociedade.

Os governantes, individualmente considerados, também se inserem na lógica do consumo, sendo tanto consumidores como mercadorias, padecendo de todos os efeitos de uma cultura consumista, tais como o individualismo, a efemeridade, a hipocrisia e a melancolia, resultando em um comportamento estatal segundo critérios de mercado, e não critérios jurídico-constitucionais, que deveria ser, em tese, os fundamentos da ação dos administradores públicos. Talvez essa seja uma das principais modificações da sociedade globalizada que dificulta a eficácia das normas jurídicas e constitucionais e o respeito à finalidade estatal de promoção efetiva dos direitos fundamentais: quem detém o poder político é também uma mercadoria, que precisa se inserir no mercado de consumo e, para isso, utilizará de todos os instrumentos à sua disposição para aparentar ser o melhor produto disponível.

O sistema de controle jurídico-constitucional brasileiro, na grande maioria de suas análises, desconsidera as transformações trazidas pelo advento de uma cultura do espetáculo à sociedade e à política, possibilitando que o desvirtuamento da finalidade das ações estatais não seja identificado e muito menos corrigido. Ao analisarmos o controle exercido sobre políticas públicas, a situação se agrava, porque tais políticas, especialmente aquelas voltadas à promoção de direitos fundamentais, deixam de ser meios de promoção da dignidade humana e passam a ser instrumentos de autopromoção dos agentes políticos em uma sociedade de consumo.

3. A espetacularização das Políticas Públicas de promoção de Direitos Humanos e Fundamentais

As políticas públicas podem ser entendidas como o resultado da compatibilização entre os objetivos políticos dos atores sociais, mediados pela atuação dos atores governamentais, com os meios políticos de recursos disponíveis, em um processo que pode ser caracterizado como “resolução aplicada de problemas”. Esse processo de compatibilização tem duas dimensões: a técnica, que procura identificar uma relação adequada entre os objetivos e instrumentos disponíveis, visando promover uma solução eficaz a um problema determinado; e a política, visto que não há um consenso entre os diversos atores a respeito do que constitui um problema político ou uma solução adequada (HOWLETT; RAMESH; PERL; 2013). Esse quadro é limitado de análise para resolução de problemas pela política públicas é limitado pelo estado atual do conhecimento referente aos problemas sociais e econômicos e pelas ideias, normas e princípios a que os atores políticos se conformam ou se subordinam.

Nesse aspecto, um ator social adquire um especial papel no contexto atual de formulação e implantação de políticas públicas de direitos humanos fundamentais: a *mídia*. Com a revolução das tecnologias de informação e comunicação e a globalização, a partir da década de 1990, os meios de comunicação assumiram o protagonismo das relações sociais e passaram a influenciar campos tais como o econômico, político, social e cultural das civilizações contemporâneas mediante um alto grau de integração e interdependência entre distintas nações e sociedades, com o escopo de criar uma sociedade mundial resultante da interação social em escala global. Assim, sobretudo no atual mundo globalizado,

a mídia acaba por assumir um papel (ademais concernente ao seu escopo existencial) de mediatizador do entendimento entre sociedade e governo, sobre o que sejam os objetivos sociais, os problemas existentes para a consecução desses objetivos, quais os meios adequados para enfrentá-los e qual o grau de sucesso que um meio empregado obteve.

Ademais, nesse contexto de globalização, há o surgimento de poderes iguais e/ou superiores ao poder dos Estados-nacionais contemporâneos, especialmente os poderes econômico e o simbólico, atuantes tanto no contexto interno quanto no internacional, resultando na redefinição dos conceitos dos elementos formadores do Estado. Isso demonstra que o processo de globalização causou uma mudança estrutural nas sociedades contemporâneas mediante o enfraquecimento do poder político estatal, quando comparado com o Estado Moderno soberano, e a proliferação de outros centros de poder, internos e externos.

Foi exatamente isso que aconteceu na América Latina com a onda democrática dos anos 1980 e 1990, como já analisado no tópico anterior.

É nesse contexto que se intensifica a “espetacularização da política”, em que o poder simbólico, que tem a mídia como seu principal representante, passa a ser uma importante variável para as ações políticas dos governantes. O Estado torna-se um “espetáculo”, preocupado mais com a imagem de suas ações do que em realmente concretizar o bem-estar da sociedade, criando problemas públicos e atividades estatais a partir de uma lógica de mercado para satisfazer a audiência, isto é, a própria sociedade, mas encarando os indivíduos mais como espectadores que como cidadãos.

Em que pese à existência de dispositivos jurídico-constitucionais que limitam a atuação dos governantes mediante a positivação de princípios orientadores da atividade político-administrativa, especialmente os que

tratam acerca dos direitos humanos e fundamentais, é fácil perceber que a política brasileira também passa por uma espetacularização, entendida enquanto fenômeno de distorção da atividade governamental, que deixa de ter foco na efetiva promoção da Constituição e dos direitos fundamentais, para focar-se no bom desempenho midiático, como forma de perpetuação de poder. A sutileza desse fenômeno está em que a promoção da Constituição e dos direitos fundamentais não deixam de ser a base do discurso legitimador; mas que o que passa a interessar ao ator governamental é mais a *aparência* de sua promoção do que a efetiva promoção.

Conjuntamente com esse fenômeno, tem-se a utilização das políticas públicas, enquanto instrumento de gestão e promoção de direitos humanos fundamentais, para solucionar ou responder às demandas publicizadas através da mídia e que nem sempre correspondem às reais necessidades da população. Isso é possível por dois motivos principais: 1) a formulação e detalhamento das características e instrumentos das políticas públicas (ainda que o objetivo seja algum direito fundamental) é uma decisão pautada em ampla margem de discricionariedade do chefe do Poder Executivo, o que possibilita uma maior liberdade para o governante definir o que é ou não um problema público e escolher, dentre as várias opções, aquela mais adequada à solução desse problema; 2) a ineficácia do sistema de controle da administração pública brasileira em englobar, de forma coordenada, elementos estranhos ao procedimento de controle tradicional-formal, em especial, a linguagem da Ciência Política e da Ciência da Comunicação; além da desconsideração da variável midiática nos processos de fiscalização de políticas públicas de direitos humanos fundamentais.

Fato é que a mídia exerce papel de suma importância nos três estágios fundamentais do processo de concretização das políticas públicas de promoção de direitos fundamentais, a saber: elaboração, regulação e avaliação das políticas públicas. Na fase de elaboração, a mídia pode atuar no *agenda-setting*, isto é, na definição do que é, ou não, um problema público, além de dar visibilidade à política pública de promoção de determinado direito humano fundamental, permitindo, caso seja uma abordagem favorável àquela política, uma maior visibilidade do processo e possibilitando, o apoio dos agentes envolvidos e uma facilitação na sua execução e, caso seja uma abordagem negativa, dificultando a implementação e concretização de determinada política. Já na regulação e avaliação dos resultados, a mídia pode definir a forma pela qual a sociedade percebe os benefícios, ou não, de uma política pública a partir dos dados e informações que são veiculados (PENTEADO; FORTUNATO, 2015).

Entretanto, a relação entre a mídia e o sistema político pode ser considerada como uma via de mão dupla, ou seja, não é apenas a mídia que determina as ações dos agentes políticos, mas também os agentes políticos determinam as ações da mídia. Assim, ao mesmo tempo em que os meios de comunicação podem fiscalizar e dar transparência ao processo de implementação de políticas públicas, também podem ser utilizados como instrumentos de rápida legitimação das ações políticas que visam à solução de problemas criados ou considerados como problemas políticos pelo próprio governo ou instâncias internas pertencentes a ele. Nesse caso, o papel da mídia é apenas corroborar as ações pré-estabelecidas pelo Estado, dando a impressão de que a totalidade da sociedade também concorda com determinada atitude e, portanto, o governante possui legitimidade para concretizá-la.

O que poderia garantir que as políticas públicas sejam realmente utilizadas para a proteção e promoção dos direitos

humanos fundamentais seria o controle institucional e social exercido sobre tais políticas, se tivesse esse controle capacidade de analisar criticamente a relação da mídia com o poder público e converter essa análise em um debate institucionalmente e jurisdicionalmente apreciável. Ademais, a inserção das linguagens e técnicas de análise e diagnóstico de políticas públicas desenvolvidas no âmbito das ciências sociopolíticas conformaria importante avanço na construção de um sistema de controle eficiente, que considere não apenas dados contábeis e regras jurídicas, como também o respeito à efetiva adequação constitucional e democrática, avaliada não apenas na proposta, na propaganda e na prestação de contas formal da política pública, mas em seus efetivos resultados reais.

4. Espetacularização e controle de políticas públicas: as contradições entre teoria e práxis

O controle sobre a administração pública pode ser conceituado como “a verificação da conformidade da atuação da Administração Pública a certos parâmetros, independentemente de ser adotada pelo controlador medida que afete, do ponto de vista jurídico, a decisão ou o agente” (MEDAUAR, 2012, p. 25), sendo um dos instrumentos mais importantes na construção de um Estado eficiente, ágil, confiável e transparente, haja vista a necessidade de maximizar a aplicação de recursos escassos e manter uma vigilância constante sobre as ações dos administradores para garantir o respeito aos preceitos constitucionais e legais.

Em que pese sua importância, ainda existe um aspecto do controle que é muito polêmico e ainda pouco eficaz – o controle constitucional exercido sobre as políticas públicas. Esse tema é relativamente novo no Brasil, visto que o sistema de controle constitucional brasileiro apenas se preocupou

com o tema a partir da exigência por parte de organismos internacionais, principalmente o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), de alguns critérios para a concessão de empréstimos aos países menos desenvolvidos, na década de 1990.

Além disso, esse tipo de controle é extremamente difícil devido à grande quantidade e diversidade de políticas existentes no País e o volume de recursos envolvidos, necessitando de um método de trabalho que permitisse selecionar adequadamente as políticas públicas a serem avaliadas, delimitar o objetivo da avaliação, obter evidência e informações para fundamentar a avaliação, recomendar melhorias para a política pública em questão e avaliar a execução do programa de governo.

Assim, o controle de políticas públicas de direitos humanos fundamentais, no Brasil, pode ser analisado sob três aspectos: o controle interno ou autocontrole, que é o controle realizado pela própria administração pública; o controle externo, exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas, pelo Poder Judiciário e o Ministério Público; e o controle social, realizado por indivíduos e grupos integrantes da sociedade civil.

4.1 Espetacularização e controle interno das políticas públicas

Quanto ao controle interno, o Ministério de Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União atua de acordo com o Manual da Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo (2015), o qual afirma que a metodologia utilizada pelo órgão é composta por cinco processos: 1) tomada de decisão; 2) planejamento; 3) execução; 4) monitoramento; 5) avaliação.

Entretanto, na prática, o controle interno pouco participa dos processos de tomada de decisão e planejamento de políticas públicas, atuando de maneira mais efetiva a partir da execução dessas políticas, ou seja, em políticas públicas já implementadas, ou em via de implementação. Portanto, a escolha feita pelo gestor e os critérios utilizados por ele, para direcionar recursos financeiros para a política pública A, ao invés da política pública B (ou, dentro da política pública A, o instrumento y , e o programa i , e não o instrumento x e o programa v), não são objeto do controle, o que pode ser bastante problemático.

O controle interno federal possui ainda alguns problemas adicionais. A dimensão continental do Brasil e a grande dificuldade em atender todas as demandas são grandes empecilhos ao Ministério de Transparência (antiga CGU), que utiliza um controle do tipo *police patrol*, ou seja, “estabelece amostras representativas por regras de matrizes de risco de auditoria para atender (ou tentar) o seu mister constitucional” (NÓBREGA, 2011, p. 62). Outro problema se refere à baixa capacidade de *enforcement*, isto é, mesmo quando as auditorias acham problemas relevantes na administração, esses achados devem ser reportados ao chefe do Poder Executivo, os quais possuem pouco ou nenhum interesse em tomar medidas de correção, principalmente quando tais achados são de responsabilidade de colaboradores próximos, o que causa, segundo Nóbrega, “desperdício de talento e tempo e certo desânimo daqueles que exercem a função de controle” (2011, p. 63). Há ainda a prática por parte dos governos de utilizar a CGU como uma “instituição álibi”, determinando que a instituição apure denúncias e escândalos no âmbito da administração, mas com o real objetivo de possibilitar que passe tempo suficiente para que o assunto seja esquecido (NOBREA, 2011, p. 64).

No contexto do controle interno, a mídia é entendida quase que exclusivamente apenas como canal de comunicação direta com o cidadão, principalmente para a realização de denúncias ou reclamações, e instrumento institucional, no sentido de divulgação das ações realizadas pelo órgão e das informações relevantes ao sistema de controle.

4.2 Espetacularização e controle externo das políticas públicas

Com relação ao controle externo, apesar da Constituição Federal de 1988 dispor explicitamente que o controle externo é de titularidade do Congresso Nacional, nesse artigo, o controle externo será definido como aquele realizado por um poder com uma função constitucionalmente estabelecida, que seja estranha ao poder ou função constitucional que toma a decisão ou realiza o ato e incluirá, em âmbito federal, além do controle legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, o Ministério Público da União, o Poder Judiciário e o controle social.

O controle legislativo ou parlamentar, exercido pelo Poder Legislativo, é basicamente de legitimidade e excepcionalmente de legalidade. “Assim, sua função básica é garantir que a administração atue buscando seus objetivos últimos, quais sejam, o interesse da coletividade. É um controle que atua majoritariamente na fiscalização de atos ou na punição de responsáveis” (NÓBREGA, 2011, p. 64).

A fiscalização exercida pelo Congresso Nacional e cada uma de suas casas sobre a administração pública, em especial no que se refere às políticas públicas, é uma das formas mais importantes do controle em análise. Isso porque o Poder Legislativo tem competência para analisar e apreciar as leis orçamentárias – Plano Plurianual (PPA),

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), cerne de toda e qualquer ação estatal, além do dever de avaliar e autorizar grande parte das movimentações financeiras não previstas no orçamento público.

Outra forma de fiscalização das políticas públicas pelo Poder Legislativo é feita pelo trabalho das comissões. Em setembro de 2013, foi publicada a Resolução nº 44, oriunda do Senado Federal, a qual representou um avanço na questão da avaliação e fiscalização de políticas públicas. Esse documento foi uma resposta às jornadas que marcaram o cenário político e social do Brasil, em 2013, e estabeleceu o procedimento a ser adotado pelas Comissões Permanentes em seu dever de acompanhar, fiscalizar e controlar as políticas governamentais pertinentes às áreas de sua competência, sendo que cada comissão deve eleger, anualmente, uma política pública para ter seus impactos e atividades avaliados, em parceria com Tribunal de Contas de União e entidades da sociedade civil.

Assim como o Ministério da Transparência, o Senado também tem como objeto de avaliação as políticas já implementadas, ou seja, é realizado um controle, *a posteriori*, em que será feita uma análise dos fundamentos da política pública com o seu resultado, o que não satisfaz o problema exposto nesse artigo. Além disso, o controle realizado pelo Poder Legislativo fica comprometido pela chamada “regra da maioria”, haja vista que no Congresso Nacional brasileiro, a maioria toma por base um critério político-partidário ao invés do critério ideológico, o que permite que, sendo um governante do mesmo partido que a maioria dos deputados e senadores, este atuará praticamente sem ser fiscalizado.

Há ainda uma espécie de controle parlamentar pouco mencionada pelos estudiosos do tema: a atuação dos partidos políticos no controle de constitucionalidade de políticas públicas feita pelo Poder Judiciário. Segundo levantamento

concluído em 2011 pelo Observatório da Justiça Brasileira, iniciativa vinculada ao Centro de Estudos Sociais (CES) – América Latina, os atores que mais demandam no STF são os partidos políticos, seguidos dos sindicatos e entidades de classe (SUNFELD e outros, 2011, p. 24-27). Em conjunto, os três atores citados são responsáveis, respectivamente, por 71% e 80% das ações de controle concentrado nos casos do Executivo e Legislativo⁴.

A mídia, nesse ambiente, é vista como um palanque político e acaba por exercer a função de divulgar e promover os discursos dos políticos selecionados, além de seu caráter institucional, divulgando ações das comissões e do Poder Legislativo como um todo e informações entendidas como relevantes ao sistema de controle.

O Tribunal de Contas da União (TCU) teve sua competência de fiscalizar e controlar a aplicação de recursos federais prevista constitucionalmente, inclusive no que se refere às políticas públicas. Provavelmente, por ser um órgão essencialmente controlador, elaborou um dos documentos mais completos para avaliar a governança em políticas públicas, que serviu como inspiração para o referencial elaborado pelo Senado Federal.

4 A análise completa se encontra no relatório, publicado em formato de livro (SUNFELD e outros, 2011), disponível em: www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/control_de_constitucionalidade_e_judicializacao.pdf. Acesso em: 20/08/2015. É interessante notar que a participação desses atores tem variações ao longo dos períodos presidenciais: com relação às ações de controle concentrado da constitucionalidade dos atos normativos de iniciativa do Legislativo federal, houve a inversão da participação dos partidos políticos e entidades sindicais entre os períodos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso e Lula. Enquanto o volume de demandas dos partidos políticos diminui, o das entidades de classe aumenta entre os períodos de governo dos dois presidentes. Os dados coletados pelo Observatório da Justiça Brasileira também mostram que há uma relação entre a tematização no STF e a composição político-partidária do governo federal e de sua oposição.

Desse modo, em seu “Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas” (2014), o TCU torna explícitas algumas características bem peculiares das referidas políticas e os motivos pelos quais, em sua ótica, elas demandam um controle específico.

A primeira delas diz respeito ao próprio conceito de políticas públicas, as quais podem ser definidas como “um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos” (2014, p. 21). Em seu referencial, o próprio TCU afirma que o processo de formulação e implementação das políticas públicas é complexo, com a atuação de diversos atores, não apenas o Estado. Nesse sentido, elabora o conceito de “governança”, que é a “capacidade de ação estatal na implementação das políticas e consecução das metas coletivas e o aperfeiçoamento da interação entre os atores diversos, de forma a articular seus interesses e garantir a transparência e a *accountability* da atuação governamental” (2014, p. 27).

A segunda se refere ao ciclo das políticas públicas que, além das suas divisões tradicionais de formulação, implementação e controle dos impactos das políticas, pode ser subdividido, de maneira mais analítica, nas seguintes fases: percepção e definição de problemas, formação de agenda, elaboração de programas e decisão, implementação e avaliação de políticas e eventual correção da ação. Essas fases usualmente fazem parte do chamado “ciclo político-administrativo”.

Assim, o referencial do TCU dispõe que as fases de montagem da agenda, formulação de políticas e tomada de decisão política, justamente o foco desse artigo, são de competência do universo da política, do subsistema da política pública e dos tomadores de decisão do governo, respectivamente. Em outras palavras, a tomada de decisão no que toca

às políticas públicas está elencada como matéria exclusiva da política, englobada pela discricionariedade administrativa, portanto fora de seu escopo de análise, restando ao TCU avaliar os atos específicos de *execução* da política.

Ainda assim, o documento estabelece alguns referenciais para a avaliação da governança em políticas públicas, quais sejam: a institucionalização, os planos e objetivos, a participação social, a capacidade organizacional e os recursos, a coordenação e coerência, o monitoramento e a avaliação, a gestão de risco, o controle interno e a *accountability*⁵. Mas, apesar de prever a fiscalização de políticas públicas considerando a participação social, o procedimento de formulação dessas políticas não é objeto do controle, tanto por pertencer, segundo o próprio referencial, ao universo da política, como pela necessidade de limitar o trabalho do tribunal aos procedimentos com maior risco de existência das irregularidades.

Assim como no controle interno, a mídia é entendida apenas como canal de comunicação direta com o cidadão, principalmente para a realização de denúncias ou reclamações, e instrumento institucional, no sentido de divulgação das ações realizadas pelo órgão e das informações relevantes à fiscalização, não sendo considerada como variável importante no processo de controle. Portanto, seu real papel, o que possibilitar a espetacularização das políticas públicas, não passa nem perto de ser problematizado.

O Ministério Público da União possuiria um importante papel no controle de políticas públicas, graças a instrumentos como o inquérito civil, a ação civil pública e o termo de ajustamento de conduta, que estão conseguindo induzir ações

5 O tema da *accountability* será retomado no tópico seguinte, referente às implicações do constitucionalismo do espetáculo no controle social das políticas públicas.

por parte dos governantes e administradores no sentido de formular e implementar políticas públicas. Há ainda a atuação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, que o possibilitaria participar ativamente da fiscalização realizada na aplicação de recursos federais. Ocorre que o que vemos não apenas no âmbito federal, mas também estadual, é que essa atuação ainda é pouco transformadora do estado de coisas referente ao *mise-en-scène* das políticas públicas (cf. COELHO; COUTINHO, 2013, p. 251-256)

Já o controle judicial tem como principal instrumento a fiscalização de constitucionalidade concentrada das políticas públicas que, em âmbito federal, é realizada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Vale ressaltar, nesse ambiente, o entendimento do próprio STF de que o desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto à inércia governamental, sendo passível do controle da constitucionalidade tanto um comportamento ativo quanto o passivo por parte do Estado. Ademais, a atuação do STF poderá resultar em anulação dos atos administrativos praticados ou alteração de seu conteúdo por meio de uma “atividade substitutiva, promovendo medidas de cunho prático a partir dos direitos previstos de modo genérico da Constituição, pelo que se fala em atividade administrativa do Poder Judiciário” (BREUS, 2007, p. 242).

Portanto, a função do Poder Judiciário (e o mesmo vale para o Ministério Público) não seria a de substituir o Poder Executivo na formulação e implementação de políticas públicas, mas apenas possibilitar a “efetiva participação de grupos e segmentos da sociedade que não têm acesso aos canais de comunicação com o poder político”, ou que não conseguem fazer valer esses canais para serem efetivamente ouvidos, de forma que o jogo político aconteça com base em normas e regras que considerem equitativamente todos os cidadãos e grupos sociais (APPIO, *apud* BUCCI, 2006, p. 33).

Em um cenário no qual predomina a ineficiência, o descaso com os direitos do cidadão, a incapacidade na gestão dos recursos públicos, a inoperância funcional dos gestores e a incompetência na adequada implementação da programação orçamentária como é a realidade administrativa brasileira, a atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público se tornaria altamente relevante, porém não estamos certos de que estas instituições estão devidamente preparadas para enfrentar a questão do controle substantivo de políticas públicas num contexto de espetacularização. Ademais, ocupando os espaços deixados pela omissão e/ou ação inapropriada dos administradores, com o objetivo de dar aos direitos fundamentais algum tipo de efetividade, Judiciário e Ministério Público muitas vezes perdem a mão entre o que é controle e o que seja ativismo. É a chamada “judicialização da política”, em que as questões políticas e sociais não estão mais sendo decididas somente pelas instâncias políticas tradicionais – Executivo e Legislativo – mas também pelo Poder Judiciário (RIBAS; SOUZA FILHO, 2014). Nesse contexto, cabe ressaltar a observação de Breus (2007, p. 218):

Em regra, as políticas públicas representam uma temática complexa, uma vez que não possuem uma raiz ontologicamente jurídica, mas sim derivada de um âmbito de preocupação de ordem política e, por conseguinte, dinâmica. O instrumental jurídico de análise centrada na norma jurídica não se apresenta como o mais adequado para captar o sentido dinâmico e orientado a fins que possuem as políticas públicas.

Assim, segundo dados do Observatório da Justiça Brasileira sobre o STF, publicados em 2011, 46% das ações contra atos normativos oriundos do Executivo, e, 33% referentes a atos emanados do Legislativo, foram extintas sem qualquer tipo de resposta. Somando-se com as que aguardam julgamento, o percentual de ações sem resposta,

envolvendo atos do Executivo é de 71%, e do Legislativo, 60%, ou seja, o STF possui uma atuação bem tímida em matéria de políticas públicas, contrariando o que sugerem alguns trabalhos acerca do tema judicialização da política. Ou seja, a atuação não alcança todo o espectro das políticas públicas brasileiras e seus meandros e, paradoxalmente, quando ocorre e nos temas em que ocorre, há uma confusão entre controle e substituição dos poderes controlados.

O controle judicial seria a via mais adequada à realização de um controle do princípio midiático sobre a finalidade das ações estatais, entretanto, no âmbito jurisdicional, a mídia também é considerada apenas como canal de comunicação direta com o cidadão, principalmente para a realização de denúncias ou reclamações, no caso do Ministério Público da União, e instrumento institucional, no sentido da divulgação das ações realizadas pelo órgão e das informações relevantes à fiscalização. O mais próximo de um controle de finalidade que existe, nessa ótica, é a fiscalização sobre a vinculação, através da mídia, de programas de governo, obras e serviços públicos a um determinado agente político, visando realizar uma publicidade político-partidária benéfica e aumentar o capital político de algum governante. Mas daí pouco se avança em direção a uma problematização jurisdicional da espetacularização das políticas e ações governamentais, da qual decorre uma inefetividade de tais atividades estatais.

4.3 Espetacularização e controle social das políticas públicas

Por fim, o controle social, decorrente do próprio princípio republicano e democrático, é uma prerrogativa prevista que a população buscar controlar as ações dos agentes políticos, podendo ser realizado tanto pela via

eleitoral, no momento do voto, quanto através de uma legítima pressão exercida em face dos representantes eleitos, por meio de diferentes canais, tanto oficiais, quanto não oficiais, de participação e manifestação. Entretanto, para que esse movimento controlador obtenha resultados favoráveis à população, faz-se necessária a presença de cidadãos preparados e empoderados, com plena consciência dos seus direitos e deveres.

Segundo tipologia elaborada por Marcus André Melo (*apud* NÓBREGA, 2011), o processo de empoderamento do cidadão apresenta quatro níveis: o primeiro é a instituição de consulta que trata de mecanismo inclusivo de voz, ou seja, dá-se ao cidadão a oportunidade de falar. Como exemplo, podemos citar as ouvidorias e muitos processos de orçamento participativo; o segundo nível se refere ao estabelecimento dos mecanismos de deliberação, com a criação de espaços públicos deliberativos que promovam o surgimento de novas vontades e ideias; o terceiro trata do *empowerment*, com a promoção da deliberação com controle e responsabilização provocados pela sociedade; o quarto nível tem como objetivo aumentar a capacidade de monitoramento e fiscalização, ou seja, complementa o empoderamento com a capacitação técnico-científica (recursos pessoais) e logística-financeira (recursos materiais) para o controle social efetivo.

Porém, um pressuposto básico para qualquer tipo de controle, principalmente do controle social, é busca por garantir a atuação transparente dos poderes públicos e o acesso fácil e simplificado às informações sobre receitas, despesas, planos, metas e objetivos da administração. Além disso, o ordenamento jurídico tem o dever de definir parâmetros, instituir e aprimorar instrumentos sociais de controle, como uma expressão do próprio princípio democrático.

Nesse contexto, por mais que a transparência da atuação administrativa não seja o ideal, existem vários instrumentos que possibilitaram um avanço nesse assunto na última década. Dentre eles, cita-se a Lei 12.527/11 ou Lei de Acesso à Informação, que regulamentou o princípio constitucional da publicidade e criou mecanismos que possibilitam a qualquer pessoa, física ou jurídica, independentemente de motivação, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades. Essa busca, que poderíamos chamar em sentido amplo, de epistêmica, por informações consistentes acerca das políticas públicas, contrasta com a oferta doxal de informações espetaculares pelos meios de comunicação, ou mesmo pelos canais espontâneos de informação mantidos pelo poder público (sejam sites institucionais dos órgãos e entidades, sejam, por exemplo até mesmo livros institucionais, que apresentam apologeticamente – mas com ares de rigor científico – os “bons” resultados das políticas, como tem sido comum em órgãos como o Ministério do Meio Ambiente, por exemplo).

No que se refere aos parâmetros e definição dos instrumentos sociais de controle, o ordenamento jurídico brasileiro estipulou as regras e os princípios norteadores da atividade administrativa e definiu meios pelos quais o cidadão pode fiscalizar a atuação dos agentes públicos. A ação popular, por exemplo, é um mecanismo que pode ser utilizado por qualquer cidadão, sem o pagamento de custas judiciais, salvo comprovada má fé, e que tem por objetivo anular ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Resta, no entanto, entender por que tem sido pouco usada essa ação e sobretudo pouco eficiente o manejo desse instrumento de controle. É necessário um estudo mais a fundo das razões pelas quais, instrumentos como a ação popular, a ação civil pública e a audiência pública, não veem

conseguindo construir transformações mais consistentes nas práticas administrativo-governamentais brasileiras.

E, nos últimos anos, vários mecanismos do direito público foram aperfeiçoados em seu desenho normativo, possibilitando, em tese, maior protagonismo do cidadão, entre eles a iniciativa popular de leis, o controle ampliado de constitucionalidade, as ações civis públicas, a responsabilidade fiscal dos governantes, a probidade administrativa, a noção de administração consensual (MOREIRA NETO, 2006) e a noção de democracia material (MOREIRA NETO, 2014, p. 136). Entretanto, mesmo com os parâmetros e instrumentos disponíveis, o controle social ainda é ínfimo perto da quantidade de abusos verificados, mesmo considerando o aumento recente do interesse da sociedade brasileira assuntos políticos e pela crítica da atuação de agentes políticos.

O principal problema no que toca ao controle social costuma ser identificado com a baixa participação política dos cidadãos. Entretanto, uma ausência de participação política (que para ocorrer tem como requisitos básicos um volume adequado de conhecimento político por parte do cidadão, possibilidade de iniciar e acessar os debates públicos, existência de meios e possibilidades de participação em instituições democráticas ou em grupos de pressão e a habilitação e oportunidades de comunicação da esfera civil com seus representantes eleitos) reflete também uma ausência de outros elementos da vida social, principalmente de cultura política. Esse estado de coisas acaba por retroalimentar o poder da mídia no convencimento da população e, por sua vez, esse aumento de capacidade influenciadora retroalimenta o despreparo da sociedade civil brasileira, num círculo vicioso.

Por outro lado, caberia ao Estado de Direito Democrático estimular verdadeiramente a participação social, não apenas criando os espaços de democracia participativa, mas dando

real efeito a essa participação, na determinação das ações do Estado. Estamos de acordo com APEL (cf. 1994, p. 207-252), quando ao *Pensar con Habermas contra Habermas*, permite inferir estruturas como conselhos participativos, por exemplo, ao mesmo tempo que possuem um potencial para gerar um consenso ético, possuem também, se conduzidos equivocadamente, um alto potencial para maquiagem de democrática e legítima decisão previamente tomada pelo governo e apenas transferida (por estratégia semelhante à da mídia e da sociedade do espetáculo) ao conselho participativo. Com isso, ao invés de democratizar a gestão pública, a atuação prática dos conselhos pode servir muitas vezes para dificultar a responsabilização daqueles que realmente decidiram, no plano do governo, por determinado ato ou atividade administrativa. É fácil dizer, nesses casos, que a culpa não é do governante, porque quem decidiu foi a sociedade, por meio do conselho participativo.

Para garantir não somente a existência de espaços de participação social na Administração Pública, mas principalmente mecanismos de vinculação real da Administração à vontade e às decisões sociais, é preciso instituir lógicas e práticas de responsividade e, principalmente, de *accountability*. Sobre essa questão, Anna Maria Campos (1990, p. 34) tece os seguintes comentários:

Os melhores mecanismos de controle burocrático - incluindo sistemas de recompensas e punições; as práticas de avaliação do desempenho; a estrita definição de autoridade e de responsabilidades - estarão sempre limitados aos valores burocráticos tradicionais: eficiência, honestidade, observância das regras. Serão estes mecanismos suficientes para defender os direitos dos abusos de poder? Serão necessariamente eficazes na promoção da justiça social e política? Garantirão que o governo trabalhe para o povo?

A economia de recursos públicos, a eficiência e a honestidade requerem atenção especial, mas há outros padrões de desempenho que merecem consideração: qualidade dos serviços; maneira como tais serviços são prestados; justiça na distribuição de benefícios, como também na distribuição dos custos econômicos, sociais e políticos dos serviços e bens produzidos; grau de adequação dos resultados dos programas às necessidades das clientelas. Esses padrões da *accountability* governamental não são garantidos pelos controles burocráticos. Outra questão relevante é se o Executivo pode, isentamente, avaliar o desempenho de sua própria burocracia. O verdadeiro controle do governo - em qualquer de suas divisões: Executivo, Legislativo e Judiciário - só vai ocorrer efetivamente se as ações do governo forem fiscalizadas pelos cidadãos.

Campos demonstra que uma cultura de *accountability* é o caminho para a real participação e vinculação das decisões da Administração Pública aos cidadãos, pois práticas de *accountability* são a ponte entre a legitimidade do controle social e a eficácia dos controles institucionais (interno e externo). Porém, a autora enfatiza que “um controle efetivo é consequência da cidadania organizada; uma sociedade desmobilizada não será capaz de garantir a *accountability*” (CAMPOS, 1990, p. 35).

O controle social seria um ambiente fértil à utilização da mídia como instrumento de controle dos agentes políticos e instituições, fomentando aspectos como a transparência das informações e a vigilância constante sobre o sistema político. Entretanto, na realidade social brasileira, o advento de uma sociedade em rede (e a possibilidade de o indivíduo escolher as informações que tem acesso) proporcionou a proliferação de diversos centros de interesse e *bunkers* de informação solipista (cf. BAUMAN, 2001), resultando na

despolitização do indivíduo frente a um desconhecimento do outro; ou a politização totalmente partidarizada; ou, ainda, o desinteresse pela vida política do País, frente à exacerbação das intolerâncias e imposição de ideais, devido à facilidade de se ter contato com uma única visão de mundo e acreditar que somente ela representa o que é certo ou o que é verdade.

Considerações finais

O presente artigo encarou o problema das ineficiências dos meios jurídicos em controlar o processo de tomada de decisão no que se refere às políticas públicas de promoção e implementação de direitos, abordando, especificamente, os problemas trazidos pelo fenômeno da “espetacularização da política”, traduzido aqui, no âmbito das preocupações com os problemas na efetivação constitucionalmente adequada de tais políticas públicas, pela expressão constitucionalismo do espetáculo.

Desse modo, mediante a observação dos problemas da sociedade brasileira contemporânea, percebeu-se que a realidade das práticas estatais e governamentais no que se refere à formulação e implementação de políticas públicas de direitos humanos fundamentais não condiz com o que a linguagem constitucional, em teoria, “promete” e prevê, possibilitando a utilização do aparato estatal para a promoção de interesses particulares, setorialistas ou partidaristas; especialmente os referentes a interesses político-eleitorais, em que a mídia, na sociedade brasileira contemporânea, tem um papel de suma relevância.

Constatou-se, nesse artigo, que um dos estratagemas desse uso poético das políticas públicas (cf. SALGADO, 1999) dá-se através da escolha das técnicas, características e instrumentos empregados nas políticas públicas a serem

implementadas na sociedade, de modo a focar mais na aparências de efetividade que na efetividade propriamente dita, visto que a visibilidade midiática dessas políticas e a forma como a informação referente a alguma política é veiculada exercem influência, direta e indiretamente, na maneira como o agente político será visto na sociedade, aumentando ou diminuindo seu capital político.

Percebeu-se também, e de forma condizente com o referencial de análise estabelecido por Guy Debord (1967), que essa característica “espetacular” da atuação das instituições públicas acaba por ultrapassar a questão eleitoral para se tender a tornar o modo de ser sistematicamente consolidado das estruturas do Estado no atual contexto pós-social.

Esse desvirtuamento da atividade estatal conflui e retroalimenta-se na desconsideração (ou consideração ingênua, porque focada nos aspectos mais superficiais) da atuação midiática do poder público e dos governantes, nos processos de fiscalização realizados pelas instituições controladoras da atividade administrativa. Essa lacuna jurídico-interpretativa acaba por acarretar o não atendimento dos clamores sociais mais importantes, bem como o desrespeito e a baixa efetividade dos direitos humanos fundamentais, por meio da cisão da realidade entre aquela estampada na mídia e nos discursos oficiais e aquela vivida no cotidiano social. Nesse estado de coisas, em boa medida, mas próprias instituições de controle acabam por, elas próprias, inserirem-se no contexto do constitucionalismo do espetáculo, preocupando-se mais em parecer altamente eficazes no controle das atividades públicas do que de fato controlar de modo realmente efetivo e transformador, tais atividades.

Dessa maneira conclui-se que o sistema brasileiro de controle é francamente ineficaz, quanto ao combate

às “patológicas corruptivas” (cf. LEAL, 2013, p. 81-88) produzidas pelo constitucionalismo do espetáculo. Nosso problemático controle das políticas públicas de promoção de direitos, ao enfocar precipuamente elementos jurídicos e contábeis em um ambiente de alta complexidade, que demanda elementos característicos das diversas outras áreas do conhecimento, como a ciência política e a ciência da comunicação, acaba por não conseguir filtrar em sua linguagem (em razão de uma verdadeira dissociação de linguagem), a dimensão do “espetáculo” contida nas lógicas dissimuladoras da responsividade pública, apresentadas nas prestações institucionais de contas e outros mecanismos de resposta oficial.

Outro déficit relacionado ao sistema controlador brasileiro refere-se à possibilidade do agente político, utilizando-se da discricionariedade, interpretar os princípios jurídico-constitucionais orientadores da atividade administrativa visando à satisfação de interesses particulares, ante a inexistência de um controle efetivo da finalidade dos atos estatais. Para o controle do que na introdução desse texto chamamos de descumprir cumprindo a constituição e preciso, para além da mera repetição apologética do discursos do direitos humanos e fundamentais (quase como um mantra), um preparo para o tratamento técnico-científico adequado da complexidade envolvida na realização de uma análise da atividade da Administração Pública, para além do reducionismo abstrato. Avaliação e controle das políticas públicas, se levada a sério como tarefa constitucional, demanda tempo, servidores com conhecimento especializado para tanto e plena transparência das informações relacionadas às políticas públicas, com um foco na análise dos paradoxos das nossas políticas e sem benevolência com os pífios resultados que em sua maioria

elas alcançam. São elementos e posturas que não existem ou aparecem de forma insuficiente no sistema de fiscalização pátrio, em geral, ele próprio, *espetaculoso*.

Referências bibliográficas:

APPEL, Karl-Otto. Pensar con Habermas contra Habermas. In: DUSSERL, Henrique (org.). *Debate entorno a la ética del discurso de Apel*. Ciudad de México: Siglo Veintiuno, 1994, p. 207-252.

BAUDRILLARD, Jean. *A Sociedade de Consumo*. Disponível em: <https://www.academia.edu/4914440/63799880-Sociedade-de-Consumo-Jean-Baudrillard>. Acesso em: 20 jul 2016.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo – direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3ª Edição. Rio de Janeiro, Renovar, 2014.

BONAT, Debora; PEIXOTO, Fabiano Hartmann. O incremento da democracia através do reforço da participação popular e a crescente judicialização da política. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*; n. 112, p. 109-146. Belo Horizonte, 2016.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Manual da Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo*. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual_aepg.pdf. Acesso em: 10/05/2016.

BRASIL. Senado Federal. *Referencial de avaliação de políticas públicas no Senado Federal*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras>

-publicacoes/referencial-para-avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-2015/RefPPub-2015. Acesso em: 12/04/2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas*. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2686056.PDF>. Acesso em: 20/07/2016.

BREUS, Thiago Lima. *Políticas públicas no estado constitucional: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela Administração brasileira contemporânea*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. In: *Políticas Públicas – reflexões sobre o conceito jurídico*. Org.: Maria Paula Dallari Bucci. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?*. *Revista de Administração Públicas*. vol. 27; n. 2, p. 30-50. Rio de Janeiro, 1990.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; COUTINHO, Marcelo Guimarães. Desafios teóricos da tutela jurisdicional democrática de direitos coletivos: bases hermenêuticas para a reflexão sobre a efetividade das ações coletivas num contexto constitucional pluralista. In: MEZZARROBA; FEITOSA e outros (orgs.). *Direitos Fundamentais e Democracia I*. Curitiba: Editora Clássica, p. 231-258, 2014.

CUNHA, Paulo Ferreira da. Teoria da Constituição Efabulada. In: *Geografia Constitucional: sistemas juspolíticos e globalização*. Lisboa: Quid Juris, p. 105-135. 2009.

DEBORD, Guy. *Sociedade do espetáculo*. 3. ed., 1992. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/socespetaculo.pdf>. Acesso em: 15 jan 2016.

GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. *Comunicação e democracia: problemas e perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Políticas públicas, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. O direito administrativo de espetáculo. *Fórum Administrativo - Direito Público*, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, jun. 2009. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=57927>>. Acesso em: 1 jan. 2016.

LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: EdUnisc. 2013.

LIPOVETSKY, Gilles. *A felicidade paradoxal: ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo*. Tradução: Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

LLOSA, Mario Vargas. *A civilização do espetáculo: uma radiografia do nosso tempo e da nossa cultura*. São Paulo: Objetiva, 2013.

MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 3ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 16. ed: revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NÓBREGA, Marcos. *Os Tribunais de Contas e o controle dos programas sociais*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2011.

PENNA, Saulo Versiani. *Controle e implementação processual de políticas públicas no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2011.

PENTEADO, Cláudio Camargo; FORTUNATO, Ivan. *Mídia e Políticas públicas: possíveis campos exploratórios*. RBCS - Revista Brasileira de Ciências Sociais, ed. 30, nº 87, p. 129-142, fev/2015.

RIBAS, Giovana Paola Primor; SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *A Judicialização das Políticas Públicas e o Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/a_judicializacao_das_politicas_publicas_e_o_supremo_tribunal_federal.pdf. Acesso em: 20 de agosto de 2015.

RUIZ, Fernando. *Fronteiras em movimento: caos e controle na relação entre a mídia e os políticos na América Latina*. In: Poder Político e Meios de Comunicação: da representação política ao reality show. Org. Bernardo Sorj. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

SALGADO, Joaquim Carlos. O Estado ético e o Estado poiético. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1998/02/-sumario?next=3>. Acesso em: 13 jan 2015.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25ª Edição rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

Recebido em 21/03/2017
Aprovado em 16/06/2017

Saulo de Oliveira Pinto Coelho

Universidade Federal de Goiás

Praça Universitária, s/n, Piso Superior, Sala 07

CEP: 74605-220 Goiânia/GO, Brasil

E-mail: prof.saulocoelho@gmail.com

Alline Neves de Assis

Universidade Federal de Goiás

Praça Universitária, s/n, Piso Superior, Sala 07

CEP: 74605-220 Goiânia/GO, Brasil

E-mail: lline.neves@tcm.go.gov.br