

RESENHAS REVIEWS

POLÍTICAS PÚBLICAS: A RESPONSABILIDADE DO ADMINISTRADOR E O MINISTÉRIO PÚBLICO

Luiza Cristina Fonseca Frischeisen

EDITORA MAX LIMONAD

Gilberto Bercovici^(*)

O livro de *Luiza Cristina Fonseca Frischeisen*, *Políticas Públicas: A Responsabilidade do Administrador e o Ministério Público* (São Paulo, Editora Max Limonad, 2000) foi, originariamente, defendido como dissertação de mestrado na Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. A autora inicia sua pesquisa com uma análise da Ordem Social na Constituição de 1988, sua indissociável vinculação com os direitos fundamentais da pessoa humana e a sua aplicabilidade. O segundo capítulo, que consideramos chave de todo o livro, aborda a difícil questão das políticas públicas como concretização dos direitos sociais. E, a partir das considerações feitas neste capítulo, a autora discorre sobre a responsabilidade da Administração Pública em relação à execução de políticas públicas, o papel do Ministério Público e seus instrumentos processuais (como a ação civil pública) e as possíveis formas de negociação extra-judicial entre o Ministério Público e a Administração para a efetiva realização das políticas públicas e, conseqüentemente, dos direitos sociais dos cidadãos.

A obra aqui resenhada tem grande importância por tratar-se de um dos raros livros jurídicos que se propõem a analisar a questão essencial das políticas públicas, seguindo o caminho aberto, pioneiramente, por autores como *Fábio Konder Comparato*⁽¹⁾, *Eros Roberto Grau*⁽²⁾, *José Reinaldo de*

(*) Doutor em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da USP.

(1) Fábio Konder Comparato. "Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade de Políticas Públicas". *In Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Senado Federal, abril/junho de 1998, n. 138, pp. 39-48.

(2) Eros Roberto Grau. "A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)", 4ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998, em várias passagens.

Lima Lopes⁽³⁾ e Maria Paula Dallari Bucci⁽⁴⁾. Causa espanto, apesar da qualidade, a pequena quantidade de autores, aos quais também une-se Luiza Frischeisen, que dedicaram-se, no Direito, ao tema das políticas públicas. Afinal, a importância das políticas públicas é crucial na ordem constitucional inaugurada com a Constituição de 1988 que, em vários de seus dispositivos, como os arts. 1º, 3º, 6º e 170, fundamenta a reivindicação do direito à realização de políticas públicas para a concretização do programa constitucional⁽⁵⁾. Do mesmo modo, vários direitos fundamentais, como os direitos sociais, só podem ser exercidos por meio de prestações positivas do Estado, o que não significa que não possam ser exigidos judicialmente⁽⁶⁾.

Outro ponto positivo a ser destacado do livro *Políticas Públicas: A Responsabilidade do Administrador e o Ministério Público* é o abandono do tradicional discurso jurídico da oposição ser/dever ser, deixando transparecer a convicção da autora de que a Constituição, por si só, não resolve problemas sociais⁽⁷⁾. Luiza Frischeisen, portanto, demonstra a sua efetiva preocupação com a concretização da Constituição, ou melhor, com a elaboração de uma política constitucional com o objetivo de realização dos conteúdos previstos na Carta Magna⁽⁸⁾.

O único reparo que poderia ser sugerido deve-se ao fato de a autora, embora preocupada com a implementação dos direitos sociais, ainda se utilize, embora criticamente, de categorias jurídicas como as “normas programáticas”⁽⁹⁾. Como toda norma incômoda, contrariamente aos propósitos de seus elaboradores⁽¹⁰⁾, é classificada como “programática”, acreditamos que

(3) José Reinaldo de Lima Lopes, “Judiciário, Democracia, Políticas Públicas”. In *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Senado Federal, maio/julho de 1994, n. 122, pp. 255-265, posteriormente republicado, com alterações, sob o título de “Direito Subjetivo e Direitos Sociais: O Dilema do Judiciário no Estado Social de Direito” in José Eduardo Faria (org.), *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*, reimpr., São Paulo, Malheiros, 1998, pp. 113-143.

(4) Maria Paula Dallari Bucci, “As Políticas Públicas e o Direito Administrativo”. In *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo: Malheiros, 1996, n. 13, pp. 134-144 e, especialmente, a tese *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, mimeo, São Paulo, Tese de Doutorado (Faculdade de Direito da USP), 2000, em vias de publicação pela Editora Saraiva.

(5) Cf. Eros Roberto Grau. “A Ordem Econômica na Constituição de 1988”, cit., pp. 238 e 242.

(6) José Reinaldo de Lima Lopes. “Direito Subjetivo e Direitos Sociais: O Dilema do Judiciário no Estado Social de Direito”, cit., pp. 125-129.

(7) Vide Karl Loewenstein. “Teoría de la Constitución”, 2ª ed., Barcelona: Ariel, 1976, p. 229; e Marcelo Neves. “A Constitucionalização Simbólica”. São Paulo: Acadêmica, 1994, pp. 31, 39 e 152.

(8) Nesta direção, vide Hans Peter Schneider, “La Constitución – Función y Estructura”. In *Democracia y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp. 47-48 e Konrad Hesse, “Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland”, 20ª ed., Heidelberg, C. F. Müller Verlag, 1999, pp. 16-19.

(9) Especialmente no capítulo 1.2 do livro aqui resenhado, pp. 37-46. Os textos clássicos que tratam das normas programáticas são os do italiano Vezio Crisafulli, “Le Norme ‘Programmatiche’ della Costituzione”. In Vezio Crisafulli, *La Costituzione e le sue Disposizioni di Principio*, Milano: Giuffrè, 1952, pp. 51-83 e “L’art. 21 della Costituzione e l’Equivoco delle Norme ‘Programmatiche’” in *idem*, pp. 99-111. No Brasil, devemos destacar o texto pioneiro, escrito sob a vigência da Constituição de 1946, de José Horácio Meirelles Teixeira, “Curso de Direito Constitucional”, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 295-362 e a tese clássica de José Afonso da Silva, “Aplicabilidade das Normas Constitucionais”, 3ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998, pp. 135-164.

(10) Neste sentido, devemos destacar a seguinte afirmação de Crisafulli: “Così che, como abbiamo avuto occasione di rilevare altra volta su queste pagine, la figura dogmatica delle norme <<pro-

a idéia de “normas programáticas” deva ser abandonada, por ser utilizada para bloquear a efetividade da Constituição.

O livro *Políticas Públicas: A Responsabilidade do Administrador e o Ministério Público* aborda algumas das dificuldades e possibilidades de se buscar, por meio do Poder Judiciário, a solução das questões sociais⁽¹¹⁾, ou seja, a ainda pendente questão do controle público sobre o Estado. Como salientou *Sônia Draibe*, ainda não conseguimos adotar soluções eficazes e legítimas para impedir ou cercear o arbítrio e irresponsabilidade da atuação do Estado, bem como sua corporativização e privatização. Para tanto, devemos superar o ideário de controle liberal, ou seja, não podemos simplesmente alargar as instituições de controle liberais tradicionais, desprezando o controle público e democrático pelos cidadãos. O desafio continua sendo encontrarmos um modo de submeter a critérios sociais e democráticos a atuação, ou omissão, do Estado, através de um controle político dos cidadãos⁽¹²⁾. E é a este desafio que *Luiza Cristina Fonseca Frischeisen* tenta responder com o importante papel concedido pelo texto constitucional de 1988 ao Ministério Público no controle das atividades da Administração, inclusive, como demonstra o seu livro, na implementação das políticas públicas.
