

Morgana Bellazzi de Oliveira Carvalho

O Papel dos Tribunais de Contas na Avaliação de Políticas Públicas

2027



POLÍTICAS PÚBLICAS

"A concretização de direitos depende essencialmente da forma em que se estrutura a ação governamental e de como o poder público implementa suas políticas. Sem as políticas públicas – e a correspondente coordenação e organização da ação estatal por meio de setores e programas específicos – seria impossível materializar os direitos fundamentais".

Maria Paula Dallari Bucci¹

O foco nas políticas públicas como objeto de estudo em suas mais diversas dimensões e relações nunca foi novidade. Desde a reflexão teórica sobre o governo, incluindo abordagens jurídicas, sociológicas, econômicas, políticas etc., até os enfoques ideológicos, éticos e morais, a política pública é tema que desperta profícuo interesse acadêmico, além de mobilizar intensos debates práticos.

De sua origem no processo político, as políticas públicas englobam planejamentos e ações para resolver problemas concretos. Globalmente, o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas são fundamentais para promover o bem-estar dos cidadãos e garantir o funcionamento eficiente e eficaz das sociedades e do próprio aparelho estatal.

Concebendo o processo político, hoje, como uma construção dialógica, com a necessária participação de vários atores e núcleos de interesse, conectados e interagindo em uma intrincada rede, é natural admitir que as políticas públicas resultam de um equilíbrio dinâmico dos fatores reais de poder que se projetam sobre as escolhas de ação do Estado.

1. Professora Associada da Faculdade de Direito da USP. Livre Docente (2012). Coordenadora do Grupo de Pesquisa Estado, Direito e Políticas Públicas.

A pretensão desse capítulo de abertura da última parte da tese é esclarecer tópicos pertinentes que circundam as políticas públicas seja no plano teórico seja no plano operacional. Contudo, é preciso advertir que o objetivo aqui não é esmiuçar, muito menos esgotar, o conceito multifacetado, multidisciplinar e multidimensional de política pública, mas apenas trazer uma imagem atual e suficientemente nítida para embasar a abordagem pretendida acerca da avaliação das políticas públicas pelos órgãos de controle financeiro externo, tema principal dessa tese.

Assim, o texto inicia abordando as nuances da evolução da ideia de políticas públicas, seu conceito atualizado, suas características principais e contemporâneas; passa pela proposta de proximidade com o Direito, e analisa seu ciclo desde a montagem de agenda até a avaliação.

1.1 A EVOLUÇÃO DA IDEIA DE POLÍTICA PÚBLICA

As políticas públicas são tão antigas como a civilização. Para William Dunn, remontam o código de Hamurabi, como afirma J. A. Oliveira Rocha (2010, p. 15). Com efeito, a ideia de política pública é identificada desde os berços da civilização do mundo ocidental (Mesopotâmia – Idade do Bronze). No entanto, é a partir do nascimento do Estado Social, que se vê com maior precisão o surgimento da política pública na pauta da agenda pública, no âmbito das reformas do Estado, da Administração Pública e da força e destaque que os direitos sociais ganham nos ordenamentos dos países ocidentais no século XIX.

Pierre Muller (2018, p. 11 e segs.) explica que na França e na Inglaterra as políticas públicas surgiram a partir de lutas contra os efeitos deletérios do mercado em relação à classe trabalhadora, e se constituíam em intervenções do governo para solucionar algum problema social através de uma série de ações sobre determinado setor da sociedade ou do espaço geográfico. Muller parte do ponto de que, se há uma política pública, é porque existem problemas para serem resolvidos, ou seja, as políticas públicas são o lugar onde as sociedades definem sua relação com o mundo e consigo mesmas por meio da resolução dos problemas.

Devido à evolução do conhecimento científico e ao aparato industrial, a intervenção dos Estados nas sociedades modernas sofreu transformações sem precedentes e a discussão sobre políticas públicas cresceu justamente com o papel do Estado (ora mais ora menos interventivo).

No início do século XX, o modelo predominante era o do Estado Liberal com funções principais voltadas para a manutenção da ordem pública, da segurança e da justiça. As ações do Estado eram vistas como atos de governo, realizados por órgãos estatais sem um direcionamento técnico ou estratégico relevante.

Nesse período, a Administração Pública era fortemente burocrática, inspirada nos princípios de Max Weber, que defendia a racionalidade e a impessoalidade na gestão pública. O foco estava na legalidade dos atos administrativos, no controle dos processos e na manutenção da hierarquia organizacional. Não se discutia a eficiência ou a eficácia das políticas públicas, mas sim a sua conformidade com as normas legais estabelecidas, convergindo com uma visão de Estado mínimo ou de mínima interferência.

Os efeitos devastadores da Primeira Grande Guerra tornaram evidente a necessidade de uma intervenção estatal mais ativa, seja para promover o crescimento econômico e a justiça social, seja para mitigar os efeitos do capitalismo em estado bruto e coibir o abuso do poder econômico. O keynesianismo foi a principal teoria econômica que justificou o aumento da intervenção do Estado na economia, buscando políticas públicas para garantir emprego, infraestrutura e bem-estar social. Nesse contexto, a política pública passou a ser reconhecida como um conjunto de ações do Estado voltadas para a resolução de problemas coletivos especialmente no campo social, como saúde, educação e habitação².

Começa a surgir uma nova feição de Estado intermediando relações econômicas e sociais, regulando as atividades em prol de um almejado bem-estar – que se busca arrefecendo os atritos que surgem naturalmente na sociedade capitalista. Em 1927, foi constituído um comitê de políticas públicas no âmbito da *American Political Science Association*, evidenciando o interesse dos Estados Unidos no assunto.

Com efeito, no ambiente acadêmico, os Estados Unidos detiveram primazia no estudo das políticas públicas tanto no sentido cronológico quanto quantitativo, já que a grande maioria das pesquisas, revistas e publicações mais significativas dessa área do saber vieram daquele país, como afirma Glória Regonini (1990-1991, p. 61)³.

Cerca de duas décadas mais tarde, a autora citada se refere ao aparecimento, também nos Estados Unidos, de grupos qualificados de investigadores ativamente envolvidos na formulação de modelos interdisciplinares para solução de problemas como o desemprego, marginalização em bairros periféricos urbanos ou pobreza em áreas rurais, privilegiando o critério da relevância social.

-
2. Nos Estados Unidos, o New Deal de Franklin D. Roosevelt é considerado um marco da política pública moderna, com políticas de assistência social, regulação econômica e criação de empregos.
 3. Autores norte-americanos sempre são mencionados na literatura sobre políticas públicas, a exemplo de Harold Lasswell, Herbert Simon e David Easton.

Al final de los años cuarenta, en el seno de la ciencia política americana, aparecen dos tendencias que, por caminos diversos, contribuyen de hecho a consolidar el interés de los estudiosos por las políticas públicas. El primer grupo se muestra muy crítico con respecto al planteamiento y a los resultados de la disciplina oficial, considerada demasiado académica y alejada de los problemas reales de los ciudadanos, en nombre de una presunta asepsia que de hecho rayaría casi la indiferencia. Como remedio, este grupo propone el desarrollo de un enfoque interdisciplinar de los problemas sociales, una nueva orientación en la selección de los temas de investigación al objeto de privilegiar el criterio de la relevancia social y la plena asunción por parte del investigador de las responsabilidades civiles que de hecho le atañen. (REGONINI, 1990-1991, p. 62)

Após a Segunda Grande Guerra, houve a intensificação da Guerra Fria e o surgimento de proposta de estruturação do capitalismo. Nesse cenário começou a emergir a ideia de que as políticas públicas deveriam ser planejadas de maneira sistemática e avaliadas de forma objetiva. Nessa época, se defendia que as decisões políticas deveriam ser informadas por dados e análises científicas (valorização da ciência e da racionalidade técnica na formulação das políticas). Ainda vigorava o modelo racional das decisões políticas.

Na década de 70, J.A. Oliveira Rocha (2010, pp. 20-24) explica que o tema das políticas públicas ganhou novo impulso por meio da análise dos programas contra a pobreza lançados nos governos de Kennedy e Johnson nos Estados Unidos. Ele destaca a contribuição de Thomas Dye (1975), segundo a qual, uma política pública constitui o que os governos decidem fazer ou não fazer – “*what the government chooses to do or not do*”, posição ainda baseada no centralismo governamental.

Nas décadas de 1980 e 1990, com a crise fiscal do Estado de bem-estar e o avanço do neoliberalismo, houve uma reconfiguração do papel do Estado. A ideia de um Estado mínimo, com a redução da intervenção do governo, recuperou força. A política pública passou a ser vista por uma perspectiva gerencial, inspirada nas práticas do setor privado, logo deveriam ser formuladas, implementadas, monitoradas e avaliadas de maneira integrada, com foco na eficiência.

A lógica do mercado e da competição foi introduzida na gestão pública, transformando a administração em um serviço voltado para o “cidadão-cliente”, com ênfase na eficiência e na redução dos custos governamentais. Neste período, J. A. Oliveira Rocha destaca, entre outros autores, William Dunn (1981) e Guy Peters (1982), como aqueles que contribuíram com a ideia de “*policy network analysis*”, ligada à melhoria de resultados nos processos de atendimento às demandas dos cidadãos.

A proposta de Nova Gestão Pública emergiu com o objetivo de reduzir custos para a sociedade (impostos) e gastos para o Estado (ações), recuperando-se a crença na autorregulação econômica. Foi introduzido o modelo de Administração Pública focado no desempenho e na efetividade dos resultados. Neste contexto, as políticas públicas começaram a ser avaliadas principalmente pelo seu custo-benefício, e as iniciativas de privatização (retirada do Estado de setores entregues ou devolvidos à iniciativa privada⁴) e terceirização (redução das atividades executadas diretamente por servidores públicos, contratando-se empresas privadas para realização de tarefas de agentes públicos, reduzindo o contingente de servidores e criando um mercado para iniciativa privada) passaram a ser defendidas e tornaram-se mais comuns.

Com essa mudança de paradigmas vivida no final do século XX, o modelo racional das decisões políticas é substituído pelo modelo argumentativo. No modelo racional se privilegiava a consciência individual no processo de conhecimento e construção de normas de ação (como defendia Kant), enquanto no modelo argumentativo se privilegia a compreensão da razão como linguagem, como um processo contínuo de comunicação entre sujeitos de um discurso, não como algo de alcance individual (como defendiam Foucault, Derrida e Habermas), como descreve Marcelo Gallupo (2012).

Habermas, ao contrário de Kant, que postulava que a Razão individual de cada sujeito era suficiente para a produção e fundamentação da norma moral, parte para uma fundamentação dialógica e procedimental do dever, o que faz com que ele inevitavelmente desloque o enfoque para dentro da Filosofia da Linguagem e ultrapasse a Filosofia da Consciência kantiano-husserliana. O agir para Habermas é o agir comunicativo. (GALLUPPO, 2002, p. 107)

A virada do milênio trouxe uma nova abordagem para as políticas públicas, voltada para a governança pública. O papel do Estado passa a ser entendido não como unilateral, mas como parte de uma rede de atores públicos, privados e da sociedade civil. Muller (2018, p. 32 e segs.) passa a explicar as políticas públicas como uma configuração de atores. O autor afirma que, para que ocorra a transformação de um problema em objeto de intervenção política, é preciso que haja um trabalho específico realizado por atores políticos. E para a compreensão da emergência política é necessário identificar diferentes atores e compreender as relações que os unem, ou seja, esses atores são uma espécie de representantes de um grupo, movimento social ou organização e na formulação da política devem defender os interesses do grupo que representam.

4. Setores como o da transmissão de energia e da telefonia foram vendidos à iniciativa privada após a realização de massivos investimentos públicos em infraestrutura, em alguns casos no momento do retorno do capital – são investimentos de longo prazo – que acabaram recebidos pela iniciativa privada.

O conceito de governança (que agrega vários níveis) se impôs ao de governo, destacando a importância da participação desses atores na formulação da política pública, colaborando e compartilhando responsabilidades. J. A. Oliveira Rocha indica Klijn e J. Koppenjan (2000) como autores que contribuíram com a ideia da análise de política pública como uma tomada de decisão compartilhada com grande número de atores sociais.

Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue e Frédéric Varone (2012)⁵ explicam que nesse momento o processo político passou a ser entendido como algo que requer o envolvimento tanto dos poderes públicos e seus aparatos administrativos quanto de outros protagonistas sociais que atuam ao redor das políticas públicas. Indiscutível a correlação entre as políticas públicas – como consequente – e os processos políticos – como antecedente.

E um fato não pode ser desconsiderado: devido as transformações da sociedade moderna, as ações públicas se tornaram mais complexas justamente para poder atender à crescente complexidade dos problemas públicos enfrentados coletivamente, o que obriga governo e sociedade, simultaneamente, a combinarem os valores de equidade e liberdade com os critérios de boa administração, eficiência e legitimação das ações; e impõe a negociação do orçamento e a definição da direção e do alcance das políticas públicas que serão adotadas.

Muller (2018, p. 51 e ss.) resume a mudança de análise cognitiva das políticas públicas por meio de quatro ciclos mais importantes que foram desenvolvidos na ação pública: o ciclo do Estado liberal-industrial, o ciclo do Estado-providência, o ciclo de Estado-empresa e o ciclo da governança-sustentável.

A evolução da expressão política pública reflete as transformações sociais, econômicas e políticas do mundo moderno. Desde o início do século XX, quando as ações estatais eram vistas apenas como atos de governo, até os dias atuais, quando são vistas com o foco na governança participativa, inovação digital e responsabilidade democrática, a ideia de política pública se expandiu muito.

As políticas públicas passaram a ser intersetoriais, reconhecendo a necessidade de atuação conjunta entre diferentes áreas do governo (saúde, educação, segurança etc.) para enfrentar problemas sociais complexos, como a pobreza e a desigualdade. Além disso, o uso de indicadores de desempenho, a transparência e a participação cidadã se tornaram essenciais para garantir a responsabilidade e a *accountability* nas políticas públicas.

5. Esses autores são professores em universidades na Suíça, França e Espanha, especialistas no tema de políticas públicas, e propõem em obra conjunta diversas vias e dimensões para a análise e a gestão de políticas públicas, dando exemplos de experiências no cenário europeu.

De fato, com a chegada do século XXI, a evolução das tecnologias digitais, o uso de *big data*, inteligência artificial e o desenvolvimento de políticas públicas baseadas em evidências deram um novo rumo às práticas de governança e o sentido de política pública passou a envolver decisões mais informadas para otimizar os resultados e garantir a eficácia das ações públicas no momento histórico em que são implementadas.

Muller (2018, p. 95 e ss.) define que, para compreender a ação pública atualmente, é necessário ter a concepção de que as políticas operam em um mundo cada vez mais integrado do ponto de vista econômico, social e cultural. Dessa forma, muitas políticas que foram largamente empregadas no passado hoje em dia estão defasadas, pois a sociedade da informação, junto com o processo de globalização e de europeização, transformou o mundo e a forma de fazer política.

A política pública na contemporaneidade, assim, é fruto de um processo coletivo, dialógico, multidimensional, desencadeado em fases, que envolve a participação de vários atores ou grupos de interesse, interligados em rede, com o objetivo de resolver problemas coletivos de forma eficiente, equitativa e justa. Sendo assim, devem ser compreendidas e avaliadas dentro dos processos democráticos e participativos, com forte engajamento da sociedade civil e dos órgãos de controle. A concepção de um Estado aberto, transparente e responsivo tem sido cada vez mais valorizada e tem influenciado diretamente as políticas públicas (sua finalidade, importância e controle).

I.2 O CONCEITO ATUAL E AS CARACTERÍSTICAS DE POLÍTICA PÚBLICA

Como visto, o sentido da expressão política pública evoluiu consideravelmente (especialmente a partir do início do século XX), refletindo transformações nas dinâmicas políticas, econômicas, sociais e nas teorias administrativas, e vem sendo consolidado ao longo do tempo um campo de estudos e práticas que envolve ações do Estado, objetivando a resolução de problemas coletivos, o cumprimento de suas funções e, por vezes, a promoção do bem-estar social.

Entendida a dinâmica que envolve a ideia de política pública, sendo propriamente a ação do estado em movimento, vê-se que o conceito de política pública também não é estático. Reflete as transformações nos contextos políticos, sociais e econômicos ao longo do tempo. Hoje, por exemplo, o conceito clássico de política pública de Thomas Dye (1975) para quem “*política pública é tudo aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer*” não espelha mais o modelo de Estado contemporâneo, em que o processo político é descentralizado, envolve atores governamentais e não-governamentais, e decorre de um diálogo entre as partes interessadas, não de um monólogo impositivo.

Nesse sentido, J. A. Oliveira Rocha (2010, p. 27) assegura que o conceito clássico de política pública não mais traduz a realidade atual, merecendo uma adequação de bases, pois a política pública passou a ser vista como *“um fenômeno complexo, consistindo em numerosas decisões feitas por vários indivíduos e organizações”*.

Com efeito, no cenário contemporâneo, a política pública vai além da simples formulação de leis ou programas governamentais; ela abrange um conjunto de ações coordenadas pelo Estado com o objetivo de atender aos desideratos estatais, resolver problemas coletivos, promover o bem-estar social e assegurar os direitos fundamentais, apesar da propagação e defesa da teoria do Estado Mínimo⁶.

Além disso, a política pública resulta da interação de diferentes atores (governo, sociedade civil, setor privado, organizações internacionais) que participam e influenciam sua formulação. Dessa forma, o conceito de política pública na contemporaneidade é marcado por diversas características que refletem a complexidade dos desafios sociais e políticos enfrentados pelo Estado moderno. Entre essas características, destacam-se: a multidimensionalidade, a governança em rede, as evidências, o foco em resultados, a transparência e a participação cidadã.

As políticas públicas atuais são multidimensionais, ou seja, elas envolvem diferentes áreas do conhecimento e diferentes setores do governo. Não se restringem mais a um único Ministério ou esfera administrativa, mas exigem uma abordagem integrada que articule ações em áreas como educação, saúde, segurança, meio ambiente e economia. Isso ocorre devido à interdependência de problemas sociais complexos, como a desigualdade social, a crise ambiental e a instabilidade econômica.

As políticas públicas não são mais vistas como algo exclusivamente determinado pelas autoridades governamentais (monocraticamente). Elas envolvem uma rede complexa de atores que interagem ao longo de todo o ciclo de políticas: da formulação à avaliação. Este fenômeno é frequentemente denominado governança pública, um modelo que enfatiza a colaboração entre governo, sociedade civil, setor privado, órgãos de controle e organizações internacionais. A ideia de governança pública implica na descentralização do poder, na cooperação mútua e no reconhecimento de que o governante não deve decidir sozinho sobre como resolver os problemas coletivos.

Outrossim, com o avanço das ciências sociais e das tecnologias de informação, as políticas públicas passaram a ser cada vez mais fundamentadas em

6. A ideia do Estado mínimo ainda tem ampla e forte circulação teórica, encontra espaço em narrativas ideológicas, mas não produz reflexos efetivos na realidade, uma vez que na complexidade da sociedade contemporânea não é possível acreditar no Estado promotor apenas da segurança interna e externa, sem interferência na política econômica, sem regulação dos setores críticos, sem a prestação de serviços públicos essenciais. Na prática, a redução do Estado é defendida e praticada na transferência para a iniciativa privada dos setores e atividades que revelam potencial de lucro, especialmente após a realização de longos ciclos de massivo investimento público.

evidências empíricas. A política pública baseada em evidências (*evidence-based policy*) busca utilizar dados concretos, indicadores de desempenho e pesquisas científicas para informar a tomada de decisões. A ênfase em evidências tem como objetivo melhorar a eficiência e eficácia das políticas, garantindo que as decisões políticas sejam baseadas em dados verificáveis e não em pressupostos ideológicos ou suposições não testadas.

A noção de gestão por resultados tem se intensificado nas políticas públicas contemporâneas. A eficiência e a qualidade das políticas são avaliadas por meio de indicadores de impacto e monitoramento constante dos resultados. O sucesso ou fracasso de uma política não pode ser avaliado apenas pela conformidade com normas legais, mas pela sua capacidade de gerar resultados concretos em termos de melhoria das condições de vida da população.

A transparência e a participação cidadã se tornaram princípios fundamentais para a implementação das políticas públicas. A abertura do processo decisório e a inclusão dos cidadãos nas discussões sobre as ações que afetam sua vida cotidiana contribuem para o fortalecimento da democracia e a melhoria da responsividade do governo. A participação social na formulação de políticas públicas permite que os cidadãos, por meio de consultas públicas, audiências e fóruns de discussão, influenciem as decisões políticas e façam parte ativa na implementação das políticas.

Além disso, se vê a participação cidadã também no controle das políticas seja quando o cidadão realiza a fiscalização direta e provoca as instâncias de controle interno e externo por meio de denúncias em canais institucionais de ouvidorias ou em outras mídias, seja quando acompanha as ações de fiscalização e controle dos órgãos do próprio Estado, como as Controladorias, o Ministério Público e o Tribunal de Contas. O processo de implementação de políticas públicas hoje não envolve apenas os governos. Pelo contrário, é um campo de interação entre diversos atores atuando colaborativamente.

O Estado ainda desempenha o papel central nas políticas públicas, sendo responsável pela definição de prioridades, alocação de recursos e coordenação das ações públicas. As instituições governamentais (Ministérios, Secretarias, Superintendências, departamentos, Agências Reguladoras, Tribunais de Contas etc.) têm responsabilidades específicas na formulação, implementação e controle das políticas. A sociedade civil desempenha papel ativo na fiscalização das políticas públicas e na defesa dos direitos civis. Movimentos sociais, ONGs, sindicatos e outros grupos de interesse têm um papel crescente na definição de pautas políticas, na pressão por mudanças no planejamento e na avaliação da execução das políticas públicas. Além disso, o setor privado é frequentemente envolvido na execução de políticas públicas, principalmente por meio de parcerias público-privadas (PPP), contratos e concessões. E as organizações internacionais (como a ONU, Banco Mundial, FMI) influenciam o desenvolvimento de políticas, especialmente em questões globais como mudanças climáticas, pobreza, migração e desigualdade.

Para que esses atores interajam é preciso que exista um espaço comum, interligado em rede, uma arena participativa em que se constroem diagnósticos e se imaginam soluções em busca daquela que melhor atinja a finalidade para a qual está sendo formulada, assim como o momento de verificação da execução e a checagem de resultados.

No desenho de uma rede é possível enxergar que os pontos se ligam e estão interligados, recebendo e transmitindo impulsos em mão dupla, informações, subsídios, recursos, passando ou dando passagem continuamente às informações, de forma integrada e cooperativa como sinapses de uma rede neural. Trabalhando em rede, os atores contribuem para a formulação das políticas públicas, como os músicos em uma orquestra, em que cada instrumento deve ser tocado em organizada harmonia com os demais, a fim de executarem a composição sem atrapalhar uns aos outros (respeitando os limites estabelecidos na melodia). Porém, só pode haver um maestro por orquestra e apenas ele pode reger a sinfonia, analogia necessária e útil para resgatar o papel central dos entes competentes na estrutura do Estado na concepção e implementação de políticas públicas, apesar de sua estrutura radial.

Assim, no caso da política pública, os músicos são os atores, que têm competências diversas e interesses nem sempre convergentes, mas que buscam racionalmente a formulação da política em atenção daquilo que acreditam ou que representam. Os maestros, ainda nessa analogia, são os eleitos (detentores da legitimação democrática para a tomada de decisão) no legislativo e no executivo, e suas equipes de trabalho, sejam exercentes de cargos de confiança, sejam servidores de carreira. Eles estruturam e direcionam a política (seja por projetos legislativos ou por programas governamentais) e as colocam em prática.

O conceito atual de política pública demonstra a possibilidade de interações entre vários atores, que se conectam, comunicam e articulam (defendendo seus interesses em processos de conflito, negociação ou coalizão), sem que esse debate de posições iniba a capacidade decisória estatal. A participação dialógica desses atores em rede torna a atividade de governar mais democrática e comunicativa, apesar de bem mais complexa, dada a realidade e interesses muitas vezes diferentes de cada ator⁷.

7. Pierre Muller (2018, p. 44) explica que, no setor da análise da ação pública, o modelo sociológico de rede possibilita a consideração de diversos fenômenos que questionam as visões clássicas de poder: a multiplicação e diversificação dos atores que participam das políticas públicas; a setorização, a descentralização do Estado, a atenuação das fronteiras entre o público e o privado, a crescente importância dos atores "*transnacionais*" e, de forma geral, a complexidade sempre maior dos sistemas de decisão públicos, relacionados principalmente com a interdependência florescente dos sistemas de informação.

Não há como debater políticas públicas, hoje, sem entender que o processo político não é isolado, que ele é sistêmico, articulado e sofre influências internas e externas dos mais diversos grupos de interesse. Em Estados Democráticos, o espaço de atuação dos governos é permeável por tais influências e isso faz parte da própria democracia.

Na arena de discussão das políticas públicas, atores formais/governamentais (órgãos e entidades públicas, *staff* da Administração Pública)⁸ e atores informais/não-governamentais (ONG, OSC, associações, sindicatos, partidos políticos, movimentos sociais, acadêmicos, pesquisadores, consultores, mídia, opinião pública)⁹ devem atuar juntos (embora até defendendo interesses diversos) para buscar as alternativas de solucionar os problemas públicos. Isso significa que os atores (governamentais e não-governamentais) não ocupam o lugar de inimigos na arena, mas sim de colaboradores, mesmo que algumas vezes em disputas adversariais.

Joan Subirats *et al* (2012, pp. 35-42) definem política pública como toda ação pública que aponta para a solução de um problema público reconhecido como tal na agenda governamental. Representa, pois, a resposta do sistema político-administrativo para uma situação da realidade social valorizada politicamente. Esses mesmos autores, identificam diversos elementos constitutivos de uma política pública a saber (fls. 40-42): solução de um problema público; existência de grupos alvo na origem de um problema público; coerência ao menos intencional da solução¹⁰; existência de diversas decisões e atividades; programa de intervenções; papel chave dos atores públicos; existência de atos formais na maioria das vezes no âmbito legislativo; natureza obrigatória das decisões.

Em adição, para entender política pública, nos dias de hoje, é preciso considerar ainda dois elementos: o planejamento e a gestão pública. Ambos indicam que a política pública deve estar voltada para atender as demandas da população e não deve estar desconexa da realidade orçamentária e financeira do Estado. “O orçamento é o sítio onde as escolhas públicas se materializam”, como resumem Sebastião Helvécio Ramos de Castro e Renata Ramos de Castro (2021, p. 23).

8. Pierre Muller (2018, pp. 41-42) cita que, na França, dois atores assumem um papel central na formação de agenda de políticas públicas: o primeiro é a administração do Estado-Maior (gabinete dos decisores) e o segundo são os grandes-corpos (Inspeção Geral das Finanças, Tribunal de Contas e o Conselho de Estado, bem como Ministérios, Agências Independentes, Institutos, Universidades).

9. A sociedade civil, preferencialmente organizada, pode e deve ser um ator da política pública, não apenas por meio do voto, mas exercendo pressão legítima para tutelar seus interesses entre as eleições, seja na concepção, seja na execução, seja na fiscalização de regularidade, eficiência e eficácia.

10. Um embrião da análise de eficiência e eficácia.

Assim, reconhecendo que dentro de uma mesma base conceitual pode haver inúmeras definições de política pública¹¹, e considerando que em todas as definições, o objetivo da política pública é sempre o mesmo, qual seja, alcançar uma finalidade pública, então é possível adotar para o século XXI o conceito de políticas públicas de J. A. Oliveira Rocha (2010, p. 39) de que elas “*são ações dos órgãos do Estado em ordem a responder a pretensões dos cidadãos, agrupados ou não*”.

Nesse sentido, podem ser consideradas políticas públicas ações governamentais que envolvem a prestação dos mais variados serviços, como educação, saúde, habitação, saneamento, transferência de renda, proteção a crianças, adolescentes e aos idosos etc., até a prestação jurisdicional, a segurança pública, o acesso à informação e o enfrentamento à desinformação, a proteção de dados pessoais, a regulamentação das redes sociais e do uso da Inteligência Artificial, a prevenção de riscos contra danos de calamidades públicas de fatores naturais, como incêndios, enchentes e humanos, como acidentes aéreos, ferroviários, rodoviários, assim como o combate a graves problemas coletivos, como à seca, à fome, ao analfabetismo, à mortalidade infantil etc. Consequentemente, a construção das infraestruturas (estradas, ferrovias, portos e aeroportos) necessárias à prestação desses serviços (públicos ou de utilidade pública) também podem ser consideradas política pública.

Como descreve Carmen Navarro (2008, p. 232), políticas públicas são *outputs* (resultados) do sistema político, e refletem-se em produtos da vida dos cidadãos como a política de transportes, a gestão do sistema de saúde, o planejamento dos setores energéticos, a administração do sistema educacional, a organização da defesa nacional etc.¹². A mesma autora frisa que os estudos sobre políticas públicas visam proporcionar ferramentas que podem contribuir para melhorar as escolhas governamentais.

Los estudios de políticas públicas tratan de proporcionar las herramientas para poder enfrentarse a cualquier decisión pública y entender y, quizás, poder explicar: como y por qué determinados problemas son calificados de públicos y a otros se les niega tal condición, cuál es la lógica de conformación de una agenda de gobierno; cómo y por qué se eligen ciertas estrategias para solucionar los problemas públicos en detrimento de otras; cómo y por qué algunas

11. Afinal, a locução “*políticas públicas*” é multívoca, ou seja, admite vários conceitos a partir do ponto de vista e da área da ciência que a esteja conceituando (ciências sociais, administração, economia, direito etc.).

12. Carmen Navarro (2008, p. 232) ainda acrescenta que na disciplina de políticas públicas “*Se incluye también el estudio sobre cómo dichas decisiones se ponen en marcha y se desarrollan (implementación) y cuáles son sus resultados e impactos (evaluación de políticas públicas).*”

implementaciones de políticas fracasan mientras que otras constituyen un éxito o cómo identificar los criterios valorativos o indicadores con los que evaluar las políticas. De igual modo, en su versión aplicada, aporta conocimientos a aquellos que participan en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas (técnicos, administradores, políticos, grupos etc.), que pueden contribuir a mejorar el rendimiento de las decisiones. (NAVARRO, 2008, p. 232)

O campo do estudo das políticas públicas de maneira geral tem se institucionalizado em distintas áreas do conhecimento – por meio da criação de programas de pós-graduação específicos e linhas de pesquisa dedicadas às políticas públicas. De fato, a política pública tem sido presente em estudos acadêmicos em diversas áreas do conhecimento, em especial, da Ciência Política, Administração, Gestão Pública e Direito.

En el actual panorama español de educación superior en proceso de adaptación al Acuerdo de Bolonia, esta materia tiende a hacerse aún más presente en los estudios universitarios como consecuencia del convencimiento de que, en muchas de las actividades profesionales para las que forman las universidades, el conocimiento de los productos gubernamentales y de los procesos que llevan a ellos contribuirá a enriquecer sus habilidades y a enfrentarse mejor a los desafíos de su profesión. (NAVARRO, 2008, p. 233)

Monografias de especialização, dissertações de mestrado e de teses de doutorado têm mergulhado cada vez mais em temas relacionados às políticas públicas, em especial sua implementação e controle, devendo ser garantida a interdisciplinaridade nessas pesquisas, que podem contribuir tanto com a teoria quanto com a prática dessas ações estatais.

I.3 A POLÍTICA PÚBLICA E O DIREITO

Vanice do Valle (2016, p. 33) afirma que é preciso entender as escolhas alocativas governamentais estão sujeitas a controles, especialmente jurídicos, por essa razão não se pode negar a proximidade da política pública com o Direito e deve-se avançar na reflexão e nos estudos jurídicos sobre políticas públicas¹³.

13. Essa construção de Vanice do Valle está apoiada em SALISBURY, Robert H., *The analysis of public policy: a search for theories and roles*, 2005, pp. 34-37.

Contudo, nem sempre foi aceita a proximidade da política pública com o Direito, especialmente quando se reproduzia o esquema positivista e que *“a interseção entre áreas do conhecimento era vista como ameaça ao mundo jurídico e não como potencialidade emancipatória do saber”*, como resume Vanice Lírio do Valle (2016, p. 34).

A autora explica que em tempos de orientação purista, a simples presença de um forte caráter político nesse processo de escolha pública determinou um fechamento cognitivo que se estendeu, ao menos no cenário nacional, até boa parte do século XX. Apenas com a abertura do Estado de Direito à democracia é que o processo de decisão política passou a ser considerado relevante, e o tema das políticas públicas estudado do ponto de vista jurídico.

Inevitável perceber que no percurso de aproximação entre direito e políticas públicas a questão democrática se ponha como um relevante ponto de contato – eis que as escolhas públicas hão de encontrar a visibilidade e a legitimidade que são próprias a essa forma de governo. (VALLE, 2016, p. 36)

Com efeito, tradicionalmente, o Direito desempenhou um papel de proximidade prática e distância acadêmica do campo das políticas públicas. Nesse sentido, Diogo Coutinho (2013, p. 181 e segs.) avalia que, normalmente, os juristas têm grande dificuldade em identificar, analisar, avaliar e aperfeiçoar de modo sistemático as ferramentas e os arranjos jurídicos empregados em políticas públicas. Partem da suposição de que políticas públicas não seriam seu objeto de estudo e terminam por se excluir e privar dos debates centrais a respeito da construção e do aperfeiçoamento do Estado e da democracia. Perde-se a oportunidade de desenvolver métodos de análise e abordagens próprias. Perdem também os demais profissionais envolvidos na gestão de políticas públicas que se ressentem da falta de interlocução mais substantiva com quem elabora, implementa, interpreta e aplica a lei.

Para Coutinho, a superação dessa visão tradicional exige o reconhecimento do papel do Direito enquanto elemento constitutivo das políticas públicas. Afinal, determinados objetivos politicamente escolhidos, ao materializarem-se em ações públicas, são definidos, especificados e interpretados por meio do Direito, vale dizer, por meio de um emaranhado de normas, processos e instituições jurídicas. Logo, aproximar o direito das políticas públicas significa compreender o fenômeno governamental por dentro do Direito com base em categorias próprias e no instrumental analítico que auxilia na identificação e sistematização de condições, regras e instituições jurídicas necessárias ao Estado para formular e executar políticas públicas.

As políticas públicas, como expressão da atuação do Poder Público, devem ser concebidas e executadas dentro do universo da juridicidade. É por meio do Direito que são formulados, implementados e avaliados os programas, planos e atividades que irão materializar a política.

A ação do governo por meio das políticas públicas não ocorre de forma desvinculada das regras, princípios jurídicos e objetivos constitucionais, razão pela qual podem ser desenvolvidos estudos jurídicos sobre políticas públicas. Afinal, são executadas por meio de um conjunto de técnicas e instrumentos jurídicos, e mediante colaboração de um conjunto de instituições públicas, como parlamentos, agências e tribunais.

O Direito, então, pode ser visto como tecnologia de construção e operação das políticas públicas e, como tal, estruturador de arranjos complexos que tornem as políticas eficazes, definindo tarefas, distribuição de competências entre os entes governamentais, coordenando relações intersetoriais no setor público e entre este e o setor privado. De outro lado, a concretização de direitos depende da implementação de políticas pelo poder público.

Por essas razões, Carlos Ari Sundfeld e André Rosilho (2014, p. 52) afirmam que é *“impossível pensar em política pública de modo dissociado do Direito. Toda política pública é Direito. O conhecimento jurídico tem de estar no centro da discussão de qualquer política pública”*. Já Ana Paula Dallari Bucci (2006, p. 37) destaca a confluência da relação e a nítida participação de cada uma das linguagens na realização das ações governamentais, quais sejam, a política e a jurídica.

À política compete vislumbrar o modelo, contemplar os interesses em questão, arbitrando conflitos, de acordo com a distribuição do poder, além de equacionar a questão do tempo, distribuindo as expectativas de resultados entre curto, médio e longo prazos. Ao direito cabe conferir expressão formal e vinculativa a esse propósito, transformando-o em leis, normas de execução, dispositivos fiscais, enfim, conformando o conjunto institucional por meio do qual opera a política. (BUCCI, 2006, p. 37)

Do ponto de vista do Estado fiscal, as políticas públicas se entrelaçam necessariamente com as finanças públicas e com o controle financeiro. Afinal, não há como realizar as prestações positivas decorrentes das escolhas públicas sem abrir os cofres públicos. E as chaves também não serão dadas se os recursos para execução da política não estiverem previstos na lei orçamentária e em outros instrumentos jurídicos e suas exigências complexas. Inevitavelmente as ações governamentais estão ligadas às regras do Direito Financeiro. Além disso, estão sujeitas controles, sendo a ampliação do grau desses controles

sobre as políticas públicas – sobretudo o judicial – tem empreendido inequívoca aproximação entre Direito e escolhas públicas¹⁴.

Janriê Reck (2023, p. 21) defende que existe um Direito “na” política pública e um Direito “da” política pública. O Direito “na” política pública indica que o ordenamento jurídico dá os contornos da formulação, implementação e avaliação da política pública, bem como liga os objetivos da política à concretização dos direitos. Lembrando da referência de Norberto Bobbio, a questão não é mais de anunciar os direitos fundamentais, mas sim de efetivá-los¹⁵. “O conteúdo do direito fundamental pressupõe e, na verdade, configura uma política pública. Ousa-se dizer, assim, que direito fundamental e política pública são dois lados de uma mesma moeda” (RECK, 2023, p. 68).

Já o Direito “da” política pública indica que os arranjos jurídicos institucionais contribuem não apenas para criar a política pública, como também para geri-la e limitá-la, direcionando os gastos públicos com a execução das políticas. Lembrando das normas que fixam pisos e tetos de gastos¹⁶. “Quando se pensa na política pública como o resultado de um compromisso constitucional, centro do Direito Administrativo e Constitucional, a política pública precisa ser compreendida a partir de suas bases jurídicas” (RECK, 2023, p. 69).

Janriê Reck (2023, p. 18) enxerga a política pública “como uma categoria jurídica universal”. Maria Paula Dallari Bucci (2008, pp. 255-256) entende que é uma armadilha criar um Direito “da” política pública e que se deve fugir disso. Para ela, a maior riqueza da aproximação do mundo do Direito e do mundo da política pública é justamente poder olhar o processo decisório governamental segundo diversas óticas, dentro e fora do Direito. Ela rememora que as políticas públicas não configuram conceito jurídico e nem devem ser tomadas/encapsuladas como uma categoria jurídica. Afinal, um saber jurídico no campo das políticas públicas deve conseguir relacionar os aspectos econômicos, políticos e de gestão, inerentes à abordagem de outras ciências.

14. O aumento da intervenção judicial sobre as políticas públicas, segundo Vanice do Valle (2016), tem causado perplexidades que muitas vezes dificultam a implementação das políticas. Os critérios jurídicos propostos nessa tese, embora dirigidos às decisões dos Tribunais de Contas (controle financeiro), também podem servir para ajudar na contenção da interferência do controle judicial na implementação de políticas públicas.

15. “O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político (...). Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e o seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados”. (BOBBIO, 1992, p. 24 e 25)

16. A exemplo de normas constitucionais que determinam percentuais mínimos de aplicação de arrecadação com saúde e educação e de leis de responsabilidade fiscal que estabelecem percentuais máximos de gastos com pessoal em relação à receita corrente líquida.