

Políticas públicas: superação do modelo atual de gestão pública

Ivan Moizes Ilkiu¹

Resumo

O presente artigo visa demonstrar, por meio de uma análise panorâmica, como se dá o controle e a participação dos sujeitos do processo das políticas públicas no Brasil. Por meio da metodologia indutiva, procurou-se demonstrar a contextualização do tema em face da terminologia, de fatores históricos e, principalmente, com base no paradigma constitucional que, aliado ao regime Democrático de Direito, define a exteriorização de nosso modelo de Estado, o qual tem como alvo a efetivação dos direitos fundamentais. Por fim, defende-se que, para o alcance desse objetivo, o modelo atual de gestão pública deve superar os atuais índices de corrupção e priorizar o planejamento a longo prazo.

Palavras-Chave: Constituição. Políticas públicas. Democracia. Planejamento. Sujeitos.

Abstract

This article seeks to demonstrate, through an analysis overview, how is the control and participation of the subjects of the process of public policy in Brazil. Through the inductive method, we tried to demonstrate the context of the theme in the face of the terminology, historical factors, and mainly based on the constitutional paradigm, coupled with a democratic regime, defines the manifestation of our state model, the which targets the enforcement of fundamental rights. Finally, it is argued that to achieve this goal, the current model of public administration must overcome the current levels of corruption and prioritize long-term planning.

Keywords: Constitution. Public policy. Democracy. Planning. Subject.

Introdução

A temática envolvendo o assunto políticas públicas nunca foi tão prestigiada no meio acadêmico. A preocupação com a implantação e efetivação dos direitos fundamentais elencados no texto constitucional tem gerado uma busca constante pela compreensão do

¹ Advogado público da Câmara de Santo Antônio da Platina, graduado pela Universidade Estadual de Ponta Grossa PR, especialista pela Unisul (Universidade de Sul de Santa Catarina), mestrando no Programa *stricto sensu em Ciências Jurídicas* pela UENP (Universidade Estadual do Norte do Paraná).

tema por estudantes de diversas áreas do saber e, principalmente, pelos operadores do Direito.

O objetivo desse trabalho é demonstrar como se dá o controle e a participação dos sujeitos do processo das políticas públicas no Brasil, bem como dos desafios que o Estado precisa enfrentar para superar o modelo anacrônico de gestão pública atual.

Para estabelecer as diretrizes dessa pesquisa foram levantados os seguintes questionamentos: i) O que é política pública? ii) Qual é o paradigma que deve ser adotado pelos operadores do direito para analisar as políticas públicas com base na Constituição da República? iii) Quando e por que a política pública precisa ser controlada? iv) Quais são os principais atores que realizam tal controle, os instrumentos utilizados; v) O que precisa ser superado para que o Brasil alcance um patamar aceitável de avanço em sede de implementação de direitos humanos fundamentais?

Para responder a esses questionamentos, partiu-se da identificação do objeto de estudos, tendo como pontos de análise a terminologia, as produções na área das ciências políticas e, por fim, questões relacionadas com o conteúdo normativo e valorativo da Constituição da República de 1988.

A multidisciplinariedade que envolve o tema tem gerado dificuldades na identificação do conteúdo e extensão do objeto em análise, fato que tem gerado equívocos por parte de alguns doutrinadores que entendem por bem restringir o alcance conceitual do termo políticas públicas aos instrumentos utilizados para controle e planejamento de ações governamentais, a exemplo do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

Essa visão exclusivamente instrumental, de que a política pública se restringe às leis orçamentárias tem gerado uma falsa noção de como se processa o controle externo dos atos do gestor público por parte do Judiciário, impregnando-se a ideia de que a atuação jurisdicional ocorre apenas na fase de execução das políticas públicas e não na etapa de elaboração desses objetivos traçados na Constituição.

Além disso, em virtude da preocupação de se impedir o desvio de dinheiro público ou mesmo de ações que destoam da finalidade pública, surge uma enormidade de regras que acabam por gerar entraves que redundam no engessamento do gestor público frente aos problemas que precisam ser solucionados e que muitas vezes são resolvidos com base

na ação que representa menor risco de responsabilização ao administrador, quando deveria ocorrer com base no interesse do público-alvo. Esse é o real motivo da ocorrência de intervenção do Ministério Público e do Judiciário nos atos do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

Por fim, tem-se que a Constituição da República promoveu uma evolução importante ao estabelecer o princípio da eficiência como critério de evolução da prestação de serviços por parte do Estado, porém, quando se trata de gestão pública, tal parâmetro fica aquém daquilo que se pode chamar de alcance de resultados ou efetividade.

1 Políticas públicas: identificação do objeto de estudos

Investigar é o trabalho do cientista. Existe uma máxima positivista que retrata bem essa afirmação e que se baseia no fato de o conhecimento ser resultado de uma relação que se estabelece entre um sujeito que conhece, que podemos chamar de sujeito cognoscente, e um objeto a ser conhecido, o objeto cognoscível (MEZZAROBÀ; MONTEIRO, 2008, p. 7).

Um dos instrumentos utilizados para a interação com objeto de estudos 'políticas públicas' é, sem dúvida, a terminologia. Ao salientar o papel terminológico na constituição do pensamento científico, Émile Beneviste (1989) evidencia que seu uso está relacionado às atividades que envolvem um saber especializado. Isso se justifica porque os termos técnico-científicos transmitem conceitos próprios do conhecimento científico, técnico, tecnológico, jurídico, entre outros domínios.

Mesmo com base na língua inglesa, que é a preferida pelos cientistas por conter grande parte de palavras com sentido unívoco, a dificuldade para a elaboração de uma definição concisa sobre o tema é bastante grande. Embora seja conveniente distinguir o aspecto polissêmico do monossêmico na linguagem, e conferir um sentido mais objetivo às palavras empregadas em Ciência, Maria H. Saianda (1992, p. 29) ensina que "o próprio discurso científico traduz uma objetividade apenas aparente, com um caráter de dialogismo interativo, que pressupõe troca e, portanto, ambiguidade".

Essa ambiguidade existente para a definição de um conceito preciso do que a política pública implica decorre, principalmente, dos diversos olhares que envolvem o objeto de estudos. Além disso, essa multidisciplinaridade tem vinculação com disciplinas que são,

em sua essência, bastante diversas, a exemplo da economia, da contabilidade, da estatística e do próprio direito.

De acordo com Frey (1997, p. 216), os termos utilizados para conceituar políticas públicas são: *polity*, *politics* e *policy*. A primeira acepção é utilizada para denominar as instituições políticas ou ordem do sistema político delineada pelo sistema jurídico, bem como a estrutura institucional do sistema político-administrativo. A segunda definição tem em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões; e, por fim, tem-se o significado atinente aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, dos problemas técnicos e de conteúdo material das deliberações políticas.

Massa-Arzabe (2006, p. 60) corrobora com o autor supracitado nos seguintes termos:

O adjetivo 'pública' igualmente é alvo de sentidos múltiplos, pois às vezes é usada como equivalente de estatal, do Estado, e outras vezes, daquilo que é de todos, na qual a dicotomia tradicional público-privado perde a função e as fronteiras entre Estado e sociedade tornam-se borradas e permeáveis (grifo nosso).

A distinção teórica extraída dos diferentes conceitos de políticas públicas serve tanto para estruturar projetos de pesquisa de forma isolada em face de cada tipo de acepção, como também para efeitos de observação das influências decorrentes do entrelaçamento de uma dimensão de política pública em outra. Para Schubert (apud FREY, 1997, p. 217) "a ordem política concreta forma o quadro, dentro do qual se efetiva a política material por meio de estratégias políticas de conflito e de consenso".

Por sua vez, o grau de influência das estruturas (*polity*) e dos processos de negociação política (*politics*) sobre o resultado material concreto (*policy*) demonstra a interdependência entre os conceitos e os resultados das políticas públicas, apesar da diferenciação terminológica utilizada para fins didáticos (SCHUBERT apud FREY, 1997, p. 219).

Essa afirmação é rebatida por Lowi (1992, p. 299), que questiona se a política determina o processo político [ou vice-versa], defendendo que essa proposição pode até ser

válida para um campo específico de política setorial (*policy issue*), sob condições particulares, mas de forma alguma serve como lei global.

Além da terminologia utilizada para a definição dos institutos compreendidos nas diferentes acepções do termo 'política pública', tem-se que os documentos históricos também são bastante úteis para o aprofundamento do conhecimento nesta seara. A prova está no livro "The policy science" (apud FREY, 1997, p. 213). Trata-se de uma coletânea de artigos escritos no intuito de se estabelecer a melhor definição do que é Ciência Política. Entre essas definições, destaca-se a seguinte:

We can think of the policy sciences as the disciplines concerned with explaining the policy-making and policy-executing process, and with locating data and providing interpretations which are relevant to the policy problems of a given period

Em outras palavras, esses cientistas acreditavam que ciência política era a explicação do processo de se elaborar e executar a política pública, buscando informações e providenciando interpretações do que era relevante para os problemas políticos de um determinado período.

Essa abordagem é importantíssima, não somente porque a política pública é tida como subárea da Ciência Política, mas pelo fato de essa abordagem ter sido utilizada como fundamento conceitual por vários doutrinadores contemporâneos da área do direito, inclusive por Fábio Konder Comparato (1997), para ele a Administração Pública é atividade que merece, como conjunto, o reconhecimento e a proteção do direito para os fins que a governam. Essa atividade, entretanto, decompõe-se em fatos e em atos jurídicos, praticados, uns e outros, pelas pessoas administrativas e pelas pessoas privadas incumbidas da execução de serviços públicos. Esse conceito de atividade, que é também recente na ciência jurídica, encontra-se hoje no centro da teoria do direito empresarial (em substituição ao superado 'ato de comércio') e constitui o cerne da moderna noção de serviço público, de procedimento administrativo e de direção estatal na economia.

O juízo de que a política pública tem significado de atividade administrativa redundante no conhecido tema do controle da discricionariedade administrativa, com os também conhecidos problemas e limites. Por esse motivo, muitos não reconhecem à noção de política pública o sentido de uma categoria nova no direito (BUCCI, 2006, p.25).

Apesar disso, e no intuito de se estabelecer um norte conceitual palpável para os operadores do direito, Maria Paula Dallari Bucci formulou um conceito jurídico de políticas públicas que tem como base doutrinária um *mix* da teoria de Fábio Comparato com as formulações dos cientistas políticos americanos e que consubstancia no seguinte enunciado:

Política Pública é 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).

Tentar estabelecer um "conceito jurídico" de política pública pode ser perigoso, haja vista que o objeto de estudos não é manuseado exclusivamente por operadores do direito, o que pode redundar em equívocos similares àquele cometido por Eduardo Appio, que restringiu a política pública aos instrumentos de controle e planejamento usados pelo governo, nos seguintes termos:

[...] as políticas públicas podem ser conceituadas como instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos, tendo por escopo assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos (APPIO, 2006, p.136).

Em face dessa concepção, Appio concluiu ser inviável um controle jurisdicional de políticas públicas na fase sua elaboração, esquecendo-se que decisões, como aquela que reconheceu a possibilidade dos homossexuais² terem acesso a direitos previdenciários em

² O Supremo Tribunal Federal (...) reconheceu às uniões homoafetivas, na data de 05/05/2011, o status de entidade familiar, estendendo a estas relações a mesma proteção destinada à união estável prevista no artigo 226, § 3º, da Constituição Federal (CF) (...) Quanto às discussões previdenciárias, nenhum óbice existe à concessão dos respectivos benefícios, tendo a Advocacia-Geral da União, no dia 04/06/10, reconhecido antes mesmo do julgamento do STF, que a união homoafetiva estável dá direito ao recebimento de benefícios previdenciários. (Cf. MIRANDA, Cíntia Morais de. **Consequências de direito após o reconhecimento da união estável homoafetiva pelo Supremo Tribunal Federal**. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 3050, nov. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/20380>>. Acesso em: 11 jun. 2012.

face do reconhecimento da união estável entre pessoas do mesmo sexo se configurou como verdadeiro planejamento estatal em face de um fato que não era, até o presente momento, reconhecida pelo Estado como possível em face de uma interpretação da Constituição de 1988. Sendo assim, há que se separar uma mera intervenção judicial (controle constitucional incidente ou difuso) de um controle de políticas públicas pela via do controle de constitucionalidade (concentrado e com efeito *erga omnes*).

Retomando o limiar da história da política pública vinculada a Ciência Política, é importante frisar que foram os Estados Unidos da América os primeiros a promover estudos no mundo acadêmico sobre a ação dos governos, porém, sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado. Lá, a *policy* foi introduzida na seara governamental como uma ferramenta de planejamento decorrente da necessidade de se combater a Guerra Fria e pela valorização da tecnocracia como forma de enfrentar as consequências das decisões de Estado (SOUZA, 2006, p.22).

O pioneiro nesta seara foi Robert McNamara, que estimulou a criação, em 1948, da *RAND Corporation*, uma organização privada financiada com recursos públicos, cujo trabalho era realizado por matemáticos, engenheiros, cientistas políticos, analistas de sistemas, sociólogos, advogados, enfim, por um vasto grupo de profissionais de diferentes áreas. A finalidade da organização era mostrar como uma guerra poderia ser conduzida como um jogo racional, ou seja, com aplicação de métodos científicos às formulações e às decisões de governo que, somente mais tarde se expandiram para a política social (PARSONS, 1997).

Para Celina Souza (2006, p.22):

O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é possível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes.

Esse ensinamento demonstra que a política pública também pode ser concebida como área do saber, cujos parâmetros são de cunho multidisciplinar, dificultando ainda mais a tentativa de se sintetizar um conceito que caiba no universo epistemológico da teoria geral do direito, justamente porque seu objeto não pertence exclusivamente à ciência jurídica.

Observa-se que a complexidade atinente ao tema se deve, em grande parte, à multidisciplinaridade de paradigmas envolvidos em um único objeto de estudos. A esse exemplo, podem-se citar as leis de diretrizes orçamentárias, que apesar do nome sugestivo, não se resumem a textos legais, sendo também constituídas por informações econômicas, contábeis, fiscais e também por dados estatísticos. De outra forma, não se pode dizer que a política pública seja um programa ou uma ação de governo, pois a atuação governamental é procedimento pelo qual ela se realiza.

2 Política pública sob o paradigma da Constituição da República de 1988

Vivemos em um momento histórico marcado pela travessia do Estado de Direito para o Estado Constitucional, no qual constatamos repercussões sociais, jurídicas e políticas. Não se trata da substituição de um modelo jurídico estatal por outro totalmente distinto, mas de uma versão particular aperfeiçoada do Estado de Direito. Gustavo Zagrebelsky (1999, p. 22) ensina que:

[...] quando se compara os caracteres concretos do Estado de Direito do século XIX com os do Estado Constitucional atual, adverte-se que, mais do que uma continuação, trata-se de uma profunda transformação que afeta inclusive a concepção do Direito.

Nessa nova vertente constitucional, o direito por regras é substituído pelo direito por princípios e valores. Por esse raciocínio, os argumentos sobre princípios são destinados a estabelecer um direito individual, ao passo que os argumentos de política são destinados a estabelecer um objetivo, ou seja, os princípios são proposições que descrevem direitos; as políticas são proposições que descrevem objetivos (DWORKIN, 2002, p.36).

Sem dúvida que a distinção qualitativa entre regra e princípio é um dos pilares da moderna dogmática constitucional, indispensável para a superação do positivismo legalista, cuja mudança de paradigma deve especial tributo à sistematização de Ronald Dworkin, sendo que sua elaboração acerca dos diferentes papéis desempenhados por regras e princípios ganhou aceitação universal e passou a constituir o conhecimento convencional na matéria.

No que tange às políticas públicas com foco constitucional, é importante perceber que as ações governamentais muitas vezes esbarram em conflitos de valores, ou entre regras e princípios, cujos critérios tradicionais de solução (hierarquia, cronológico e especialização) não são plenamente satisfatórios quando a colisão se dá entre normas constitucionais, mais precisamente entre direitos fundamentais. Assim, surge a ponderação de valores ou ponderação de interesses que é a técnica pela qual se procura estabelecer o peso relativo de cada um dos princípios ou valores contrapostos. Diante disso, tem-se que a perspectiva pós-positivista influenciou decisivamente a formação de uma moderna hermenêutica constitucional (BARROSO, 2002, p. 372). Tal razão nos dá a certeza de que as políticas públicas são a exteriorização da forma de ser de um Estado Democrático de Direito e de todos os valores implícitos nesse conceito.

No que concerne ao Direito Constitucional Brasileiro, pode-se verificar dois princípios que despontam e influenciam profundamente toda e qualquer reflexão sobre políticas públicas: dignidade da pessoa humana e supremacia dos direitos fundamentais.

Sobre o princípio da dignidade da pessoa humana, Luís Roberto Barroso (BARROSO, 2002, p. 372) assevera que:

O princípio da dignidade da pessoa humana identifica um espaço de integridade moral a ser assegurado a todas as pessoas por sua só existência no mundo. É um respeito à criação, independente da crença que se professe quanto à sua origem. A dignidade relaciona-se tanto com a liberdade e valores do espírito como com as condições materiais de subsistência. O desrespeito a esse princípio terá sido um dos estigmas do século que se encerrou e a luta por sua afirmação um símbolo do novo tempo. Ele representa a superação da intolerância, da discriminação, da exclusão social, da violência, da incapacidade de aceitar o outro, o diferente, na plenitude de sua liberdade de ser, de pensar e criar.

A grande dificuldade decorrente desse princípio está no fato de que, em se tratando de dignidade da pessoa humana, qualquer direito pode ser reivindicado com vistas em seu fundamento. A situação não muda quando o assunto é direito fundamental, pois este é mais que um princípio, é um valor positivado constitucionalmente. Vladimir Brega Filho (2002, p.66) o define como "o mínimo necessário para a existência da vida humana".

A existência de conceitos abertos torna complexo o ato de decidir sobre uma política pública ideal, do ponto de vista constitucional, que possa suprir as necessidades de

uma maioria, dada a desigualdade econômica, política e ideológica existente em nosso sistema social.

Portanto, o ponto de partida para uma análise [e não para um conceito] baseada na *juris ciência* deve partir do paradigma do direito constitucional, o qual envolve regras, princípios e valores. O artigo 3º da Constituição da República de 1988 estabelece os fins a serem alcançados pelo nosso Estado Democrático de Direito, são eles: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Essas diretrizes constitucionais é que devem, em tese, respaldar toda e qualquer política pública por parte do Estado e de seus governantes. E essa preocupação se torna cada vez maior, à medida que os movimentos constitucionalistas têm ganhado força e com eles, a ideia de execução de políticas públicas de fundamento constitucional, ou seja, com base na fundamentalidade de direitos.

Merece consideração, nessa parte, o movimento denominado de *neoconstitucionalismo*, cujo intento está na realização do Estado Democrático de Direito, por intermédio da efetivação dos direitos fundamentais, inclusive com implicações em todo o ordenamento jurídico (CAMBI, 2009, p.27).

Por outro lado, para a realização de todo direito assegurado constitucionalmente, torna-se necessário a instituição de instrumentos para o planejamento e execução de toda e qualquer política pública. A Constituição de 1988 estabeleceu, para este fim, as leis orçamentárias denominadas de Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Curioso notar, todavia, que na dicção constitucional só o PPA e a LDO são tratados em termos propriamente políticos, isto é, referindo-se a objetivos, metas e prioridades da Administração Pública, conforme dicção dos parágrafos 1º e 2º do artigo 165, *in verbis*:

Art. 165 [...]

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, Constituição Federal de 1988).

Existe uma explicação jurídico-política para esse tratamento, pois a Lei Federal nº 4.320/64 não previu a obrigatoriedade da elaboração da LDO nas três esferas de Governo, quais sejam: federal, estadual e municipal, sendo uma inovação constitucional que, na prática, objetiva dar oportunidade de o Poder Legislativo participar, juntamente com o Poder Executivo, na construção do Plano de Trabalho do Governo a ser concretizado, o que se dará de forma efetiva com a execução da Lei Orçamentária Anual (BUCCI, 2006, p.16).

Importante frisar que a atividade de gestão de políticas públicas se confunde com as atribuições do próprio Estado. A política pública pressupõe um sujeito ativo principal, titular prioritário na elaboração, planejamento, execução e financiamento dessas ações e programas. Esse sujeito é sempre o Estado, seja em face da Administração Direta ou da Administração Indireta, ou por meio dos demais poderes estatais constituídos (Legislativo e Judiciário), pois a atuação do Estado é essencial e indispensável para dar o impulso oficial do que se convencionou chamar de políticas públicas (AITH, 2006, p. 235).

Por sua vez, os governos são os responsáveis pela execução das ações voltadas à garantia dos direitos humanos dentro da sociedade política brasileira. Ocorre que, com a reforma do Estado, o processo de execução das políticas públicas não está mais concentrado no governo constituído, sendo reclamado por múltiplos setores e assumindo também múltiplas conotações (AITH, 2006, p. 233).

Para diferenciar uma política de Estado de uma política de governo torna-se necessário a conjugação dos seguintes fatores: I) objetivos da política pública; II) a forma de elaboração, planejamento e execução dessa política pública; e por fim, III) a forma de financiamento da política pública (AITH, 2006, p. 235).

A política de Estado deve ser analisada a partir do enfoque dos fins do Estado, ou seja, da organização política e social (*v.g.* Consolidação do Estado Democrático de Direito), ou de sua estrutura organizacional, a exemplo das carreiras essenciais compreendidas dentro dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que não podem ser delegadas, nem

sofrer interrupção e somente podem ser financiadas exclusivamente com recursos públicos. Por sua vez, as políticas de governo são pontuais, voltadas à promoção e proteção dos direitos humanos, são dotadas de uma maior flexibilização e de maior especificidade em seus objetivos e utilizam a estrutura estatal já existente para serem desenvolvidas e podem ser delegadas, interrompidas e sofrer variação de governo para governo, sendo que, para o seu provimento é admitido o cofinanciamento privado, através de regras e controles fixados pelo Poder Público (AITH, 2006, p. 236-238).

Pode-se concluir que, embora a Constituição da República não conceitue política pública de forma expressa, ela nos dá o caminho para a busca de uma definição baseada na forma de ser do Estado. Os elementos norteadores dessa concepção se caracterizam por atributos que informam os fins, os objetivos, princípios, diretrizes e instrumentos de controle e planejamento das ações de Estado e de governo. Portanto, é a exteriorização do conceito de Estado que irá definir os objetivos a serem alcançados em termos de execução de políticas públicas voltadas para a efetivação dos direitos fundamentais.

3 Sujeitos do processo das políticas públicas e interesses

Frente a um conflito, como os que compõem a agenda de uma determinada política pública, sempre se verifica uma desigualdade formal ou material. Esta afirmação poderia parecer uma banalidade, no entanto, é relevante ao nosso estudo atentar para uma dimensão especial dessa disparidade: a capacidade de mobilização frente a cada um dos problemas por parte de cada um dos sujeitos do processo das políticas públicas.

Nesse sentido, Robison Gonçalves de Castro (2012, p.15) enumera dois tipos de personagens na formação das agendas: os atores propriamente ditos e os públicos. Essa distinção é baseada na mobilização e na observação dos sujeitos ativos e passivos que, de uma forma ou de outra, interferem na sede de políticas públicas.

Os atores são os partidos, associações de interesse em cada tema, movimentos sociais organizados, as organizações, o Estado por meio da União ou dos Estados-Membros e Municípios representados pelo Poder Executivo, o Ministério Público e o próprio Judiciário.

O doutrinador ainda faz outra subdivisão que abrange atores de identificação - aqueles que são os mais ativos e promovem diretamente a discussão e as reivindicações

sobre o tema - e atores de atenção - que com menor grau de interesse e atividade, apenas observam atentamente o desenrolar da discussão, para intervir apenas em situações específicas em que um interesse pontual possa ser afetado (CASTRO, 2012, p. 16-17).

Os públicos são aqueles que, por diversas razões, não apresentam mobilização capaz de influenciar diretamente o desenvolver da discussão, mas que, de alguma forma, serão afetados por uma política pública setorial.

A atuação dos atores implica um problema público socialmente assumido e que pode surgir dentro ou fora da instituição governamental. Esses fenômenos podem decorrer de compromissos contidos nos programas eleitorais, de levantamentos parlamentares, decisões judiciais que impõe uma determinada prestação estatal, de manifestação de *lobby* de grupos organizados em face de representações político-partidárias com representação no Legislativo, de manifestações individuais, de organismos internacionais, de revisões de políticas preexistentes, de transferências de competências, de análise de tendências de despesas ou receitas, de uma crise econômica, de uma epidemia e até mesmo de Tratados Internacionais (CASTRO, 2012, p. 18).

No que tange ao acesso à agenda, tem-se que este não é livre nem neutro. Os interesses de quem possui posição de liderança institucional normalmente são controlados pela imprensa, tida como o "maior fator de controle de acesso à agenda pública nas sociedades ocidentais modernas" (CASTRO, 2012, p. 19).

Sob o paradigma da Constituição, a atuação em sede de políticas públicas pode ser direta por meio dos Poderes Executivo e Legislativo, mas também pode ser indireta, sob influência do Ministério Público e do Poder Judiciário.

O Poder Executivo, por ser detentor primário do orçamento público, tem a incumbência de exercer o planejamento da política pública governamental através de instrumentos denominados de Leis Orçamentárias.

A atuação desse Poder deve estar pautada nas seguintes características: i) visão estratégica, com estabelecimento de objetivos; ii) identificação dos problemas a enfrentar ou oportunidades a serem aproveitadas; iii) concepção dos programas que deverão ser implementados, com vistas a atingir os objetivos que implicarão, por sua vez, na solução de problemas ou no aproveitamento de oportunidades; iv) especificação das diferentes ações do programa, com identificação dos respectivos produtos, que darão origem, quando

couber, aos projetos e atividades e v) atribuição de indicadores aos objetivos, e metas aos produtos. Todos esses elementos devem ser observados em um encadeamento lógico entre planos e orçamentos - problemas, programas, atividades e projetos (Cf. Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão).

A partir da publicação da Lei Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), as Leis de Diretrizes Orçamentárias de cada ente deverão indicar os resultados fiscais pretendidos para o exercício financeiro para o qual a lei se referir e também para os dois seguintes. Isso assegurará que o governante que assumir o Executivo não será apanhado de surpresa por ações execráveis do seu antecessor.

O Poder Legislativo, por sua vez, tem o dever de atuar como fiscalizador dos atos do Poder Executivo. É o chamado exercício dos 'freios e contrapesos'. A Constituição da República de 1988 consagrou as Leis de Diretrizes Orçamentárias justamente com essa finalidade.

O Ministério Público, também pode delinear certas atuações do Poder Executivo por meio de Termos de Ajustamento de Conduta, os chamados TAC's que foram instituídos pela Lei Federal nº 7.347/85 (art. 5º, § 6º). Esses ajustes funcionam como uma espécie de contrato que, por sua vez, poderá ser utilizado como meio de prova para a promoção de uma ação civil pública, também regulada pelo referido diploma legal. Além disso, o órgão ainda pode manejar orientações administrativas para direcionar a atuação, tanto do Poder Executivo como do Poder Legislativo na elaboração de atos que visem à organização administrativa interna, como a concessão de diárias, por exemplo.

No que concerne à atuação do Judiciário, não há dúvidas de que tal Poder pode controlar políticas públicas (SANTIN, 2004). O grande questionamento é em relação ao grau de atuação dos magistrados nessa seara, haja vista que para doutrinadores como Eduardo Appio (2006) essa interferência somente poderia se dar na fase de execução das ações de governo, nunca no momento de elaboração de planos políticos.

A troca de posições no cenário das políticas públicas no Brasil tem sua origem no fato do não cumprimento de funções precípua por parte de algum Poder constitucionalmente instituído, ou por violação de um direito individual ou coletivo por parte do próprio Estado. Assim, se o Executivo não cumpre, por exemplo, com sua obrigação de assegurar ao cidadão o direito à saúde, o Judiciário será provocado para determinar ao

ente público que cumpra com sua obrigação constitucionalmente prevista. O Legislativo normalmente atua em sede de políticas públicas por meio de emendas orçamentárias, haja vista que não pode fazê-lo através de programas, por vedação prevista na Constituição da República.

A instância final para os Poderes Executivo e Legislativo e até mesmo para os cidadãos é mesmo o Judiciário. Uma ferramenta bastante utilizada para o controle de políticas públicas tem sido as ADIns. Nove atores políticos legitimados no artigo 102 da Constituição da República têm a possibilidade de ingressar com Ações de Inconstitucionalidade diretamente no Supremo Tribunal Federal. Alguns fazem parte do Estado (governadores, a Mesa da Câmara, o Procurador-Geral), mas outros são menos relacionados com o cotidiano do governo (A Ordem dos Advogados do Brasil, as confederações sindicais e as entidades de classe, por exemplo).

Matthew Taylor (2007, p.53) salienta que "os agentes estatais são os mais bem-sucedidos requerentes desse tipo de ações. Federações comerciais e industriais tem 58% (cinquenta e oito por cento) das chances de um ator estatal e os partidos políticos 25% (vinte e cinco por cento)". Mas a busca pelo Judiciário não ocorre apenas por parte de opositores. O governo federal, incluindo autarquias e empresas estatais, é o maior usuário dos tribunais federais.

Em síntese, a busca pelo Judiciário tem sua razão de ser na omissão do Estado em prover direitos fundamentais ou quando, na atuação positiva deste se contraria preceitos e princípios da Constituição (TEIXEIRA; PAIUCA; BICALHO, 2009, p.58).

Entre as causas para a omissão do Estado tem-se a falta de recursos (reserva do possível) como a principal, mas há outros problemas que precisam ser superados para que a atuação do gestor público não fique engessada, possibilitando que o controle para se evitar desvios seja superado por planejamento a longo prazo para se alcançar resultados.

4 Controle para evitar desvios x planejamento para alcançar resultados

Os juristas normalmente têm a tendência de visualizar todo e qualquer fenômeno da realidade fática do mundo pela perspectiva do direito, como parece ser óbvio. O que preocupa é quando questões que não formam um objeto restritamente normativo, como é

o caso do planejamento orçamentário, sejam tomadas por um prisma exclusivamente legalista.

Tanto o direito como a moral tem como função reduzir os conflitos entre indivíduos e facilitar a cooperação social. No intuito de cumprir com essa incumbência, o direito se utiliza de dois elementos: a coação - que é o emprego da ameaça com o objetivo de que as pessoas atuem conforme as condutas pré-estabelecidas legalmente - e a autoridade - que é o consenso de que o Estado, por meio dos órgãos jurídicos, possui poder de atribuir eficácia às suas decisões (NINO, 2007, p.99-100).

Os conceitos de coação e autoridade estão amplamente ligados a uma constante necessidade de controle, por parte do Estado, de todas as ações humanas em que possam ocorrer conflitos ou desvios (de recursos e de finalidade).

No Brasil, esse tipo de preocupação é tão exacerbada, que o foco de todas as ações de Estado voltadas para a elaboração e execução de políticas públicas tem sempre uma orientação voltada para algum tipo de controle de políticas públicas, seja ela de monitoramento, fiscalização, auditoria ou avaliação (CASTRO, 2012)

Rita Biason, em texto virtual intitulado "Breve histórico da corrupção no Brasil", assevera que:

Os primeiros registros de práticas de ilegalidade no Brasil, que temos registro, datam do século XVI no período da colonização portuguesa. O caso mais frequente era de funcionários públicos, encarregados de fiscalizar o contrabando e outras transgressões contra a coroa portuguesa e ao invés de cumprirem suas funções, acabavam praticando o comércio ilegal de produtos brasileiros como pau-brasil, especiarias, tabaco, ouro e diamante. Cabe ressaltar que tais produtos somente poderiam ser comercializados com autorização especial do rei, mas acabavam nas mãos dos contrabandistas. Portugal por sua vez se furtava em resolver os assuntos ligados ao contrabando e a propina, pois estava mais interessado em manter os rendimentos significativos da camada aristocrática do que alimentar um sistema de empreendimentos produtivos através do controle dessas práticas.

O fator corrupção tem gerado, em nosso país, uma busca constante pela normatização como barreira para todo e qualquer tipo de desvio. Esses óbices legais têm restringido cada vez mais a discricionariedade do gestor público, direcionando o foco do administrador público para os riscos advindos de toda e qualquer iniciativa governamental em detrimento de esforços voltados para soluções eficientes para os administrados quando da criação e execução de políticas públicas (Caderno Interlegis - Senado Federal).

Um bom exemplo de um controle exacerbado é o proveniente do regramento do direito eleitoral. Muitas das ações governamentais são vedadas em ano de eleição, como se a nação tivesse que parar no quarto ano de mandato dos gestores públicos em face do risco iminente da utilização da máquina pública para fins eleitoreiros. Como compatibilizar, por exemplo, a necessidade de prestação de serviços de qualidade pelo poder público com a proibição da realização de concurso público em ano de eleições? Estariam todas as instituições mancomunadas com atos de improbidade nesse período?

Além disso, controle sem planejamento a longo prazo é um problema a ser enfrentado também pelos operadores do direito, pois o delineamento da política pública não é questão atinente somente ao gestor público. As diretrizes para o alcance de resultados eficientes na condução da atividade pública dependem de questões que transcendem a mera elaboração orçamentária, pois todos falam do tal princípio da eficiência previsto na Constituição, porém a maioria dos doutrinadores do direito não consegue definir exatamente o que isso significa em termos jurídicos.

No plano de avaliação de políticas públicas já implementadas, tem-se que o resultado decorrente do desempenho pode ser examinado sob a dimensão da eficiência, a qual é definida como "relação entre os produtos gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados em um determinado período de tempo" (CASTRO, 2012, p.39).

Quando o legislador elegeu, através da Emenda Constitucional nº 19, o princípio da eficiência como diretriz da Administração Pública, definiu que a atividade por ela realizada (prestação de serviço, fomento, fiscalização) deve fornecer a maior quantidade de bens ou de serviços com o menor dispêndio de tempo e recursos. Importante frisar que eficiência não se confunde com eficácia, esta diz respeito apenas ao grau com que se atingem os objetivos e as metas de uma ação governamental, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos envolvidos (COHEN; FRANCO, 1993, p.102).

Apesar disso, a doutrina pátria ainda diverge sobre o conteúdo jurídico desse conceito. Para Alexandre de Moraes (1999, p.30),

O princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios

legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social.

Maurício Antônio Ribeiro Lopes (1998, p.108), por sua vez, não considera o princípio como uma imposição, mas como uma simples consequência de uma boa administração, nos seguintes termos:

Inicialmente cabe referir que a eficiência, ao contrário do que são capazes de supor os procederes do Poder Executivo Federal, jamais será princípio da Administração Pública, mas sempre terá sido - salvo se deixou de ser em recente gestão pública - finalidade da mesma Administração. Nada é eficiente por princípio, mas por consequência, e não será razoável imaginar que a Administração, simplesmente para atender à lei, será doravante eficiente, se persistir a miserável remuneração de grande contingente de seus membros, se as injunções políticas, o nepotismo desavergonhado e a entrega de funções do alto escalão a pessoas inescrupulosas ou de manifesta incompetência não tiver um paradeiro.

Esse entendimento é corroborado por Celso Antônio Bandeira de Mello (1999, p.92), que assim esclarece:

Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que burilam no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da 'boa administração'.

A verdade é que o princípio da eficiência não assegura que uma política pública obtenha resultados, porque o alcance dos objetivos de qualquer empreendimento está voltado para outro conceito, o da efetividade, o que, nas palavras de Castro (2012, p.39), significa o alcance daquilo que foi planejado a médio e longo prazo, ou seja, a relação entre os resultados de uma intervenção ou programa em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados) e os objetivos pretendidos (impactos esperados).

Portanto, pelo prisma da efetividade de uma intervenção governamental, pretende-se ir além do mero cumprimento de metas imediatas ou específicas. Trata-se de

verificar se os produtos (bens e serviços ofertados) lograram produzir os efeitos e impactos esperados, traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção.

Para melhor explicar essa relação, tem-se o exemplo de uma ação governamental que visa vacinar a maioria da população contra um determinado vírus. O gestor empregou insumos suficientes para que o objetivo fosse alcançado dentro de um tempo previsto. Porém, a imunização não foi capaz, por si só, de evitar que 50% (cinquenta por cento) do público-alvo fosse atingido pela doença, a qual se pretendia evitar. Diante disso, apesar de ser eficiente e eficaz, a política pública não teve efetividade.

O alcance de efetividade em uma política pública depende - mais do que de insumos e de esforços - de planejamento a longo prazo. Para José Antônio Puppim de Oliveira (2006), a falha no ato de planejar políticas públicas no Brasil está relacionada à ênfase que se dá ao planejamento como forma de se tentar o controle da economia e da sociedade, em vez de vê-lo como um processo de decisão construído política e socialmente com os diversos atores interessados pela decisão com base em informações precisas e na capacidade de articulação e compreensão do processo e dos temas debatidos pelos diversos sujeitos envolvidos.

Esse paradigma é defendido por Jürgen Habermas (1987a, p.171), ao apontar para a ação comunicativa como meio de se interpretar o mundo através de uma análise que leve em consideração o objeto, o sujeito e a realidade por meio de uma intersubjetividade.

Corroborando com esse entendimento, Otfried Höffe (1991) defende a tese pela qual a sustentação do Estado Moderno não está mais no poder de coação, mas na materialização de um ideal de justiça, concebida como a única razão de ser de um Estado.

Esse Estado de justiça não pode se colocar em uma condição de engessamento, configurada por um emaranhado de regras, as quais são criadas com o subterfúgio de se restringir a improbidade administrativa por meio da redução extrema da discricionariedade do gestor público. O modelo atual de gestão precisa ser superado com base na perspectiva do direito e na ambição pela busca da justiça social por meio de políticas públicas bem planejadas e também pela efetivação das regras de condutas já existentes em nosso ordenamento jurídico.

Considerações finais

A multidisciplinaridade de visões sobre um mesmo objeto de estudos tem tornado árdua a tarefa do operador do direito de compreender o real significado do termo políticas públicas. Entretanto, a tentativa de se estabelecer um conceito jurídico para algo que nem sequer pertence à seara do direito pode ser perigoso, pois qualquer restrição em seu conteúdo e extensão interferirá nas respostas para perguntas como: quem pode, de que forma e em que momento a política pública pode ser controlada.

Depois de se transpor etapas terminológicas, históricas e normativas, tem-se que o melhor parâmetro para uma noção jurídica do tema está na concepção que o operador do direito tem de Constituição, pois a política pública se realiza em face dos objetivos do Estado. Sendo assim, para que os direitos fundamentais sejam efetivados, torna-se necessário que a democracia seja plena.

A necessidade de controle de uma política pública somente surge quando o Estado, através de um dos seus Poderes constituídos, omite-se em suas funções precípua, ou mesmo atua de forma a violar fundamentos constitucionais. Os motivos que geram tal prática são oriundos de uma visão estritamente legalista do ordenamento e, principalmente, pela corrupção engendrada no sistema.

Além disso, tem-se que conceitos como o da eficiência, propugnados como finalidade ou mesmo como um princípio tendente ao alcance do bem comum por parte do Estado devem ser canalizados para o âmbito da efetividade, ou seja, para resultados reais e palpáveis. Isso somente poderá ser alcançado quando as políticas públicas forem elaboradas em consonância com os anseios daqueles para os quais elas são dirigidas, e não somente para o cumprimento de uma agenda ou em face dela.

A contribuição a ser dada pela Ciência Jurídica está no aprimoramento teórico de produções científicas que possam dar subsídios aos atores que manuseiam os instrumentos pelos quais a política pública se efetiva (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual). Deve-se levar em consideração que a discricionariedade do gestor público tem sua importância, não podendo ser engessada ou suprimida pelo temor dos excessos praticados pelos ímprobos.

Por fim, resta dizer que é o direito (e não as regras) que deve definir a perspectiva, finalidade, conteúdo, forma e objeto de uma política pública. A concretização dos direitos fundamentais depende dessa superação, e as bases do pós-positivismo atreladas ao paradigma neoconstitucional pode ser a solução para esse problema de falta de efetividade.

Referências

AITH, Fernando. Políticas Públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

APPIO, Eduardo. *Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá Editora, 2006.

BARROSO, Luís. Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro. *Direito e Democracia*, Canoas, v. 3, n.2, 2º sem. de 2002.

BENEVISTE, Émile. *Problemas de Linguística Geral II*. Campinas: Editora Pontes, 1989.

BIASON, Rita. *Breve Histórico da corrupção no Brasil*. In: Movimento Voto Consciente. Disponível em: <www.votoconsciente.org.br>. Acesso em: 14 maio 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13 jun. 2012.

BRASIL. *Interlegis. Programa de Integração Legislativa*. Brasília, Senado Federal, 2012. Disponível em: <www.interlegis.leg.br>.

BRASIL. *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 13 jun. 2012.

BREGA FILHO, Vladimir. *Direitos Fundamentais na Constituição de 1988. conteúdo jurídico das expressões*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira: 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O Conceito de Política Pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

CASTRO, Robison Gonçalves de. Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. In: *Cadernos Interlegis para capacitação a distância*. Senado Federal. Disponível em: <www.Senado.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2012.

COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis. Vozes, 1993.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade de Políticas Públicas. In: MELLO, Celson Antônio Bandeira de (Org.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros, 1997. v. 2.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Revista de Ciências Humanas*, v.13, n.17/18, 2 sem. 1997.

HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa*. Racionalidad de la acción y racionalización social. Tomo I. Madrid: Taurus, 1987a.

HÖFFE, Otfried. *Justiça Política: Fundamentação de uma Filosofia Crítica do Direito e do Estado*. Trad. Ernildo Stein. Vozes, Petrópolis, 1991.

LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. *Comentários à Reforma Administrativa: de acordo com as Emendas Constitucionais 18, de 05.02.1998 e 19, de 04.06.1998*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

LOWI, Theodore. J. Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, 1992.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão Jurídica das Políticas Públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito*. 4. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MIRANDA, Cíntia Morais de. Consequências de direito após o reconhecimento da união estável homoafetiva pelo Supremo Tribunal Federal. *Jus Navigandi*, Teresina, v. 16, n. 3050,

nov. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/20380>>. Acesso em: 11 jun. 2012.

MORAES, Alexandre de. *Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

NINO, Carlos Santiago. *Ética y Derechos Humanos: un ensayo de fundamentación*. 2.ed. rev. aum. Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo DePalma, 2007.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Repensando Políticas Públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento? In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Org.). *Estado e Gestão Pública*. Visões do Brasil Contemporâneo.; Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

PARSONS, Wayne. *Public Policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham, UK, Edward Elgar. 1997.

SAIANDA, Maria H. *Para Ensinar o Discurso Científico*. Ler educação. Beja: Escola Superior de Educação de Beja, 1992.

SANTIN, Valter Foletto. *Controle Judicial da Segurança Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SILVEIRA, Paulo Fernando. *Freios e Contrapesos (Checks and Balances)*. Belo Horizonte : Del Rey, 1999.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 8, n. 16, jul./dez. 2006.

TAYLOR, Matthew M. Como o Judiciário brasileiro interfere nas políticas públicas. Revista Getúlio. In: Programa de Especialização e Educação Continuada da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: set. 2007, p. 53. Disponível em <www.bibliotecadigital.fgv.br/...>. Acesso em: 04 jul. 2012.

TEIXEIRA, Maria Cristina; PAIUCA, Anna Christina K.; BICALHO, José Sebastião V. O Controle Judicial de Políticas Públicas. *Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidade e Direito*, v. 6, n. 6, 2009, p. 58. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistasmetodista.index.php/>>. Acesso em: 04 abr. 2012.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El Derecho Dúctil. Ley, direitos, justiça*. Traducción de Marina Gascón. Madrid: Editorial Trotta, 1999.

Artigo recebido em 16/07/2012 e
aprovado para publicação em 04/12/2012.