

## DIREITO SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: ALGUMAS APROXIMAÇÕES

SOCIAL LAW AND PUBLIC POLICY:  
SOME APPROACHES

Ana Luiza Berg Barcellos\*

\* Graduada em Direito pela Universidade Católica de Pelotas (UCPel). Especialista em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestre em Educação pela Universidade Federal de Pelotas (UFPeL). Doutoranda em Política Social junto ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da UCPel. Professora de Direito Processual Civil da UCPel. E-mail: analbb@ig.com.br.

**Como citar:** BARCELLOS, Ana Luiza Berg. Direitos sociais e políticas públicas: algumas aproximações. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 11, n. 2, p.109-138, ago. 2016. DOI: 10.5433/1980-511X.2016v11n2p109. ISSN: 1980-511X.

**RESUMO:** O presente trabalho tem como objetivo apresentar alguns elos entre o Direito e as políticas públicas. Pretende-se expor a definição de política pública, tal como localizada na doutrina que trata do tema e, a partir desta conceituação, analisar a possibilidade de se considerar a criação das normas jurídicas como política pública. Almeja-se, assim, verificar a proximidade entre as políticas públicas e as regras oriundas do processo legislativo. Por fim, analisa-se a atuação do Poder Judiciário como instância de controle e implantação de políticas públicas. Em face do momento atual, de judicialização extrema dos mais diversos tipos de conflitos, muitos versando sobre prestações fundamentais devidas pelo Estado, promover a reflexão acerca dos elos entre Direito e Políticas

Públicas é essencial para o aperfeiçoamento social.

**Palavras-Chave:** Direitos Sociais; Políticas Públicas; Poder Judiciário; Judicialização

**ABSTRACT:** This study presents correlations between Law and public policies, and aims to expose the latter's definition, which is formulated by the specific doctrines and research that involves each of them; therefore, using these concepts, this paper analyzes the possibility of considering the creation of judicial rules as a public policy. Thus, this paper checks the proximity between public policies and the norms that arise from the legislative process. Finally, this study analyzes the Judiciary system as an instance for control and implementation of public policies.

**Keywords:** Social Rights; Public Policies; Judiciary; Judicialization

## INTRODUÇÃO

Diante do quadro contemporâneo de judicialização das questões sociais no Brasil, e, por conseguinte, da política, vislumbra-se como relevante refletir acerca das inter-relações entre os direitos sociais e as políticas públicas. É recorrente a omissão do Estado na efetivação dos direitos fundamentais e, por consequência, a necessária intervenção do Poder Judiciário dando guarida aos cidadãos desassistidos em direitos garantidos constitucionalmente, como, por exemplo, na área da saúde.

Percebe-se, desta forma, a judicialização de conflitos que deveriam ser solucionados na esfera administrativa, ou seja, pela gestão dos recursos públicos e destinação aos setores da sociedade que demandam por melhorias. Porém, a ineficiência estatal se apresenta flagrante, exigindo, desta forma, que o Poder Judiciário intervenha como último recurso para uma sociedade carente de gestores que defendam, efetivamente, o interesse da maioria. Para que haja organização do Estado capaz de intervir e atender às demandas sociais, segundo Di Giovanni (2010, p. 5), faz-se necessário a presença de alguns elementos, tais como “capacidade de planificação consolidada nos aparelhos de Estado”, “coexistência e independência de poderes”, “vigência de direitos de cidadania” e, ainda, “capacidade coletiva de formulação de agendas públicas”.

Desta forma, o presente artigo objetiva inicialmente analisar a definição de políticas públicas, sem que este seja o foco central do trabalho, mas pretendendo apenas abordar o tema de modo a delimitar a compreensão do assunto. Além disso, realizar-se-á uma aproximação desta matéria com os direitos sociais, ou seja, qual a relação existente entre estes dois ramos do saber e práticas e, por fim, refletir sobre a

atuação do Poder Judiciário no que tange as políticas públicas.

## 1 POLÍTICAS PÚBLICAS: REFERÊNCIAS CONCEITUAIS

Neste capítulo pretende-se apresentar algumas referências conceituais sobre a definição de política pública, a fim de viabilizar a aproximação entre tal área de estudo e o tema dos direitos sociais. Antes de perquirir sobre o conceito de política pública, impõe-se expor algumas reflexões acerca da questão política, uma vez que todos os temas que se pretende abordar neste estudo: políticas públicas, direitos sociais e judicialização, estão permeados pela política.

Surge a política como ação do Estado porque este intercede na relação entre os diferentes, não sendo ela “inerente à natureza dos homens, mas resulta do imperativo de convivência entre eles, que não apenas são diferentes do ponto de vista da idade, do sexo, da cor, da etnia, mas possuem valores, crenças, opiniões e ideologias distintas [...]” (PEREIRA *In* BOSCHETTI, 2009, p. 89)

A política, como expõe Pereira (*In* BOSCHETTI, 2009, p. 89), é forma de regulação social historicamente adotada, sendo “instrumento de consenso, negociação e entendimento entre as partes conflitantes”. Situa-se ao lado da coerção, a qual é utilizada pelo Estado quando há falência da política, como, por exemplo, nas ditaduras.

Nesta direção, sintetiza Pereira a compreensão de política nos seguintes termos:

[...] compõe-se, ao mesmo tempo, de atividades formais (regras estabelecidas, por exemplo) e informais (negociações, diálogos, confabulações) adotadas num contexto de relações de poder e destinadas a resolver, sem violência, conflitos em

torno de questões que envolvem bens e assuntos públicos. Mas, ela é também, nos termos de Aristóteles, o estudo dessas atividades e dos arranjos adotados pelos homens para coexistirem em sociedade. Pereira (2011 apud BOSCHETTI, 2009, p. 91).

Contudo, a expressão política apresenta sentido clássico e outro mais atual, ambos relacionados às ações do Estado e direcionadas a atender às necessidades e às demandas da sociedade. Neste nicho, encaixa-se a questão de política pública, a qual abarca a política social.

Porém, neste estudo, optou-se pelo uso da terminologia política pública e não política social, adotando-se, assim, o posicionamento de Pereira (2011, pp. 173-174), para quem as políticas sociais pertencem ao gênero das políticas públicas, sendo ambas “políticas de ação”, nas quais é requerida a “participação ativa do Estado, sob o controle da sociedade, no planejamento e execução de procedimentos e metas voltados para a satisfação de necessidades sociais”. Pereira (2011, pp. 173-174) destaca que “política pública expressa, assim, a conversão de demandas de decisões privadas e estatais em decisões e ações públicas que afetam e comprometem a todos”.

As políticas públicas são um ramo da ciência política no qual se investiga “como e por que os governos optam por determinadas ações” (SOUZA, 2006, p. 22). Nessa linha, Paula Arcoverde Cavalcanti, expõe em sua tese de doutorado o seguinte entendimento, o qual se referencia abaixo a fim de sintetizar a diversidade de posicionamentos localizados na doutrina especializada:

As políticas públicas são entendidas como feitas

em nome do “público”; a política geralmente iniciada por um governo; as políticas públicas podem ser implementadas por atores do setor público, atores de setores privados ou ainda por atores de organizações não governamentais; a política pública é o que o governo pretende fazer ou não fazer. É possível perceber a existência de elementos comuns nas definições de política pública. Um deles é o referente à tomada de decisão e às ações a ela ligadas. Ou seja, as definições enfatizam, de um lado, o processo contínuo de tomada de decisões e, de outro, e de forma complementar o fato de que a política pública deve ser entendida como um conjunto de ações interligadas. Nesse sentido, alguns autores falam de políticas públicas que potencialmente serão implementadas, enquanto que outros estabelecem sua conceituação tendo em vista a efetiva implementação das ações em um determinado período de tempo (CAVALCANTI, 2007, p. 32).

Ainda na busca de uma definição desta expressão, Pereira (*In* BOSCHETTI, 2009, p. 87) destaca ser necessário, antes de conceituar política pública, compreender a expressão política com uma conotação mais geral, relacionada aos temas clássicos, como, por exemplo, os atinentes às eleições, ao voto, aos partidos, ao parlamento e ao governo. Contudo, também apresenta um ângulo mais recente e limitado, referente “às ações do Estado face às demandas e necessidades sociais da sociedade, desde que aquele se tornou crescentemente interventor” (PEREIRA *In* BOSCHETTI, 2009, p. 87).

Para Di Giovanni (2010, p. 5), a política pública apresenta-se

como uma “forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas”, sendo resultado de “uma complexa interação entre o Estado e a sociedade, entendida aqui num sentido amplo, que inclui as relações sociais travadas também no campo da economia”.

É recorrente na literatura que aborda o tema das políticas públicas a distinção entre as expressões *polity*, *policy* e *politics*, sendo relevante tal conceituação para o entendimento do complexo assunto, já que na linha inglesa a expressão *policy* (equivalente a política pública) apresenta duas outras faces, *polity* e *politics*. Desta forma, a fim de precisamente esclarecer estas distinções, são pertinentes as lições de Cavalcanti:

Por fim, após a explanação das diversas definições e considerando as especificidades que cada língua que os termos possuem, em termos gerais, a palavra política (*polity*) é utilizada para se referir à organização política de um grupo, governo ou sociedade ou a uma sociedade organizada, como uma nação, que tem uma forma específica de governo. Já a palavra política (*politics*) é um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução dos conflitos quanto aos bens públicos e políticas públicas (*policy public*, *policies*) podem ser “outputs”, da atividade política (*politics*) e compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores (CAVALCANTI, 2007, p. 18).

Na delimitação teórica das políticas públicas têm-se duas

interpretações principais, segundo Pereira:

a que privilegia o Estado como o produtor exclusivo de política pública, a ponto de conceber o termo *público* como sinônimo do termo *estatal*; e a que privilegia a relação dialeticamente contraditória entre Estado e sociedade como o fermento da constituição e processamento dessa política. Neste sentido, a política pública não é só do Estado, visto que, para a sua existência, a sociedade também exerce papel ativo e decisivo; e o termo público é muito mais abrangente do que o termo estatal (PEREIRA, 2009, p. 94).

Corroborando tal entendimento, deve-se destacar que as políticas públicas são concretizadas em nome do público, podendo ser implementadas pelo próprio Estado, mas também por outros ramos da sociedade. Nesta via, o Estado depende da política para sua manutenção, para estabelecer e robustecer as forças e funções do próprio Estado, bem como suas relações com a sociedade.

Com igual condução, Vicente de Paula Faleiros informa:

O Estado e suas políticas situam-se num marco histórico-estrutural, e não é dentro de uma lógica formal abstrata que se pode compreender suas funções, mas na correlação de forças e lutas sociais e políticas que articulam os movimentos da sociedade com setores do legislativo e do executivo, formando blocos de pressão e negociação onde os interesses dominados podem se manifestar a obter algumas conquistas. Nessa perspectiva, as formas de legitimação do Estado passam por transformações ao longo da



história e, segundo a correlação de forças, numa determinada conjuntura política (FALEIROS, 2000, p. 79).

Observa-se, portanto, que as relações construídas pelo Estado dependem, para sua perpetuação, das forças políticas existentes dentro do próprio Estado, as quais se dão em decorrência da atuação dos atores sociais, que provocam ações públicas, as quais legitimam o próprio Estado.

Por outro lado, de forma diversa, lecionam Pierre Muller e Yves Surrel:

[...] estudar a ação pública não consiste verdadeiramente [...] em refletir sobre o lugar e a legitimidade do Estado, enquanto forma política abstrata, mas em compreender as lógicas implementadas nestas diferentes formas de intervenção sobre a sociedade, em identificar os modos de relação existentes entre atores públicos e privados e em compreender como a ação pública recobre as dinâmicas imprecisas e evolutivas da fronteira entre Estado e sociedade (MULLER; SUREL, 2004, p. 9).

As ações públicas, como referem os autores antes citados, tem um “caráter construtivo e evolutivo”, resultando disso a dificuldade em definir no que consiste a política pública. Resumindo alguns entendimentos, explicitam os autores:

Na literatura especializada, as definições vão desde a qualificação mínima, ‘tudo o que o governo decide fazer ou não fazer (HOWLLET,

RAMESH, 1995, p. 4), até definições mais completas, em que a política pública se apresenta como um programa de ação governamental num setor da sociedade ou num espaço geográfico: a saúde, a seguridade, os trabalhadores imigrados, a cidade de Paris, a Comunidade europeia, o oceano Pacífico etc' (MÉNY, THOENIG, 1989, pp. 130-131). Esse tipo de definição apresenta a vantagem de colocar em foco a dimensão *pragmática* da análise das políticas públicas: toda ação pública, em qualquer nível que seja, e qualquer que seja o domínio a que se refere, entre no campo da análise das políticas públicas. O inconveniente dessas definições é a contrapartida desta vantagem: se esta recobre a totalidade da ação pública, qual é o interesse heurístico do conceito de política pública? (MULLER; SUREL, 2004, p. 16)

Reforçando a ideia relacionada às dificuldades de conceituação do tema proposto, os autores Muller e Surel (2004, p. 16) indicam o agrupamento dos elementos conceituais naqueles que vêem a política pública como “quadro normativo da ação”, nos que vislumbram a combinação de “elementos de força pública e elementos de competência” e, ainda, que ela “tende a constituir uma ordem local”.

A visão de política pública como quadro normativo de ação indica ser ela “um conjunto de medidas concretas que constituem a substância ‘visível’ da política. Esta substância pode ser constituída de recursos” (MULLER; SUREL, 2004, p. 19), sendo estes financeiros, intelectuais, reguladores e materiais. A política pública concretiza-se através de um quadro geral de ação, devendo haver um conjunto de

“leis, atribuições de créditos, de administrações e de pessoal voltados para a realização de um conjunto de objetivos mais ou menos claramente definidos” (MULLER; SUREL, 2004, p. 19). No entanto, não se pode perder de vista que “uma política é mais do que uma coleção de decisões e de ações” ((MULLER; SUREL, 2004, p. 19), pois exige a organização das medidas a serem implementadas, bem como, as trocas entre os atores públicos e privados.

Nesta linha, cabe destacar Di Giovanni, para quem as políticas públicas estão dotadas de quatro estruturas elementares, quais sejam: formal, substantiva, material e simbólica. Descabe explicitar neste momento cada uma delas, mas apenas referir que as políticas públicas realizam-se através de ações sociais promovidas pelos atores sociais, os quais são “todas as pessoas, grupos ou instituições que, direta ou indiretamente participam da formulação, da implementação e dos resultados de uma política” (DI GIOVANNI, 2010, p. 23).

A interpretação da política pública como ordem local evidencia que esta “não deve ser simplesmente considerada como um conjunto de decisões” (FRIEDBERG, 1993 *apud* MULLER; SUREL, 2004, p. 22), pois, sua análise está relacionada também ao “estudo dos indivíduos e/ou grupos, que são os *atores*” (FRIEDBERG, 1993 *apud* MULLER; SUREL, 2004, p. 22). Desta forma:

Uma política pública constitui uma ‘ordem local’, isto é, um ‘constructo político relativamente autônomo que opera, em seu nível, a regulação dos conflitos entre os interessados, e assegura entre eles a articulação e a harmonização de seus interesses e seus fins individuais, assim como dos interesses e fins coletivos (FRIEDBERG, 1993

*apud* MULLER; SUREL, 2004, p. 22).

A visão das políticas públicas como expressão do poder público consiste em destacar o fato de que uma política governamental “compreende elementos de decisão ou de alocação de recursos de natureza mais ou menos autoritária ou coercitiva” (MULLER; SUREL, 2004, p. 21). Porém, questiona-se “até que ponto a dimensão coercitiva ou autoritária das políticas públicas é sempre um critério discriminante” (MULLER; SUREL, 2004, p. 21). Sobre mencionado conteúdo esclarecem Muller e Surel:

[...] afirmar a especificidade da ação do Estado não deve desembocar numa reificação do poder público em um bloco homogêneo e autônomo. Mesmo se, enquanto ato isolado, uma decisão é uma expressão do poder público, permanece, em cada caso concreto, o problema da identificação da fronteira entre espaço público e privado (HABERMAS, 1987), bem como a demonstração das interações que concorrem para a expressão do poder público. O prisma analítico das políticas públicas deve, desse ponto de vista, tornar-se a ocasião de uma interrogação constante sobre a natureza evolutiva do Estado e das relações entre espaço público e privado (MULLER; SUREL, 2004, p. 21).

Esboçando a ideia corrente de política pública, Maria Helena Oliva Augusto expõe:

À expressão *política pública*, cujo sentido corrente refere-se à intervenção estatal nas

mais diferentes dimensões da vida social é atribuída força transformadora bem menor. Neste sentido, traduziria, de maneira mais realista, as possibilidades e os limites da intervenção estatal, uma vez que sua existência não cria, necessariamente, expectativas de alterações de âmbito estrutural. Trata-se, antes, da imposição de uma racionalidade específica às várias ordens de ação do Estado, um rearranjo de coisas, setores e situações (AUGUSTO, 1989, p. 107).

Como contrapondo a tal definição, a autora explicita a diferença conceitual de política pública e de planejamento estatal, estando este vinculado a uma perspectiva desenvolvimentista, capaz de promover autonomia nacional, alicerçado na “eficácia e competência técnicas” (AUGUSTO, 1989, p. 107), promovendo, desta forma, mudanças planejadas, com a “transformação qualitativa da ordem social, conduzindo o país a mudanças de tipo estrutural” (AUGUSTO, 1989, p. 107).

Todavia, não se pode conceber política pública como um instrumento restrito aos programas estatais que visam atender as demandas de determinado nicho da sociedade. A fim de melhor compreender tal afirmativa, cabe mencionar que a construção do conhecimento sobre as políticas públicas deve abranger “a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política com o arcabouço dos questionamentos tradicionais da ciência política” (WINDHOFF, 1987 *apud* FREY, 2000, p. 214).

Este ramo da ciência surge quando:

pesquisadores procuraram entender a dinâmica das relações entre governos e cidadãos,

extrapolando o estrito apego às tradicionais dimensões normativas e morais e às minúcias do funcionamento de instituições específicas (PEREIRA *In* BOSCHETTI, 2009, p. 92).

Relevante observar que o histórico de estudo das políticas públicas seguiu por três caminhos, e apresenta-se como uma subárea da ciência política, como diz Celina Souza:

O primeiro, seguindo a tradição de Madison, cético da natureza humana, focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho seguiu a tradição de Paine e Tocqueville, que viam, nas organizações locais, a virtude cívica para promover o “bom” governo. O terceiro caminho foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações (SOUZA, 2006, p. 22).

Pondera Souza, contudo, que as definições em torno do tema concentram o foco no papel dos governos, deixando de lado aspecto conflituoso e os limites existentes para as decisões dos governos. Além disso, afirma a autora: “deixam também de fora possibilidade de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais” (SOUZA, 2006, p. 25). Segundo esta autora, pode-se resumir política pública:

como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/

ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 25).

Há que se ter, porém, o cuidado para atentar a questão sobre políticas de Estado e políticas de governo, como ressalta Maria Paula Dallari Bucci:

A política pública tem um componente de ação estratégica, isto é, incorpora elementos sobre a ação necessária e possível naquele momento determinado, naquele conjunto institucional e projeta-os para o futuro mais próximo. No entanto, há políticas cujo horizonte temporal é medido em décadas – são as chamadas ‘políticas de Estado’ -, e há outras que se realizam como partes de um programa maior, são as ditas ‘políticas de governo’ (BUCCI *In* BUCCI, 2006, p. 19).

Nesta mesma linha, Di Giovanni (2010, pp.1-2) explicita que “as políticas de Estado são aquelas que conseguem ultrapassar os períodos de um governo”. Assim, a diferença de como são institucionalizadas é que as classifica como política de Estado ou de governo.

Ademais, Pereira (*In* BOSCHETTI, 2009, p. 94), explicita que

“política pública não é só do Estado, visto que, para a sua existência, a sociedade também exerce papel ativo e decisivo; e o termo público é muito mais abrangente do que o termo estatal”.

Não se pode deixar de referir a indicação de Celina Souza (2006, p. 06), segundo a qual, “a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares” e “seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos”. Diante disso, “qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade” (SOUZA, 2006, p. 06).

## **2 DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E PODER JUDICIÁRIO**

Frente ao caráter multidisciplinar deste ramo da ciência política, cabe indagar sobre as relações entre direitos sociais, políticas públicas e, ainda, o Poder Judiciário, destacando-se a relevância da interdisciplinaridade para o Direito, muitas vezes reduzido a si mesmo. Nesse sentido, Maria Paula Dallari Bucci indaga sobre a existência de proximidade entre o direito e a política. A fim de responder a tais questionamentos, entre outros, a autora explicita:

No direito dos Estados Unidos, em que a ciência política está muito próxima do campo dos estudos jurídicos e as políticas públicas têm uma inserção mais antiga no direito público, observava William Clune: By definition, all law is public policy, in that is the collective will of society expressed in binding norms; and



all public policy is law, in that it depends on laws and lawmaking for at least some aspect of its existence. (numa tradução aproximada: Por definição, **todo direito é política pública, e nisso está a vontade coletiva da sociedade expressa em normas obrigatórias; e toda política pública é direito; nisso ela depende das leis e do processo jurídico para pelo menos algum aspecto da sua existência** [...]) (grifo nosso) (BUCCI *In* BUCCI, 2001, p. 06).

Nessa linha, Bucci (*In* BUCCI, 2001, p. 01) esclarece que “a necessidade de compreensão das políticas públicas como categoria jurídica se apresenta à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais”.

Gianpaolo Poggio Smanio (*In* SMANIO; BERTOLIN, 2013, p. 09), explica que “a compreensão do Direito e da Política como sistemas autônomos, auto-organizados e autorreferenciais impede para muitos doutrinadores a percepção de um fenômeno que realiza uma interação entre ambos os sistemas”. Entende o autor haver uma nítida “interseção entre a Política e o Direito no que se refere às Políticas Públicas” (SMANIO *In* SMANIO; BERTOLIN, 2013, p. 09).

A realização dos direitos sociais, enquanto direitos fundamentais, exige a postura intervencionista do Estado para concretizá-los, já que por força da Constituição há imposição de efetividade, surgindo, desta forma, embate social por direitos nos campos do Poder Legislativo e, até mesmo, Judiciário (BUCCI *In* BUCCI, 2001, p. 06).

Aproximando as políticas públicas do Direito, Smanio frisa que:

Como fenômeno jurídico, notamos que as

Políticas Públicas se traduzem por um complexo de normas jurídicas e assim podem ser definidas. Normas especiais, como proposto por *Eros Grau*, com fixação de objetivos a serem alcançados, mas também podendo realizar normas de conduta e normas de organização, como propôs Patricia Helena Massa-Arzabe. Essa conceituação jurídica permite que as Instituições Jurídicas e os órgãos e Poderes do Estado possam efetivar as decisões Políticas e sofrer o controle necessário de sua atuação, sobretudo para assegurar os direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos (SMANIO *In* SMANIO; BERTOLIN, 2013, p. 10).

Bucci (*In* BUCCI, 2001, p. 11) destaca, ademais, que as primeiras têm distintos suportes legais, podendo estar expressas em “disposições constitucionais, ou em lei, ou ainda em normas infralegais, como decretos e portarias e até mesmo em instrumentos jurídicos de outra natureza, como contratos de concessão de serviço público”. Realça a autora, ainda, que se deve afastar a ideia de que todo direito é permeado pela política, tanto que há em inglês as terminologias *politics*, *policy*, as quais indicam a concepção de atividade política em sentido amplo e os programas governamentais.

Demais disso, também se localiza na doutrina a definição da expressão *polity* compreendida como “organização política de um grupo, governo ou sociedade ou a uma sociedade organizada, como uma nação, que tem uma forma específica de governo”, nos moldes explicitados por Cavalcanti (2007, p.18).

Nesta relação entre os dois ramos em questão, localizam-se na

Carta Magna diversas disposições fixadoras de políticas públicas. Entre elas as relacionadas à ordem econômica, para as quais a Constituição Federal apresenta disposições básicas pertinentes à política urbana, agrícola, fundiária, reforma agrária e sobre o sistema financeiro nacional. Também há previsões correspondentes à ordem social, que versam acerca da seguridade social<sup>1</sup>, educação, cultura e desporto, ciência e tecnologia, comunicação social, meio ambiente, família<sup>2</sup>, índios (BUCCI *In* BUCCI, 2001, p.16).

Não se pode descartar que também entre os direitos fundamentais posicionam-se previsões relacionadas às políticas públicas, como, por exemplo, os direitos sociais. Na medida em que o Poder Constituinte fixou tais prerrogativas, implicitamente está impondo a adoção de políticas públicas para a concretização do direito à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção a maternidade e à infância, à assistência dos desamparados. Trava-se aqui do tormentoso dilema entre previsão normativa e efetividade de direitos, ou seja, concretização destes.

Traçando um debate sobre as políticas públicas como norma, expondo posicionamento de José Joaquim Canotilho e Luis Roberto Barroso, Bucci esclarece:

Nesse debate, delinea-se como linha de trabalho mais fecunda a da admissão das políticas públicas como programas de ação destinados a realizar, sejam os direitos a prestações, diretamente, sejam a organização, normas e procedimentos necessários para tanto. As políticas públicas

1 A seguridade social abarca as questões pertinentes à saúde, previdência social e assistência social.

2 O capítulo que aborda previsões relativas à família abrange, também, a criança, o adolescente, o jovem e o idoso.

não são, portanto, categoria definida e instituída pelo direito, mas arranjos complexos, típicos da atividade político-administrativa, que a ciência do direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico (BUCCI *In* BUCCI, 2001, p31).

Nessa relação intrínseca entre políticas públicas e direito, leciona Patricia Helena Massa-Arzabe (*In* BUCCI, 2001, p. 54), que “a concepção e implantação de políticas públicas constituem respostas a algum aspecto da vida social que passa a ser percebido como problemático suficientemente forte para demandar uma intervenção por parte do Estado.” Ademais, frisa a autora que:

a ação do Estado por políticas se faz vinculada a direitos previamente estabelecidos ou a metas compatíveis com os princípios e objetivos constitucionais, de forma que, ainda quando aqueles a serem beneficiados não tenham um direito a certo benefício, a provisão deste benefício contribui para a implementação de um objetivo coletivo da comunidade política (MASSA-ARZABE *In* BUCCI, 2001, p. 54).

Identifica-se, pela lição de Massa-Arzabem, que por intermédio de políticas públicas o Estado atende demandas da sociedade, concretizando direitos já assegurados no ordenamento jurídico, mas, também, age criando normas jurídicas regulamentadoras de relações sociais e, portanto, produtoras de direitos, para cuja efetivação se exige,

por vezes, novas medidas.

A adoção de políticas públicas é manifestação de poder e, segundo Maria Laura Dallari Bucci, as decisões políticas:

[...] influenciam e determinam a conformação jurídico-institucional do exercício do poder. Mais do que isso, a dimensão jurídico-institucional, isto é, as estruturas de exercício do poder se transformam em campo de disputa, no qual o poder real procura valer-se das formas institucionalizadas para manter e ampliar as posições de dominação (BUCCI, 2013, p. 46).

Diante dos ensinamentos de Bucci, percebe-se que as instituições servem como campo de disputa do poder, e, através deste, os nichos sociais buscam a consagração de seus interesses, como expressão de poder. As políticas públicas expressam o processo de governar, pertencem ao âmbito do que se denomina *governança* (BUCCI In BUCCI, 2001, p.58):

A ideia de boa governança pressupõe o direcionamento das ações estatais para a efetividade dos direitos sociais e para o encaminhamento de soluções a problemas sociais que encontrem os objetivos fundamentais da sociedade (BUCCI In BUCCI, 2001, p . 59).

Ricardo Urquizas Campello e Renato Jaqueta Benine (*In* SMANIO; BERTOLIN, 2013, p. 85) explicitam que “as políticas públicas podem ser compreendidas como um mecanismo estatal, que é resultado do exercício do poder político”, e, desta forma, viabiliza o exercício do poder. Seguem os autores afirmando que “no jogo de forças entre

dominantes e dominados, são estabelecidas as políticas a regerem as próprias relações que as definem”. E, em relação aos atores envolvidos nas políticas públicas, “eles são ao mesmo tempo seus idealizadores e seu potencial público-alvo”, sendo suas identidades construídas pela política pública, e, ao mesmo tempo, as “políticas são resultado do exercício de suas identidades” (CAMPELLO; BENINE *In* SMANIO; BERTOLIN, 2013, p. 85).

Nessa relação entre políticas públicas e o exercício do poder, Di Giovanni frisa a necessidade de compreendermos as primeiras como decorrentes de um processo histórico, “no interior do qual constituiu-se uma forma específica de exercício do poder político nas sociedades democráticas contemporâneas”. Na verdade, esclarece o autor que a política pública é uma forma de intervenção estatal, embasada “num conjunto de formas variadas de interação com a sociedade”, refletindo exercício do poder nas democracias contemporâneas (DI GIOVANNI, 2008, p. 2).

No que tange aos atores na implantação das políticas públicas, tem-se a posição do Poder Judiciário, o qual também atua como protagonista na efetivação dos direitos sociais. Como exemplo da atuação do Judiciário neste campo, menciona Leonardo Secchi os casos em que o julgador emite uma “decisão sobre a aplicação de cotas raciais para acesso a universidades ou, então, em casos de perda de mandato de políticos que deixaram o partido político que o ajudou a eleger” (SECCHI, 2013, p. 108).

Também se pode ilustrar a atuação do Judiciário ao prolar decisões versando sobre direito à saúde, nas quais determinam aos entes públicos, quais sejam, Municípios, Estados ou União, o provimento de medicamentos, realização de procedimentos cirúrgicos e consultas

médicas com especialistas. Têm-se, nestes casos, medidas judiciais com intuito de efetivação do direito à saúde, o qual está assegurado constitucionalmente como direito fundamental e sua realização consolida a dignidade da pessoa humana. Nessa senda, leciona Lucilia Alcione Prata:

A política pública de saúde é um direito do cidadão e um dever do Estado e, uma vez instaurada a controvérsia individual ou coletiva quanto à tutela deste direito, surge a crise que demanda uma prestação jurisdicional para pôr fim ao conflito (PRATA *In* SMANIO, BERTOLIN, 2013, p. 259).

A interferência do Poder Judiciário nas políticas públicas, em especial no campo da saúde, é de forma recorrente, objeto de análise nos mais diversos ramos de estudo. Analisando tal questão, a processualista Ana Pellegrini Grinover, afirma:

Dentro de limites, o Judiciário pode intervir nas políticas públicas – entendidas como programas e ações do Poder Público pretendendo atingir os objetivos fundamentais do Estado – quer para implementá-las, que para corrigi-las quando equivocadas. Há um pressuposto e limites postos à intervenção do Judiciário em políticas públicas. O pressuposto, que autoriza a imediata judicialização do direito, mesmo na ausência de lei ou de atuação administrativa, é a restrição à garantia do mínimo existencial. Constituem limites à intervenção: a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do

Poder Público e a irrazoabilidade da escolha da lei ou do agente público; a reserva do possível, entendida tanto em sentido orçamentário-financeiro como em tempo necessário para o planejamento da nova política pública (GRINOVER *In* GRINOVER, WATANABE, 2013, p. 149).

Se, por um lado, identifica-se a intervenção do Judiciário como instrumento para efetivação dos direitos assegurados na Carta Magna, por outro viés, segundo Gilberto Bercovici, pode haver a usurpação do poder constituinte do povo:

A partir deste protagonismo crescente dos tribunais, os juízes foram convertidos de instrumentos de garantia em legitimadores do sistema constitucional. De guardião do poder constituinte, o tribunal constitucional se pretende seu substituto, usurpando o poder constituinte do povo. A legitimidade da justiça constitucional na democracia implica na descrença dos representantes eleitos, considerando-se o juiz como uma alternativa menos pior (BERCOVICI, 2008, p. 324).

Constata-se, assim, ser o Judiciário simultaneamente instância de salvaguarda dos direitos fundamentais, mas, também, conforme lição de Bercovici, “vilão”. Isto porque, ao servir como instrumento para efetivação dos direitos, gera a descrença nas instâncias estatais que tem tal competência, no caso, o Poder Executivo.

Identifica-se, desta forma, que a relação entre Direito e



políticas públicas é bidirecional, ou seja, os direitos sociais exigem, em determinados casos, a criação de políticas públicas para sua efetivação, como, por exemplo, nos casos dos direitos fundamentais, os quais demandam do Estado a adoção de medidas para sua concretização. De outro lado, a perspectiva da implementação de políticas públicas demanda a normatização das mesmas. Desta forma, percebe-se que, por vezes, as políticas são necessárias para concretizar os direitos e, em outros casos, elas, para atenderem as demandas sociais, exigirão a elaboração de normas regulatórias, bem como de mecanismos organizacionais.

Clarice Seixas Duarte (*In* SMANIO, BERTOLIN, 2013, p. 19) defende que a legitimidade de uma política pública deve “derivar, necessariamente, de obrigações juridicamente vinculantes, previstas seja na Constituição, nos documentos internacionais de proteção dos direitos humanos ratificados pelo Brasil ou, até mesmo, nas leis infraconstitucionais”, dando-se a partir daí o seu fundamento de validade no Estado de Direito. Porém, elucida a autora, que o conjunto de leis não esgota a política pública, sendo as normas apenas “expressão jurídica da política pública”, a qual, para se concretizar, “demanda uma série de outras medidas, como a criação de órgãos, a celebração de convênios, a contratação de pessoal, a decisão sobre a alocação de recursos etc” (DUARTE *In* SMANIO, BERTOLIN, 2013, p. 19).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas apresentam-se como mecanismo imprescindível para a realização dos direitos assegurados na Carta Magna, os quais dependem das medidas tomadas pelo Estado para sua consumação.

Desta feita, direitos fundamentais como saúde, educação e segurança, por exemplo, exigem do Estado programas para efetivação. Percebe-se, assim, que a realização de políticas públicas é instrumento para os cidadãos acessarem as garantias constitucionais, sendo as medidas geradas e implementadas opção da Administração Pública.

Há discricionariedade do Poder Público para eleger as políticas públicas, bem como o grupo social a ser abarcado pelas medidas a serem tomadas. Contudo, tal discricionariedade deve atender ao interesse público e, em especial, materializar direitos já previstos no plano normativo, com destaque para os situados como fundamentais pelo legislador constituinte. Assim, a escolha das políticas públicas a serem implementadas deve guardar consonância com as demandas sociais existentes, bem como visar concretizar os direitos já assegurados de forma abstrata no ordenamento jurídico.

Para tanto, deve haver o planejamento do Estado, coordenando suas ações para uma intervenção adequada, o que explicita o direcionamento político eleito pelos dirigentes estatais, expressando, ademais, as manifestações de poder.

Identifica-se, porém, que nem sempre são observadas as reais demandas sociais para o planejamento das políticas, vez que o exercício do poder – muitas vezes – privilegia a minoria dominante. Como instrumento de controle deste “descontrole”, surge o Poder Judiciário enquanto ferramenta de efetividade de direitos e controle de políticas públicas.

Percebe-se que as políticas públicas são instrumentos imprescindíveis à realização de diversos direitos assegurados no plano constitucional, e até mesmo infraconstitucional, estando os mesmos

atrelados à iniciativa do Poder Executivo para serem eficazes, o qual está incumbido de identificar medidas a serem tomadas, planejá-las e, ainda, implantá-las. Desta feita, inviável a desvinculação entre estes dois ramos dos saberes e práticas, pois de nada serve o direito se for para restringir-se ao plano da mera previsão legal. As políticas públicas caracterizam-se como atividade estatal variada, a qual pode iniciar-se no plano legal, ou seja, com o ânimo de cultivar normas jurídicas garantidoras de determinados direitos, culminando na adoção de ações concretizadoras.

## REFERÊNCIAS

AUGUSTO, Maria Helena Oliva. Políticas públicas, políticas sociais e políticas de saúde: algumas questões para reflexão e debate. **Tempo Social**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 105-119, jul./dez. 1989. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ts/v1n2/0103-2070-ts-01-02-0105.pdf> >. Acesso em: 23 jun. 2014.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e constituição**: para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete et al (Org.). **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2009.

BUCCI, Maria Laura Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al (Org.). **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2001.

BUCCI, Maria Laura Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Laura Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Laura Dallari et al (Org.). **Políticas Públicas**: reflexões

sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMPELLO, Ricardo Urquiza; BENINE, Renato Jaqueta. Políticas públicas: análises sobre suas providências. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patricia Tuma Martins (Org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas**: uma contribuição para a área educacional. 2007. Tese (Pós-Graduação em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000422928&fd=y>>. Acesso em: 17 nov. 2014.

CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA DO RIO DE JANEIRO. **Entrevista com Geraldo Di Giovanni, professor doutor do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Unicamp**. Disponível em: <[www.crprj.org.br/site/wp-content/uploads/2016/05/jornal27-geraldodigiovanni.pdf](http://www.crprj.org.br/site/wp-content/uploads/2016/05/jornal27-geraldodigiovanni.pdf)>. Acesso em: 05 dez. 2014.

DI GIOVANNI, Geraldo. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de Pesquisa**, Campinas, n. 82, p. 1-32, 2009. Disponível em: <<http://observatorio03.files.wordpress.com/2010/06/elementos-das-politicas-publicas.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2014.

DI GIOVANNI, Geraldo. **Políticas públicas e políticas sociais**. 2008. Disponível em: <<http://geradigiovanni.blogspot.com.br/2008/08/politicas-pblicas-e-politica-social.html>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA DO RIO DE JANEIRO. **Entrevista com Geraldo Di Giovanni, professor doutor do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Unicamp**. Disponível em: <[www.crprj.org.br/site/wp-content/uploads/2016/05/jornal27-geraldodigiovanni.pdf](http://www.crprj.org.br/site/wp-content/uploads/2016/05/jornal27-geraldodigiovanni.pdf)>. Acesso em: 05 dez. 2014.

DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas, In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patricia Tuma Martins (Org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista**. São Paulo: Cortez, 2000.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle jurisdicional de políticas públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Org.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2013.

MASSA-ARZABE, Patricia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Laura Dallari et al (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

MULLER, Piere; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2004.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social: temas e questões**. 3. ed., São Paulo: Cortez, 2011.

PRATA, Lucilia Alcione. Um novo *locus* de formação das Políticas Públicas de saúde: o diagnóstico da saúde pela política. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patricia Tuma Martins (Org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patricia Tuma Martins (Org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 1-27, +jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

**Como citar:** BARCELLOS, Ana Luiza Berg. Direitos sociais e políticas públicas: algumas aproximações. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 11, n. 2, p.109-138, ago. 2016. DOI: 10.5433/1980-511X.2016v11n2p109. ISSN: 1980-511X.

Submetido em 12/02/2015

Aprovado em 07/08/2016