

**CAROLINE MÜLLER BITENCOURT  
ANDRÉ AFONSO TAVARES**

# **AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:**

**uma abordagem a partir do direito  
das políticas públicas  
e suas contribuições**

**2026**

 **EDITORA**  
*Jus***PODIVM**  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

# Capítulo 1

## INTRODUÇÃO

O debate contemporâneo sobre a relação entre direito e políticas públicas representa um dos movimentos mais relevantes da reflexão jurídica nas últimas décadas. Em diferentes contextos acadêmicos e institucionais, tem-se observado uma crescente aproximação entre o campo jurídico e os estudos sobre ação estatal, planejamento governamental e implementação de políticas públicas. Esse movimento revela uma mudança importante na forma como o direito compreende sua própria função na organização e no funcionamento do Estado.

Tradicionalmente, o direito público concentrou grande parte de suas análises na estrutura formal da atuação estatal. A dogmática jurídica do direito público desenvolveu-se sobretudo em torno da legalidade administrativa, dos serviços públicos, e da conformidade dos atos estatais com o ordenamento jurídico. Ainda que essas dimensões continuem sendo fundamentais para o funcionamento do Estado de Direito, elas se mostram insuficientes para compreender plenamente os desafios contemporâneos da ação estatal. A emergência desse debate representa um avanço significativo para a ciência jurídica. Ao reconhecer as políticas públicas como objeto de análise jurídica e de fundamental e como objeto relevante ao direito público, amplia-se a capacidade do direito de compreender fenômenos complexos e interdisciplinares, e emerge a possibilidade de desenvolver categorias dogmáticas capazes de oferecer maior racionalidade e coerência às decisões envolvendo políticas públicas.

Nesse sentido, o debate sobre direito e políticas públicas tem contribuído para o desenvolvimento de um regime jurídico das políticas públicas, entendido como um conjunto de normas, princípios, categorias e procedimentos que orientam juridicamente a ação estatal voltada à concretização

de políticas públicas, contudo, a construção desse regime jurídico envolve diferentes dimensões.

Nessa obra buscamos enfrentar como o direito pode contribuir para o tema da avaliação das políticas públicas, e mais, à luz do que temos denominado de uma dogmática do direito das políticas públicas. Evidente que não se quer reduzir a observação desse fenômeno tão complexo que é a avaliação de políticas públicas ao direito, longe disso, mas apenas demonstrar as importantes contribuições que o Direito pode e deve ofertar a esse tema.

A avaliação de políticas públicas vem assumindo, nas últimas décadas, um lugar de crescente centralidade tanto no debate acadêmico quanto no funcionamento das instituições estatais. Em diferentes países, e especialmente no contexto brasileiro, tem-se consolidado a compreensão de que o planejamento, a implementação e a avaliação das políticas públicas constituem dimensões fundamentais para a concretização dos compromissos constitucionais assumidos pelo Estado, particularmente aqueles relacionados à efetivação dos direitos fundamentais e à redução das desigualdades sociais.

A avaliação de políticas públicas é um ramo em ascensão tanto na literatura científica quanto na legislação, em especial, na brasileira. Tanto é que a avaliação de políticas públicas recebeu recentemente status constitucional, tendo em vista a promulgação da Emenda Constitucional n. 108, de 2020, que incluiu o parágrafo único no artigo 193 no Texto Constitucional, de forma a indicar o dever do Estado, entre outras funções, em planejar e avaliar as políticas sociais, assegurada a devida participação da sociedade. Após, promulgou-se a Emenda Constitucional n. 109, de 2021, que introduziu o §16 no artigo 37 da Constituição brasileira, e dispôs que “os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei”.

Essas alterações normativas representam mais do que uma simples inovação legislativa. Elas revelam um movimento institucional que busca aproximar a atuação do Estado de modelos de gestão orientados por resultados, evidências e aprendizagem institucional. Ao mesmo tempo, reforçam a necessidade de que a avaliação das políticas públicas seja compreendida não apenas como um instrumento técnico ou gerencial, mas

como um processo institucional dotado de relevância jurídica, política e democrática.

Apesar desse reconhecimento normativo e institucional, observa-se que a literatura jurídica ainda dedica atenção relativamente limitada ao fenômeno das políticas públicas. Com frequência, o debate sobre políticas públicas desenvolve-se predominantemente em campos como a ciência política, a economia, a sociologia ou a administração pública. Nessas áreas, a avaliação das políticas públicas é amplamente discutida a partir de diferentes abordagens metodológicas e teóricas. No entanto, quando o tema é tratado pelo direito, muitas vezes ele aparece fragmentado em discussões relacionadas à legalidade administrativa, ao controle judicial ou à análise de instrumentos jurídicos específicos.

Essa fragmentação evidencia uma lacuna teórica importante: a ausência de uma sistematização jurídica consistente que permita compreender as políticas públicas como fenômeno estruturado também pelo direito. Em outras palavras, ainda é relativamente incipiente a construção de uma dogmática jurídica voltada especificamente às políticas públicas, capaz de organizar conceitos, categorias, princípios e instrumentos que permitam sua análise jurídica de maneira mais adequada.

A premissa que orienta esta obra parte justamente dessa constatação. As políticas públicas não são apenas processos administrativos ou escolhas políticas. Elas são também processos juridicamente estruturados, atravessados por normas constitucionais e legais, por arranjos institucionais complexos e por mecanismos de responsabilização e controle. A Constituição, ao reconhecer direitos fundamentais e ao estabelecer objetivos para a atuação estatal, cria compromissos jurídicos que exigem a construção de políticas públicas capazes de concretizá-los.

Nesse sentido, a análise das políticas públicas exige uma perspectiva que vá além da mera verificação da legalidade dos atos administrativos ou da constitucionalidade das normas. É necessário compreender a forma como o direito estrutura as decisões públicas, define competências, organiza instituições, estabelece objetivos e orienta processos de planejamento, implementação e avaliação. É nesse contexto que se insere a proposta de desenvolvimento do chamado direito das políticas públicas, entendido como um campo jurídico voltado à sistematização das normas, princípios e categorias que estruturam juridicamente a ação estatal orientada à realização de políticas públicas.

Outro aspecto fundamental que orienta esta obra é a compreensão de que as políticas públicas devem ser analisadas como processos complexos, cíclicos e multidimensionais. O chamado ciclo das políticas públicas, que envolve etapas como planejamento, formulação, implementação e avaliação, não pode ser entendido como um conjunto de fases isoladas ou independentes. Cada uma dessas etapas influencia as demais e depende delas para produzir resultados consistentes.

A avaliação, nesse contexto, assume uma função particularmente relevante. Mais do que um momento final do processo, ela desempenha um papel de retroalimentação institucional, permitindo identificar falhas, corrigir rumos e aperfeiçoar decisões futuras. Uma avaliação bem estruturada contribui para a aprendizagem institucional, fortalece a transparência da ação estatal e amplia as possibilidades de participação social no controle das políticas públicas. Contudo, avaliar políticas públicas é uma tarefa que envolve desafios significativos. Políticas públicas são fenômenos complexos, compostos por múltiplos objetivos, diversos instrumentos normativos, diferentes níveis de implementação e uma grande variedade de atores institucionais e sociais. Além disso, frequentemente são desenvolvidas em contextos marcados por incertezas, conflitos de interesses e limitações de capacidade institucional.

No caso brasileiro, essa complexidade é intensificada pela própria estrutura federativa do Estado. A Constituição de 1988 estabelece um modelo de federalismo cooperativo no qual diferentes entes federativos compartilham responsabilidades na formulação e execução de políticas públicas. Essa estrutura implica a existência de múltiplos níveis decisórios, diferentes capacidades administrativas e variadas formas de coordenação intergovernamental.

Nesse cenário, compreender e avaliar políticas públicas exige considerar não apenas os resultados obtidos, mas também os arranjos institucionais que sustentam sua implementação. Questões como a repartição de competências, a capacidade estatal dos entes federativos, os mecanismos de coordenação interfederativa e a disponibilidade de sistemas de informação tornam-se elementos essenciais para uma análise adequada das políticas públicas. Diante desse conjunto de desafios, esta obra busca oferecer uma contribuição teórica e método lógico para a compreensão da avaliação de políticas públicas a partir de uma perspectiva jurídica. O objetivo não é apenas discutir técnicas de avaliação, mas sobretudo demonstrar

como o direito pode contribuir para estruturar processos avaliativos mais consistentes, transparentes e institucionalmente orientados.

Para desenvolver essa proposta, o livro está organizado em capítulos que se articulam de forma progressiva e complementar.

O primeiro capítulo dedica-se à construção das bases conceituais do denominado direito das políticas públicas, buscando identificar sua identidade e delimitar os elementos fundamentais de uma dogmática jurídica voltada a esse campo. Inicialmente, discute-se a natureza das normas jurídicas aplicáveis às políticas públicas, explorando a classificação entre normas de conduta, normas de organização e normas-objetivo. A análise dessas categorias permite compreender como o direito estrutura os diferentes aspectos da ação estatal, desde a definição de objetivos até a organização institucional responsável por sua execução.

Nesse mesmo capítulo são examinados os graus de vinculação normativa presentes nas políticas públicas e as consequências jurídicas decorrentes dessas normas. Também são apresentadas as categorias fundamentais que estruturam juridicamente uma política pública, tais como o núcleo da política pública, os objetivos gerais e os objetivos específicos, bem como os instrumentos utilizados para sua concretização. A partir dessas categorias, busca-se demonstrar como as políticas públicas podem ser compreendidas como estruturas normativas organizadas em torno de determinados bens jurídicos socialmente relevantes.

Além disso, o capítulo desenvolve a discussão sobre os princípios gerais e específicos do direito das políticas públicas, incluindo princípios relacionados à finalidade, à participação democrática, à coordenação entre instrumentos e objetivos, à multidimensionalidade das políticas públicas e à retroalimentação obrigatória do processo decisório. Ao final, o capítulo apresenta uma abordagem processual das políticas públicas, examinando as diferentes dimensões que compõem o processo cíclico-complexo das políticas públicas, incluindo dimensões administrativas, legislativas, judiciais, econômicas, tecnológicas, democráticas e sociológicas.

O segundo capítulo dedica-se a discutir a contribuição do direito das políticas públicas para a construção de uma metodologia de avaliação de políticas públicas. Nesse momento, o livro examina os principais paradigmas teóricos que orientam os estudos sobre avaliação, destacando suas potencialidades e limitações quando analisados a partir de uma perspectiva jurídica.

O capítulo também aborda a distinção entre auditoria governamental e avaliação de políticas públicas, frequentemente confundidas no debate institucional. Embora compartilhem algumas técnicas e instrumentos, essas atividades possuem objetivos distintos e operam em níveis diferentes de análise. Enquanto a auditoria tende a concentrar-se na regularidade e na eficiência da gestão administrativa, a avaliação busca examinar de maneira mais ampla os resultados, impactos e efeitos das políticas públicas. A partir dessa diferenciação, o capítulo analisa os critérios tradicionalmente utilizados nos processos avaliativos, eficiência, eficácia e efetividade, re-interpretando-os à luz da multidimensionalidade das políticas públicas. Também se discute o papel do planejamento, dos indicadores, das evidências e da construção de relações de causalidade na análise dos resultados das políticas públicas. Nesse contexto, são exploradas questões metodológicas importantes, como a dificuldade de construção de contrafactuais, o isolamento de variáveis e a necessidade de sistemas de informação capazes de produzir dados confiáveis e tempestivos.

O terceiro capítulo examina alguns temas estruturais que influenciam diretamente o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Entre esses temas, destacam-se o federalismo cooperativo brasileiro, as responsabilidades dos entes federativos na execução das políticas públicas, a atuação de diferentes atores institucionais e o papel das capacidades estatais na concretização das políticas públicas. Considerando ainda elementos essenciais do tema da avaliação, também se discute a importância da intersetorialidade na condução das políticas públicas, reconhecendo que muitos problemas sociais não podem ser adequadamente enfrentados por políticas isoladas de um único setor governamental. A articulação entre diferentes áreas de governo torna-se, portanto, um elemento fundamental para a eficácia e a efetividade das políticas públicas.

Outro tema relevante refere-se à importância dos sistemas públicos de informação para o processo de políticas públicas. A disponibilidade de dados confiáveis, integrados e acessíveis constitui um requisito essencial para a formulação de políticas baseadas em evidências e para a realização de avaliações consistentes. Nesse sentido, discute-se a necessidade de repensar as bases de dados governamentais e de fortalecer mecanismos de interoperabilidade entre sistemas de informação.

Por fim, no último capítulo apresenta um conjunto de diretrizes jurídicas destinadas à institucionalização do processo de avaliação de políticas

públicas no ordenamento jurídico brasileiro. O capítulo examina inicialmente as bases constitucionais e infraconstitucionais que sustentam a atividade avaliativa, incluindo a atuação de órgãos de controle interno, tribunais de contas e outras instituições responsáveis pelo monitoramento da ação estatal.

Na sequência, são propostas diretrizes jurídicas que buscam orientar a realização de avaliações de políticas públicas, abordando aspectos como a utilização de evidências empíricas, a transparência metodológica, a participação social, a cooperação federativa e a consideração das capacidades estatais dos entes envolvidos. Também são analisados os limites e possibilidades da discricionariedade no processo avaliativo, reconhecendo que a avaliação envolve escolhas metodológicas que devem ser justificadas à luz do interesse público. Enfrenta-se também os efeitos jurídicos decorrentes dos resultados das avaliações de políticas públicas, explorando de que forma esses resultados podem influenciar o planejamento governamental, a execução das políticas públicas e os processos de controle institucional.

Por fim, apresenta-se uma proposta de modelo decisório para a avaliação de políticas públicas e um anteprojeto legislativo destinado à regulamentação do artigo 37, §16º, da Constituição Federal, contribuindo para o fortalecimento institucional da atividade avaliativa no Brasil.

Ao longo dos capítulos que compõem o livro, pretendemos demonstrar que o fortalecimento dos processos de avaliação de políticas públicas depende não apenas do desenvolvimento de técnicas metodológicas sofisticadas e bons arranjos políticos, afinal técnica e política são fundamentais em contextos democráticos, mas também da construção de uma dogmática jurídica consistente, capaz de oferecer categorias, princípios e diretrizes que orientem juridicamente esses processos. Ao fazer isso, busca-se contribuir para o desenvolvimento de um campo jurídico capaz de dialogar com a complexidade das políticas públicas e de fortalecer as condições institucionais necessárias para sua formulação, implementação e avaliação. Em última análise, representa também um esforço de aprimoramento das próprias instituições democráticas, pois oferece instrumentos jurídicos que permitem organizar, orientar e avaliar a ação estatal, esse campo contribui para fortalecer a capacidade do Estado de responder aos desafios sociais contemporâneos, mantendo-se fiel aos compromissos constitucionais que orientam o projeto democrático.

## Capítulo 2

# O DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A SUA IDENTIDADE: CONTRIBUIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO DE UMA DOGMÁTICA JURÍDICA PRÓPRIA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

A necessidade de sistematização e ordenação<sup>1</sup> das Políticas Públicas pela Ciência do Direito faz salutar a importância dos contornos a serem dados por uma dogmática jurídica própria de seu objeto, que resulta, então, no denominado Direito das Políticas Públicas. Essa sistematização<sup>2</sup> é necessária, inicialmente, pela questão *a) comunicação entre os operadores e estudiosos do Direito*.

É um erro pensar que o que o direito tem a dizer para as políticas públicas resume-se a sua modelagem, ou seja, que para executar, implementar ou mesmo avaliar uma política pública deve-se considerar a forma eleita, os instrumentos jurídicos adequados, se a contratação pública ocorreu nos moldes legais e constitucionais, etc. Os objetivos das políticas públicas, os compromissos que se busca concretizar através das políticas públicas

- 
1. Acerca do papel do jurista na tarefa de ordenação de fenômenos, tais como, no presente estudo, das políticas públicas, Ferraz Júnior pontua que o “jurista aparece aí como o teórico do direito que procura uma ordenação dos fenômenos a partir de conceitos gerais obtidos, para uns, mediante processos de abstração lógica e, para outros, pelo reconhecimento de institutos historicamente moldados e tradicionalmente mantidos” (Ferraz Júnior, 2018, p. 89-90).
  2. Sobre a função sistematizadora operada por meio da dogmática jurídica, Ferraz Júnior salienta que “a ciência dogmática do direito costuma encarar seu objeto, o direito posto e dado previamente, como um conjunto compacto de normas, instituições e decisões que lhe compete sistematizar, interpretar e direcionar, tendo em vista uma tarefa prática de solução de possíveis conflitos que ocorram socialmente. O jurista contemporâneo preocupa-se, assim, com o direito que ele postula ser um todo coerente, relativamente preciso em suas determinações, orientado para uma ordem finalista, que protege a todos indistintamente” (Ferraz Júnior, 2018, p. 90).

são também conteúdos jurídicos. A Constituição através dos direitos fundamentais são construções conscientes e compromissos já assumidos pela sociedade expressos através do compromisso constitucional. Todo aparato Estatal que será utilizado para concretizá-los que envolvem inúmeras decisões estatais, organizações e instituições precisa ser coordenada através de uma série de normas as quais condicionam sua atuação. Sendo assim, o fato é que as políticas públicas na prática já compõem uma categoria jurídica, contudo, acredita-se que não tem recebido por parte da dogmática jurídica o tratamento próprio e adequado a sua complexidade.

O desenvolvimento do Direito das Políticas Públicas deve passar pela estruturação de sua própria Dogmática Jurídica<sup>3</sup>, a qual, entretanto, atualmente, encontra-se pouco desenvolvida pela Ciência do Direito, sendo, na maioria dos casos, as políticas públicas manejadas e interpretadas pelos operadores do direito e também estudada pelos cientistas jurídicos com maior utilização de ferramentas advindas de outras Ciências, tais como a Ciência Política, a Sociologia, a Filosofia, a Administração ou a Economia, ou, nos casos que se utiliza da Ciência do Direito, faz-se com Dogmáticas impróprias, embora conexas, tais como daquela estruturada ao Direito Administrativo, justamente pela falta de uma Dogmática Jurídica madura e consolidada ao Direito das Políticas Públicas. Ressalte-se, ainda, que a completude é uma ilusão, sendo, assim, o referido intento para a Ciência do Direito um eterno desenvolver, nada impedindo, por outro lado, a proposição de uma Dogmática Jurídica que busque oferecer sistematização suficiente e relevante, ainda que sabidamente incompleta, para a operação e estudo desse Direito<sup>4</sup>.

3. Não se está postulando com isso, uma abstração jurídica desconexa da realidade, ou seja, um direito fechado às suas próprias construções que é sempre autoreferencial, esse risco constante que já nos alertava Tércio Sampaio: (...) o risco de um distanciamento progressivo da realidade, pois a ciência dogmática, sendo abstração de abstração, vai preocupar-se de modo cada vez mais preponderante com a função de suas próprias classificações, com a natureza jurídica de seus próprios conceitos. (Ferraz Júnior, 2018, p. 82).
4. “A ciência dos juristas pode, em suma, elaborar modelos teóricos indispensáveis à compreensão dos modelos jurídicos, mas além de não poder fazer abstração destes, tem por finalidade estabelecer o que os modelos jurídicos significam ou devem significar: em relação aos modelos jurídicos, portanto, os modelos dogmáticos representam uma metalinguagem jurídica: são, fundamentalmente, um discurso sobre modelos jurídicos, sua estrutura lógica e axiológica, suas variações semânticas e pragmáticas e sua lacunosidade nos sistemas e subsistemas que compõem o ordenamento jurídico. Por aí se vê que acentuo mais ainda as razões pelas quais não considero a doutrina uma fonte formal do Direito, visto como os modelos teóricos que ela constitui se acham desacompanhados de garantia do Poder, sem cuja decisão não se instaura nenhum modelo jurídico como tal”. (Reale, 1999, p. xxviii *apud* Coelho, 2017, p. 1720).

Sabe-se das divergências quando se trata do campo de atuação da dogmática jurídica e da própria doutrina como fonte formal do Direito, mas vale o alerta de Coelho ao analisar os modelos e a função atualizadora da hermenêutica em Miguel Reale, destaca a importância que raciocínio jurídico não tenha sua preocupação voltada apenas ao passado, mas que tenha destreza e capacidade de pensar o direito no presente e no futuro, e no complexo universo do sentido e função que ele assume também na atualidade:

Os modelos podem ser pensados do ponto de vista científico-descriptivo da representação teórica, ou operacional, ou da funcionalidade técnica; mas a importância desse conceito no plano da normatividade éticopolítica é que, inseridos na estrutura do Direito, os modelos ganham um complexo significado, não apenas teleológico, mas fático-axiológico e histórico (Coelho, 2017, p. 1720).

Há uma questão relevante ao qual o direito precisa se debruçar: as políticas públicas. Elas não são apenas o campo de atuação dos juristas como também determinam e contornam as formas de atuação e organização estatal que tem sua atuação desenhada pelo Direito.

Em trabalhos publicados, tanto de cunhos científico quanto não-científico, referências ao termo Política Pública ou também somente Política, sem muita preocupação de ordenação jurídica, o que dificulta o trabalho do cientista jurídico quando irá refletir os achados e as considerações propriamente pela Ciência do Direito sem fazer a diferenciação hierárquica das normas jurídicas. Por exemplo, verifica-se alguns estudos que tiveram por objeto o que denominam “Política Nacional de Vacinação”, quando, na verdade, para o Direito, trata-se do “Programa Nacional de Imunizações”, regido pela Lei federal n. 6.259, de 30 de outubro de 1975, o qual se insere dentro da Política Pública de Saúde. Da mesma, encontra-se referências, à “Política Pública de Transporte Escolar”, quando, para o Direito, trata-se do “Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE”, instituído pela Lei federal n. 10.880, de 9 de junho de 2004, ou, ainda, do “Programa Caminho da Escola”, disposto no Decreto federal n. 11.162, de 04 de agosto de 2022, os quais se inserem dentro da Política Pública de Educação.

Também há, contudo, imprecisões terminológicas operadas pela própria legislação. Nessa linha, a Lei federal n. 14.533, de 11 de janeiro de 2023, institui a chamada “Política Nacional de Educação Digital”, que, na realidade, seria um

Programa dentro da Política Pública de Educação ou, a depender da compreensão do núcleo objetivado, da Política Pública de Acesso à Tecnologia<sup>5</sup>. Essa fragmentação desordenada operada por vezes pela própria legislação leva à diversas dificuldades, de ordem teórica e também prática, tais como a avaliação do avanço da política pública de educação, a partir da consideração de seus respectivos programas e instrumentos, sendo que, no caso exposto, a própria legislação tratando como Política Pública diversa algo que seria um Programa.

Em termos de organização administrativa, acerca dos diferentes subníveis das políticas públicas, Draibe (2001, p. 17) afirma que uma política pública pode ser decomposta em, pelo menos, três níveis diferentes: em caráter mais amplo, estaria a própria política pública enquanto intervenção em alguma área governamental; em um nível intermediário, estariam os programas que compõem uma política pública; e, por último, estariam os projetos que compõem um programa<sup>6</sup>. Entretanto, percebe-se que essa não é exatamente a estrutura prevista na norma que trata da Contabilidade aplicada ao Setor Público, a Portaria Conjunta STN/SOF/ME n. 117, de 28 de outubro de 2021 (Brasil, 2021c), especialmente quanto à dimensão orçamentária do processo complexo-cíclico das políticas públicas, posto que prevê, no caso da classificação por estrutura programática, abaixo do subnível Programa, o subnível Ação, sendo esta classificada em três espécies de subníveis, isto é, atividades<sup>7</sup>, projetos<sup>8</sup> ou operações especiais<sup>9</sup>.

5. A compreensão de núcleo das políticas públicas será detalhada em tópico seguinte deste trabalho.
6. Vale aqui a exemplificação dada pela autora: “Se nos referirmos à *política educacional* como o conceito mais abrangente da intervenção na educação, o *programa* da merenda escolar constitui uma entre as tantas ações em que se desdobra aquela política, enquanto o *projeto de descentralização* do programa da merenda escolar constituiria uma unidade da menor ação, entre as que integram o programa da merenda” (Draibe, 2001, p. 17).
7. Segundo a referida norma, atividade seria “um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo. Exemplo: “Fiscalização e Monitoramento das Operadoras de Planos e Seguros Privados de Assistência à Saúde” (Brasil, 2021c, p. 80).
8. Já projeto consiste em “um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de Governo. Exemplo: “Implantação da rede nacional de bancos de leite humano” (Brasil, 2021c, p. 80).
9. Por fim, operação especial compreende aquelas “despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um

Tratar as políticas públicas de forma adequada sob a perspectiva da Ciência do Direito é essencial para compreender as relações entre os diversos elementos que as compõem. Isso envolve analisar, de maneira articulada, os objetivos definidos, os instrumentos utilizados, as diferentes dimensões de atuação e a interação entre os múltiplos atores que participam do seu processo cíclico e complexo.

A título exemplificativo, no momento da avaliação de um programa específico inserido em determinada política pública, uma das questões centrais consiste em verificar a adequação entre os objetivos do programa e os objetivos da política pública à qual ele se vincula. Trata-se de examinar se tais objetivos foram formulados e implementados de forma juridicamente coordenada, uma vez que não seria coerente a existência de um programa orientado por finalidades incompatíveis ou contraditórias com a política pública que lhe dá suporte.

Por outro lado, a incorreta classificação de um programa como se fosse uma política pública compromete essa análise de adequação, pois tende a obscurecer a necessária vinculação entre objetivos, instrumentos e níveis de atuação, fragilizando a coerência interna da ação estatal e dificultando sua avaliação jurídica e institucional.

Ao lado das exigências de semântica e de comunicação, a urgência e a importância de desenvolvimento de uma Dogmática Jurídica própria ao Direito das Políticas Públicas se justifica por sua feição antagônica, isto é, dos *b) efeitos negativos de utilização de uma Dogmática Jurídica imprópria*, que é, de certa maneira, como se tem resolvido atualmente, na seara do Direito, os problemas jurídicos no âmbito das políticas públicas, especialmente através de técnicas relativas aos direitos sociais ou aos serviços públicos oriundos do Direito Administrativo e/ou Constitucional, mas não se resumindo a estes casos, os quais, por não serem fenômenos jurídicos que se equivalem, deixam de levar em consideração toda a complexidade e variáveis de elementos jurídicos presentes em uma política pública.

Como consequência ao afastamento da utilização de dogmáticas jurídicas impróprias, resulta a necessidade de se *c) estabelecer uma base jurídica consistente em matéria de políticas públicas* proporcionada pela função de ordenação e sistematização exercida pela Ciência do Direito por meio

---

produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços" (Brasil, 2021c, p. 80).

de uma Dogmática Jurídica própria, de modo que se possa estabelecer, por exemplo, critérios hermenêuticos para resolução de antinomias jurídicas, isto é, conflitos entre normas jurídicas no âmbito de uma mesma Política Pública, sendo certa a insuficiência dos tradicionais critérios cronológico, especialidade e hierárquico.

Conflitos normativos que, no âmbito das políticas públicas, exigem do jurista um olhar tanto dos princípios gerais e específicos de Direito das Políticas Públicas, quanto das categorias fundamentais que informam e orientam o processo cíclico-complexo das políticas públicas, especialmente o núcleo, bem como a característica da multidimensionalidade.

Isso porque, em alguns casos, determinados objetivos estarão estabelecidos em normas jurídicas de uma mesma hierarquia normativa, mas que, por questão lógica de sua ordenação sistemática, um deve se sobressair sobre outro. Por exemplo, um objetivo específico estabelecido no topo da Política Pública de Educação, isto é, na Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e bases da Educação Nacional”, deve se sobressair sobre um objetivo específico estabelecido na Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o “Plano Nacional de Educação – PNE” para os anos de 2014 a 2024. Seria discutível, por exemplo, a aplicação do critério cronológico nesse caso, mas que, por se situações em posições lógicas diferentes, a primeira de cunho mais geral e outra mais específica, seria resolvido por interpretação lógica-sistemática. Da mesma, a questão da hierarquia propriamente dita não resolveria, pois são normas de mesma estatura jurídica, normas ordinárias federais. A especialidade, no caso, também não resolve, pois ambas tratam de uma mesma temática, a educação. A solução é a coordenação sistemática das normas da política pública a partir do seu núcleo.

Pode-se dizer que a Dogmática Jurídica não irá propriamente criar os elementos jurídicos das Políticas Públicas. Na verdade, eles já existem no ordenamento jurídico, presentes na legislação, porém sem o tratamento sistemático adequado a sua compreensão e operacionalização, o que resulta em inúmeras dificuldades e discussões sem uma base instrumental para o seu desenvolvimento. Cabe, então, à Ciência do Direito a sua identificação e descrição.

Outra noção trazida por Ferraz Júnior (2018, p. 93) relacionada com o papel da dogmática jurídica é a de que “a ciência dogmática cumpre as funções típicas de uma tecnologia”, sendo que, no contexto do direito das

políticas públicas, ao instrumentalizar os profissionais do direito com categorias e elementos apropriados à resolução de conflitos jurídicos nesse âmbito:

Sendo um pensamento conceitual, vinculado ao direito posto, a dogmática pode instrumentalizar-se a serviço da ação sobre a sociedade. Nesse sentido, ela, ao mesmo tempo, funciona como um agente pedagógico – junto a estudantes, advogados, juízes etc – que institucionaliza a tradição jurídica, e como um agente social que cria uma ‘realidade’ consensual a respeito do direito, na medida em que seus corpos doutrinários delimitam um campo de solução de problemas considerados relevantes e cortam outros, dos quais ela desvia a atenção. No exemplo citado, o autor isola a problemática político-social e político-econômica dos sindicatos, que ele não ignora, mas que, conceitualmente, é apenas pressuposta na sua argumentação, pois, naquele passo, é mais importante o caráter da pessoa jurídica. Nesses termos, um pensamento tecnológico é, sobretudo, um pensamento fechado à problematização de seus pressupostos – suas premissas e conceitos básicos têm de ser tomados de modo não problemático – a fim de cumprir sua função: criar condições para a ação. No caso da ciência dogmática, criar condições para a decidibilidade de conflitos juridicamente definidos (Ferraz Júnior, 2018, p. 93-94).

Além disso, a utilização de um objeto próprio, com a ressalva sempre de ser parcial, denominado Direito das Políticas Públicas, contribui para *d) identificação e reprodução da sua identidade*. A identidade é fator importante para o aprimoramento do objeto estudado, a partir de revelação de seus conceitos<sup>10</sup>, princípios, elementos, formas, instrumentos, atores, processualística e hermenêutica e, então, estabelecer o seu código. Tendo por pano de fundo a teoria Luhmanniana, Reck (2009, p. 77) afirma que é justamente o código do direito que “permite que se reproduza continuamente, mediante a *autopoiesis*, a identidade do Direito”.

As características que determinam a processualidade das políticas públicas, marcada pelo caráter cíclico e complexo, multidimensional e com

10. “Do mesmo modo, o conceito [...] produz dureza. É necessária para a operação jurídica a dureza o conceitual. Se o Direito está pressionado para a decisão – decisões que devem ser válidas, justas e fundamentadas -, é necessário que se criem mecanismos de absorção das incertezas” (Reck, 2009, p. 68).

fases que se diferenciam daquelas encontradas de processos, por exemplo, regulados pelo Direito Administrativo, bem como a existência de elementos jurídicos específicos das políticas públicas, núcleo, objetivo geral, objetivos específicos, instrumentos, etc. permitem, dessa forma, a identificação e a reprodução do Direito das Políticas Públicas.

Por fim, a dogmática do Direito das Políticas Públicas também exige o *e) desenvolvimento de um corpo de princípios jurídicos próprios e normas jurídicas próprias*, ao lado daqueles princípios gerais do Direito, que inspirem a interpretação e operação para realização de decisões durante a dinâmica desse processo cíclico-complexo, em razão das peculiaridades tão próprias e distintas daqueles processos regulados, por exemplo, pelo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015) ou pela Lei do Processo Administrativo Federal (Lei n. 9.784/1999).

Evidente que quando se trata de princípios Constitucionais temos sua aplicação a todos os ramos do direito, basta pensar na dignidade humana, no princípio democrático, no pluralismo político, no devido processo legal, no princípio da legalidade, da publicidade, etc. Mas quando se estrutura uma dogmática adequada as políticas públicas é possível pensar princípios que podem ser próprios do direito das políticas públicas, assim como normas jurídicas específicas as políticas públicas, que, inclusive cada vez mais tem assumido importância constitucional, a exemplo do art. 193 parágrafo único, art. 37, § 16º, bem como títulos próprios como a política urbana. Ou seja, ordenar as normas aplicáveis, princípio e regras, as políticas públicas traz um repertório coeso aquele que será o gestor, o intérprete e o controlador da política pública.

A atualidade tem demonstrado a importância das Políticas Públicas para a manutenção de uma sociedade, ainda mais no caso brasileiro, tão marcada por raízes de desigualdade e injustiça social, tendo a própria legislação evoluído e exigido mais dos poderes constituídos, a exemplo da Emenda Constitucional n. 108, de 2020, que incluiu o parágrafo único no artigo 193 no Texto Constitucional, de forma a indicar o dever do Estado, entre outras funções, em planejar e avaliar as políticas sociais, assegurada a devida participação da sociedade. Após, promulgou-se a Emenda Constitucional n. 109, de 2021, que introduziu o §16 no artigo 37 da Constituição brasileira, e dispôs que os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados