

POLÍTICAS PÚBLICAS - PARÂMETROS OBJETIVOS PARA SUA DEFINIÇÃO
PUBLIC POLICY - OBJECTIVE PARAMETERS FOR THEIR DEFINITION

Thiago Werner Ramasco

Mestrando na área de Direito Econômico e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR. Professor do Instituto Superior de Formação Continuada, Paraná (Brasil).
E-mail: thiago.ramasco@gmail.com.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0811928638908605>.

Luiz Alberto Blanchet

Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. Membro Catedrático da Academia Brasileira de Direito Constitucional - ABDCConst. Professor do Programa de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR, Paraná (Brasil).
E-mail: blanchet@blanchet.adv.br.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1112123271499463>.

Submissão: 26.09.2016.

Aprovação: 15.05.2017.

RESUMO

O presente estudo visa analisar as políticas públicas, iniciando por um breve histórico do tema e passando pelas fases de criação das políticas públicas. Em seguida aborda-se a importância do assunto no âmbito do Direito Administrativo e são traçados aspectos objetivos para sua definição e controle. O método de abordagem utilizado será o dedutivo, partindo de uma premissa geral, para tão somente identificar um fenômeno particular, individualizado, e a partir daí uma conclusão. A técnica de pesquisa será a documentação indireta, por meio da pesquisa bibliográfica de fontes secundárias, como publicações, revistas e livros e monografias. A relevância do tema decorre da necessidade de se controlar a execução de políticas públicas por parte da Administração Pública, do Poder Judiciário e de toda a sociedade. Aponta-se para a necessidade de se aprimorar o processo administrativo que dá suporte às políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Administrativo; Políticas públicas; Definição; Parâmetros.

ABSTRACT

This study aims to analyze public policies, starting with a brief history of the subject and passing through the stages of creation of public policies. Then it discusses the importance of the subject under the Administrative Law and objective aspects are set for definition and control. The approach method is deductive, from a general premise to solely identify a particular phenomenon, individualized, and from there a conclusion. The research technique will be indirect documentation, through bibliographic research of secondary sources such as publications, magazines and books and monographs. The relevance of the issue stems from the need to monitor the implementation of public policies by the public administration, the

judiciary and the whole society. It points to the need to improve the administrative process that supports the public policies.

KEYWORDS: *Administrative law; Public policy; Definition; Parameters.*

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas cresceu a preocupação do Direito sobre as políticas públicas em razão de uma mudança qualitativa na forma de atuar do Estado, cuja conformação inicialmente liberal era mais propícia a uma postura omissiva, de respeito às liberdades individuais.

Essa preocupação crescente, resultado do surgimento do Estado Social e da incorporação de direitos sociais que exigem uma atuação construtiva e comissiva do Estado objetiva propiciar um maior controle jurídico e social sobre os fins eleitos pela Constituição para o Estado, não apenas em relação aos direitos sociais, senão também para outras metas, como o desenvolvimento econômico sustentável.

O presente estudo visa analisar a importância do Direito Administrativo para a criação e implementação das políticas públicas, buscando delimitar parâmetros para sua identificação, o que facilita o controle interno pelos órgãos da Administração Pública e externo, pelo Poder Judiciário.

Serão abordados, ainda, em linhas gerais, os principais aspectos das políticas públicas, desde sua origem, na teoria política, passando pelo conceito e pelas fases do instituto e principais formas de expressão, que encerram um tema multidisciplinar envolvendo Direito, Sociologia, Economia e teoria política.

1 ORIGEM DO TEMA POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas passaram a ser uma preocupação do Direito há pouco mais de 30 anos. Embora o tema seja multifacetado, sua origem remonta à teoria política.

O Direito passou a se preocupar com as políticas públicas há poucas décadas, principalmente em razão das mudanças havidas na forma de atuar do Estado. Inicialmente, com base na estrutura do Estado liberal, para Maria Paula Dallari Bucci a atuação do Estado era mais voltada à limitação do poder para a garantia das liberdades individuais, em sentido omissivo, do que à ação do Estado, em sentido comissivo e construtivo propriamente dito. Assim, no Estado liberal as instituições do poder e a repartição tradicional de atribuições entre os poderes Legislativo e Executivo foram concebidas em torno da

autoridade do Estado, e não conformadas ao caráter prestacional e de gestão que a Administração Pública assume nos dias atuais. (BUCCI, 1997, P.89).

Foi apenas com o fim da Segunda Guerra Mundial, como observa Massimo Severo Giannini, e o advento de políticas sociais de saúde, seguridade social e habitação, em países da Europa e nos Estados Unidos, que houve um aprofundamento dessa alteração qualitativa das funções do Estado. Nesse Estado Social, recém-surgido, passam a ter expressão os direitos dos grupos sociais e os direitos econômicos, caracterizados por um modo de agir dos governos ordenado sob a forma de políticas públicas. (GIANNINI, 1991 *apud* BUCCI, 1997, p. 90).

Sob a influência dessa transformação do modo de agir do Estado, a Constituição de 1988 enumerou objetivos fundamentais que devem ser respeitados pela República: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Trata-se de ações de governo e políticas públicas que pautam a atuação do Estado. (KANAYAMA, 2012, P. 14).

No mesmo sentido, para Ana Paula de Barcellos, as Constituições contemporâneas, após a Segunda Guerra Mundial, introduziram de forma explícita em seus textos elementos normativos diretamente vinculados a valores ou a opções políticas, gerais (como a redução das desigualdades sociais) e específicas (como a prestação, pelo Estado, de serviços de educação). Aqueles valores estavam associados, em particular, à dignidade humana e aos direitos fundamentais. (BARCELLOS, 2005, p. 4).

O estudo da questão das políticas públicas, contudo, assumiu formas diferentes nos diversos países.

De acordo com Celina Souza, nos países da Europa a área de política pública surgiu como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado, o governo, este último o produtor, por excelência, de políticas públicas. Já nos Estados Unidos a área de políticas públicas surgiu no meio acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, ao contrário do que se verificou na Europa, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos. A introdução da política pública como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências. (SOUZA, 2006, p. 22).

Vê-se, portanto, que as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí porque qualquer teoria que se pretenda estabelecer sobre as políticas públicas deve compreender o tema em seu caráter multidisciplinar, caracterizado pelas inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

2 CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para melhor compreender os elementos que compõem o estudo das políticas públicas é imprescindível realizar o cotejo entre alguns conceitos desse instituto jurídico.

Para Celina Souza 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. 26).

Já para Maria Paula Dallari Bucci, as políticas públicas são: “[...] a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.” (BUCCI, 1997, p. 91).

Por fim, Eloisa de Mattos Höfling afirma que políticas públicas “[...] é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade.” (HOFLING, 2001, P. 31).

Obviamente os conceitos variam de acordo com os enfoques utilizados por seus autores. Porém, é possível identificar um elemento comum: o Estado em movimento, por meio de seus agentes públicos, no cumprimento de objetivos previamente definidos, seja politicamente, seja constitucionalmente, com vista à realização de ações socialmente relevantes.

3 FASES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Coube a Harold Lasswell, segundo Celina Souza, a introdução da expressão *policy analysis* (análise de política pública), na década de 1930, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também

como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. (SOUZA, 2006, p. 23). A autora afirma, aliás, que a definição mais conhecida de política pública continua sendo a de Lasswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz? (SOUZA, 2006, p. 24).

Podem ser identificadas as seguintes fases de formação e desenvolvimento das políticas públicas: Identificação do problema e formação da Agenda; Formulação de Políticas; Processo de Tomada de Decisões e Adoção de Políticas; Implementação e Avaliação¹.

O objetivo é apenas traçar um panorama sobre as etapas de definição e implementação das políticas públicas, mencionando de forma sucinta as atividades que as compõem. Frise-se novamente que, dada a complexidade do tema, dos atores envolvidos e das relações de causalidade entre esses seria impossível exaurir o assunto neste estudo, que não se propõe a isso.

3.1 FASE 1 – IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA E FORMAÇÃO DA AGENDA

A primeira etapa trata da definição do problema. Durante esta fase um problema é identificado e analisado e possíveis soluções são exploradas por meio de pesquisa e análise. A medida seguinte é a definição de uma agenda. Durante esta fase os esforços são usados para aumentar a visibilidade do problema e possíveis soluções entre o público e os tomadores de decisão.

As estratégias comumente utilizadas são as seguintes:

- organização da comunidade;
- educação pública;
- mídia e comunicações;
- convocação de interessados; e
- formação de coalizões.

Porém, mesmo que uma questão seja inserida na agenda governamental não significa que ela será considerada prioritária. A prioridade só ocorrerá quando diversos fatores se

¹ As cinco fases das políticas públicas: entenda melhor o processo pelo qual uma política pública passa até se tornar um bem comum para todos. *A Agenda 21 Comperj*. 18 out. 2013. Disponível em: <<http://www.agenda21comperj.com.br/noticias/cinco-fases-das-politicas-publicas>> Acesso em: 17.mai.16.

juntam, tais como vontade política, mobilização popular e a percepção de que os custos de não resolver o problema serão maiores que os custos de resolvê-los.

3.2 FASE 2 – FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS

Nesta segunda etapa é necessário definir as linhas de ação que serão adotadas para solucionar os problemas identificados na primeira etapa. Esse é o momento em que deve ser definido o objetivo da política, os programas que serão desenvolvidos e as metas que devem ser alcançadas. Por outro lado, haverá também a rejeição de várias propostas de ação.

Para facilitar a formulação de propostas o responsável pela elaboração da política pública deve reunir-se com os atores envolvidos no contexto (área ou setor) no qual ela será implementada para a apresentação de propostas sobre qual seria a melhor alternativa a ser seguida. Assim, a autoridade pública terá em suas mãos uma série de opiniões que servirão como fonte de ideias, que poderão apontar o caminho desejado por cada segmento social, auxiliando na escolha e, ao mesmo tempo, contribuindo com a legitimidade da opção que vier a ser adotada.

3.3 FASE 3 – PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES E ADOÇÃO DE POLÍTICAS

Esta fase contempla a decisão e a definição em torno dos seguintes aspectos:

- alternativas;
- competências das diversas esferas públicas envolvidas;
- dos recursos e estratégias de implementação;
- cronogramas e parâmetros de avaliação.

Além disso, são detalhados nesta etapa:

- os modelos e projetos;
- diretrizes e estratégias;
- as fontes de recursos;
- orçamento.

É de suma importância, ainda, a mobilização dos meios disponíveis e o mapeamento de eventuais parcerias para a implementação da política pública.

3.4 FASE 4 - IMPLEMENTAÇÃO

Nesta quarta etapa o planejamento e a escolha são transformados em atos. O corpo administrativo será o responsável pela execução da política pública, cabendo-lhe a ação direta, ou seja, a aplicação, o controle e o monitoramento das ações definidas.

Durante esse período a política pública ainda pode sofrer modificações dependendo da postura e dos interesses do corpo administrativo.

3.5 FASE 5 – AVALIAÇÃO

Após a implementação de uma política pública é importante avaliar sua eficácia. Nesse momento a pesquisa e a análise política são estratégias para avaliar se a política pública cumpre suas intenções originais, bem como se existem quaisquer resultados não intencionais. Os resultados da avaliação devem ser usados durante uma nova fase de definição do problema. Assim, o ciclo de etapas de uma política pública começa de novo e continua até que seja criada e implementada com sucesso.

É importante destacar que mudanças profundas nas políticas públicas não ocorrem de um dia para o outro. Essas mudanças são o resultado de diversas atividades em cada nova fase do ciclo de criação e implementação de uma política pública. Cada fase pode levar semanas, ou até mesmo anos dependendo da profundidade do problema, das pessoas envolvidas, da complexidade da própria política e de fatores culturais.

Dessa forma, os resultados da análise de uma política pública são decisivos para a criação de novas políticas em um mesmo setor ou população delimitada, em um ciclo que se renova por sucessivas vezes.

4 FORMAS DE EXPRESSÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Maria Paula Dallari Bucci, a expressão mais frequente das políticas públicas é o plano (embora com ele não se confunda), que pode ter caráter geral, regional ou, ainda, setorial. Nesses casos o instrumento normativo do plano é a lei, na qual se estabelecem os objetivos da política, suas metas temporais, os instrumentos institucionais de sua realização e outras condições de implementação. (BUCCI, 1997, p. 95).

A autora afirma que a origem normativa da política pública, mesmo nos casos em que resulta da iniciativa legislativa do Poder Executivo, é o Poder Legislativo. No sistema

constitucional brasileiro as políticas públicas se expressam mais comumente por meio de leis. (BUCCI, 1997, p. 95).

Contudo, não se pode olvidar, como exposto acima, que a Constituição de 1988 estabeleceu diversos objetivos a serem perseguidos pelo Estado brasileiro. De acordo com Ana Paula de Barcellos: “[...] a partir do momento em que valores e opções políticas transformaram-se em normas jurídicas, tornou-se indispensável desenvolver uma dogmática específica capaz de conferir eficácia jurídica a tais elementos normativos”. (BARCELLOS, 2005, p. 5).

Destarte, estando as políticas públicas definidas na Constituição por meio de metas e diretrizes gerais, as quais são detalhadas por meio de planos de governo expressos em leis, é consequência lógica que a Administração Pública, na fase de implementação desses planos e delimitada pelo princípio da legalidade edite regulamentos para a fiel execução desses planos. A partir daí seguem-se portarias, resoluções, instruções normativas e outros instrumentos infralegais para detalhar a execução das políticas públicas em cada esfera de atuação da Administração Pública.

A formulação da política consistiria, portanto, num procedimento, e poder-se-ia conceituar, genericamente, os programas de ação do governo como atos complexos. O incremento das atividades concernentes à elaboração das políticas e à sua execução insere-se num movimento de “procedimentalização das relações entre os poderes públicos”. Parece relativamente tranquila a ideia de que as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos são opções políticas que cabem aos representantes do povo e, portanto, ao Poder Legislativo, que as organiza em forma de leis de caráter geral e abstrato para execução pelo Poder Executivo segundo a clássica separação de poderes de Montesquieu. Entretanto, a realização concreta das políticas públicas demonstra que o próprio caráter diretivo do plano ou do programa implica a permanência de uma parcela da atividade “formadora” do direito nas mãos do governo, Poder Executivo, perdendo-se a nitidez da separação entre os dois centros de atribuições. (BUCCI, 1997, p. 96).

Essa pertinência entre o tema das políticas públicas e o Direito Administrativo é abordada por Marília Lourido dos Santos:

Ainda hoje, não se encontra sedimentado doutrinariamente – ou mesmo pela jurisprudência – o modo como o direito racionaliza o tema, não se podendo falar com propriedade sobre a existência de um regime jurídico das políticas públicas. Entretanto, como é o Direito Administrativo que cuida da racionalização formal do poder pelas funções do governo, mediante as

atividades da Administração Pública, foi em seu âmbito que surgiram as primeiras reflexões jurídicas acerca do tema. (SANTOS, 2006, p. 77).

Portanto, é perfeitamente possível enxergar a atividade administrativa de execução de políticas públicas, o que denota a importância do estudo do Direito Administrativo no campo de criação e implementação de políticas públicas.

5 EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A MUDANÇA DE PARADIGMA: PARTICULARES PASSAM A COLABORAR PARA A CONSTRUÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO

Nesse contexto compete à Administração Pública efetivar os comandos gerais contidos na ordem jurídica e, para isso, cabe-lhe implementar ações e programas dos mais diferentes tipos, garantir a prestação de determinados serviços, entre outros. É fácil perceber que apenas por meio das políticas públicas o Estado poderá, de forma sistemática e abrangente, realizar os fins previstos na Constituição (e muitas vezes detalhados pelo legislador), sobretudo no que diz respeito àqueles direitos fundamentais que dependam de ações para sua promoção. (BARCELLOS, 2005, p. 90).

Essas ações estatais capazes de realizar os direitos constitucionalmente previstos envolvem, em última análise, decisões acerca do dispêndio de recursos públicos. Vale lembrar, a propósito, que a elaboração de políticas públicas no modelo constitucional brasileiro exige aderência às leis orçamentárias de regência, expressamente previstas no artigo 165 da Constituição.

No mundo em que se vive os recursos são escassos e exigem decisões, escolhas daqueles que os gerenciam para atender às necessidades públicas.

Como não há recursos ilimitados, será preciso priorizar e escolher em que o dinheiro público disponível será investido. Essas escolhas, portanto, recebem a influência direta das opções constitucionais acerca dos fins que devem ser perseguidos em caráter prioritário. Ou seja: as escolhas em matéria de gastos públicos não constituem um tema integralmente reservado à deliberação política; ao contrário, o ponto recebe importante incidência de normas jurídicas constitucionais. (BARCELLOS, 2005, p. 90-91).

Pode-se estabelecer o seguinte raciocínio: (i) a Constituição estabelece como um de seus fins essenciais a promoção dos direitos fundamentais; (ii) as políticas públicas constituem o meio pelo qual os fins constitucionais podem ser realizados de forma sistemática e abrangente; (iii) as políticas públicas envolvem gasto de dinheiro público; (iv) os recursos

públicos são limitados e é preciso fazer escolhas; logo (v) a Constituição vincula as escolhas em matéria de políticas públicas e dispêndio de recursos públicos. (BARCELLOS, 2005, p. 91).

Ocorre que, como alerta Egon Bockmann Moreira, há séria falta de sincronia entre a atividade de Administração Pública e a de políticas públicas. Muitas vezes a política não é exitosa em vista da submissão à racionalidade fragmentada da Administração Pública. Ocorre que essa autonomia recíproca só torna as coisas mais difíceis, fazendo com que os grandes projetos de interesse público percam consistência e permaneçam no mundo das promessas não cumpridas. (MOREIRA, 2016).

A partir da década de 1990, porém, vem sendo atenuada essa dificuldade de se implementar políticas públicas. Contemporaneamente às mudanças na economia brasileira, essa antiga concepção jurídica também começou a se alterar e a flexibilizar o modelo clássico da Administração Pública. O que se desdobrou no relacionamento das pessoas privadas com o Poder Público e também no que diz respeito à definição e implementação de políticas públicas. (MOREIRA, 2007, p. 91).

A Administração Pública unilateral, impositiva e excludente, detentora única da “supremacia” do interesse público, passa a ser parcialmente sucedida por uma Administração plural, cooperativa e interativa. As transformações no relacionamento da economia pública com os agentes privados foram igualmente marcantes, derivadas da atenuação da presença estatal e dos novos instrumentos normativos que então surgiram. Com isso procurou-se introduzir na Administração Pública modelos de gestão empresarial com a definição prévia de objetivos, a racionalização eficiente de recursos (públicos e privados), o alcance de metas e diretrizes e as formas contratuais de gerenciamento.

Nesse contexto deu-se também a edição de leis que permitem a “contratualização” das políticas públicas. Trata-se da legislação sobre contratos de concessão de serviço público (Lei Federal nº 8.987/1995 e Lei Federal nº 9.074/1995) e das parcerias público-privadas (Lei Federal nº 11.079/2004). Esses diplomas legais são instrumentos que permitem a instalação de políticas públicas consistentes. Por meio de um projeto concessionário assegura-se a prestação de um serviço – ou a construção e manutenção de obras conjugadas com serviços – durante 15, 20 ou até 35 anos. O que pode se dar em projetos de desenvolvimento nacional com garantia de sua estabilidade ao longo do tempo. (MOREIRA, 2016).

Ainda, o Estado-Administração abdicou de muitos monopólios públicos e passou a regulá-los. Foram estabelecidos deveres de serviço público e metas de universalização a

serem atendidas, sob pena de supressão do direito à exploração dos serviços. O Estado outrora titular exclusivo do interesse público viu-se sucedido por um Estado que se vale da iniciativa privada para atingir fins públicos numa lógica cooperativa, horizontal e integradora (o Poder Público ao lado da iniciativa privada). O Estado outrora monocêntrico, que prestava os serviços públicos e definia quem os poderia prestar, viu-se envolvido num processo de sucessão por um Poder Público que privatiza (material e formalmente), concede, autoriza e regula os serviços públicos (e interage em outras das demais atividades econômicas), muitos deles com características concorrenciais. O antigo Estado definidor das tarefas de interesse público convive com a instalação de atividades públicas por iniciativa e gestão de pessoas privadas. Dessa maneira, o espaço público passa a ser espontaneamente ocupado pelos particulares. (MOREIRA, 2007, p. 92).

6 PARÂMETROS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Em vista das alterações no papel do Estado verificadas nos últimos anos e a crescente participação dos particulares para a construção da noção de interesse público, tornou-se necessário definir balizas para a identificação de políticas públicas, seja para seu controle quanto aos fins objetivados, seja para a fiscalização dos atores envolvidos pela sociedade, órgãos internos da Administração Pública e Poder Judiciário.

Com efeito, controlar as decisões do Poder Público nesse particular significará, por exemplo, concluir que determinada meta constitucional é prioritária e, por isso, a autoridade pública está obrigada a adotar políticas a ela associadas. Significará, também, afirmar que determinada política pública, embora aprovada pelos órgãos majoritários, não deve ser implementada até que as metas prioritariamente estabelecidas pelo poder constituinte originário tenham sido atingidas. (BARCELLOS, 2005, p. 93).

Nesse contexto, Ana Paula de Barcellos propõe ao menos três espécies de parâmetros. (BARCELLOS, 2005, p. 18-19).

Em primeiro lugar, uma categoria de parâmetros puramente objetivos, relacionados com a quantidade de recursos, em termos absolutos ou relativos, que deverá ser aplicada em políticas públicas destinadas a realizar determinadas finalidades constitucionais. A Constituição de 1988 já emprega esse tipo de critério sob variadas formas, como, por exemplo:

- (i) o art. 212 dispõe que: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo,

da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”;

(ii) o art. 198, § 2º dispõe que § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º; e

(iii) a receita obtida pelas contribuições sociais previstas no art. 195 deve ser investida no custeio da seguridade social, cujo objetivo é assegurar direitos relativos à saúde, à educação e à assistência social. (BARCELLOS, 2005, p. 95).

Um segundo parâmetro de controle diz respeito ao resultado final esperado da atuação estatal. Trata-se de identificar que bens mínimos devem ser afinal ofertados pelo Estado para a promoção dos direitos fundamentais e da dignidade humana. A construção desses parâmetros envolve um trabalho hermenêutico que consiste em extrair das disposições constitucionais efeitos específicos que possam ser descritos como metas concretas a serem atingidas em caráter prioritário pela ação do Poder Público. Pode-se citar, como exemplo, a norma do artigo 208, inciso I, segundo a qual o Estado brasileiro está obrigado a oferecer educação fundamental a toda a população, sem qualquer custo para o estudante. Os recursos públicos disponíveis, portanto, devem ser investidos em políticas capazes de produzir esse resultado até que ele seja efetivamente atingido. (BARCELLOS, 2005, p. 96).

Um terceiro parâmetro envolve o controle da própria definição das políticas públicas que devem ser implementadas, ou seja, dos meios escolhidos pelo Poder Público para realizar as metas constitucionais. Essa modalidade de parâmetro poderá ser utilizada em conjunto com as anteriores, que envolvem não o processo para alcançar as metas constitucionais, mas a definição das próprias metas.

A escolha dos meios para atingir as finalidades constitucionais é atividade tipicamente reservada pela Constituição à definição político-majoritária. A Constituição fixa, de forma vinculante, fins ou metas que devem ser obrigatoriamente cumpridos pelo Poder Público. Mas como atingir esses fins cabe ao Poder Público definir. Todavia, é preciso

especial cuidado para não invadir, com o Direito, o espaço próprio da política. (BARCELLOS, 2005, p. 98).

Ainda a respeito da atividade de interpretação do interesse público, cabe assinalar que Luiz Alberto Blanchet traça os seguintes parâmetros para os agentes públicos:

[...] o agente não deve somente agir ou omitir-se de acordo com o interesse público, mas também raciocinar pelo Estado. Este, aliás, é um inevitável imperativo lógico, visto que ninguém assume conduta adequada sem prévia (e concomitantemente) raciocinar. E raciocinar em nome do Estado corresponde a elaborar a “vontade” coletiva, a qual [...] é lógica e não psicológica”.

Cabe, portanto, ao agente descobrir a vontade do Estado objetivamente, isto é, mediante recurso a critérios lógicos e não psicológicos. Pelo processo psicológico, o indivíduo busca saber o que ele próprio quer ou necessita, com base em seus interesses e preferências pessoais. Pelo critério lógico, o mesmo indivíduo, ao agir em nome do Estado, deve descobrir o que a coletividade necessita ou deseja, e a isto ele não poderia proceder senão a partir da investigação objetiva da situação concreta e com base nas normas jurídicas. Na investigação da vontade do Estado, o agente deve observar, além das peculiares exigências de cada problema concreto cuja solução compete à Administração, a necessidade de desenvolvimento futuro e, naturalmente, a sustentabilidade do empreendimento idôneo para solver o problema de interesse público. (BLANCHET, 2012, p. 49).

O autor também elenca alguns fatores que interferem negativamente na elaboração da vontade do Estado:

- 1) Visões e concepções peculiares da realidade utilizadas de forma excludente das demais (ideologias, religiões, superstições etc.);
- 2) Descuido, ou negligência, na identificação da(s) norma(s) aplicável(eis), na sua interpretação e integração; na identificação (percepção) do motivo de fato e na análise de seus aspectos juridicamente relevantes; na busca da solução mais adequada e eficiente etc;
- 3) Açodamento, ou imprudência, na identificação da(s) norma(s) aplicável(eis), na sua interpretação e integração; na identificação (percepção) do motivo de fato e na análise de seus aspectos juridicamente relevantes; na busca da solução mais adequada e eficiente etc;
- 4) Inaptidão, despreparo, ou imperícia, na identificação da(s) norma(s) aplicável(eis), na sua interpretação e integração; na identificação (percepção) do motivo de fato e na análise de seus aspectos juridicamente relevantes; na busca da solução mais adequada e eficiente etc;
- 5) Deliberada intenção de prejudicar ou beneficiar, ou dolo, na identificação da(s) norma(s) aplicável(eis), na sua interpretação e integração; na identificação (percepção) do motivo de fato e na análise de seus aspectos juridicamente relevantes; na busca da solução mais adequada e eficiente etc. (BLANCHET, 2014, p.28-29).

Logo, é inegável a pertinência do estudo das políticas públicas no âmbito do Direito Administrativo e a necessidade de estabelecer parâmetros para seu controle, pois, como enuncia Thiago Lima Breus:

A efetividade de uma política pública, de qualquer natureza, está relacionada com a qualidade do processo administrativo que precede a sua realização e que a implementa. As informações sobre a realidade a transformar, a capacidade técnica e a vinculação profissional dos servidores públicos, a disciplina jurídica dos serviços públicos, determinará, em concreto, os resultados da política pública como instrumento de desenvolvimento.

Eis, pois, as razões pelas quais deve o Direito Administrativo, ao lado do exame dos demais mecanismos promotores dos escopos do Estado Constitucional, como os serviços públicos, voltar a estudá-la. (BREUS, 2006).

O Direito Administrativo e o regime jurídico-administrativo são parte integrante das políticas públicas, buscando conciliar autoridade e liberdade, mediante a realização do interesse público, ao mesmo tempo em que resguarda os interesses privados contra o abuso do poder pelo Estado.

CONCLUSÃO

O sucesso das políticas públicas está diretamente relacionado com a qualidade do processo administrativo, que permeia sua realização, e com a capacitação dos agentes públicos responsáveis por sua implantação.

É só por meio de um amplo debate, com a participação dos setores envolvidos, que são verificadas as necessidades e eleitas as prioridades. Essa participação da sociedade só será possível, na fase de implantação das políticas públicas, que cabe à Administração Pública, se forem seguidas as normas do regime-jurídico administrativo e se houver parâmetros para a identificação das políticas públicas, seja por meio de critérios puramente objetivos, seja pela indicação de metas, seja, ainda, pela definição da própria política pública mediante a atividade de interpretação do interesse público levada a efeito pelos agentes públicos para a escolha dos meios que irão possibilitar seu atingimento.

Assim, o processo administrativo procura conciliar autoridade e liberdade mediante a realização do interesse público ao mesmo tempo em que resguarda os interesses privados contra o abuso do poder pelo Estado. Nesse sentido, o processo administrativo pode ser considerado o campo no qual democracia e políticas públicas se relacionam. As políticas públicas são instrumentos para a garantia da liberdade e da democracia. E o exercício da democracia é fundamental para que as políticas públicas sejam legítimas e bem-sucedidas.

REFERÊNCIAS

As cinco fases das políticas públicas: Entenda melhor o processo pelo qual uma política pública passa até se tornar um bem comum para todos. *A Agenda 21 Comperj*. 18 out. 2013. Disponível em: <<http://www.agenda21comperj.com.br/noticias/cinco-fases-das-politicas-publicas>> Acesso em: 17 maio 2015.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle de políticas públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 240, 83-103, abr./jun. 2005.

BLANCHET, Luiz Alberto. *Direito administrativo: o Estado, o particular e o desenvolvimento sustentável*. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2012.

_____. *Administração pública, ética e desenvolvimento: o que o agente público deve e o que não pode fazer*. Curitiba: Juruá, 2014.

BREUS, Thiago Lima. *Políticas públicas no estado constitucional: a problemática da concretização dos direitos fundamentais sociais pela administração pública brasileira contemporânea*. 246 f. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e Direito Administrativo. *Revista de informação legislativa*. a. 34, nº 133, p. 89-98, jan./mar. 1997.

HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Caderno CEDES*, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. *Direito, Política e Consenso: a escolha eficiente de políticas públicas*. 226 f. Tese de Doutorado - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

MOREIRA, Egon Bockmann. Desenvolvimento econômico, políticas públicas e pessoas privadas. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, v. 46, n. 0, 75-100, 2007.

_____. Governando por contratos. *PPP Brasil – observatório das parcerias público-privadas*. 24 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-governando-por-contratos>>. Acesso em: 17 maio 2015.

SANTOS, Marília Lourido dos. *Interpretação constitucional no controle judicial das políticas públicas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez., 2006.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *RAP – Revista de administração pública*. v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr., 1996.