

O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS E POR QUE A SUA COMPREENSÃO IMPORTA PARA O DIREITO?

BREVES APONTAMENTOS EM TORNO DOS ASPECTOS CONFORMADORES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS¹ NO BRASIL E SUA RELAÇÃO COM OS ATORES PÚBLICOS E PRIVADOS

Jorge Renato dos Reis²

Aneline dos Santos Ziemann³

Sumário: 1 INTRODUÇÃO. 2 O QUE É UMA POLÍTICA PÚBLICA? PRIMEIRAS CONSIDERAÇÕES. 3 CICLOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. 4 CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTROLE SOCIAL E JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL. 5 CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.

Resumo: O presente artigo teve como objetivo verificar o que se pode chamar de política pública. Com este objetivo foi realizada a pesquisa bibliográfica na doutrina especializada no tema. No primeiro tópico foi verificado o que a doutrina entende por "política pública". No segundo tópico foram analisadas as fases das políticas públicas. Por fim, foi realizada a abordagem das formas de controle das políticas públicas. Concluiu-se que as políticas públicas podem ser definidas como ações governamentais que surgem a partir da verificação de demandas sociais e que buscam, contando com a participação dos cidadãos, a solução de problemas políticos e sociais comuns e concretos.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Direito. Controle Social. Controle Jurisdicional.

Abstract: This article aimed to verify what can be called public policy. With this objective, a bibliographic research was carried out in the specialized doctrine. In the first topic was verified what the doctrine means by "public policy". In the second topic, the phases of public policies were analyzed. Finally, the approach to public policy control was carried out. It was concluded that public policies can be defined as governmental actions that arise from the verification of social demands and that seek, with the participation of citizens, the solution of common and concrete political and social problems.

Keywords: Public policy. Right. Social Control. Jurisdictional control.

¹ A sigla "PP's" será utilizada para designar a expressão "Políticas Públicas".

² Pós-Doutor pela Università Degli Studi di Salerno-Itália. Doutor pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Especialista em Direito Privado pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Graduado em Direito pelas Faculdades Integradas de Santa Cruz do Sul. Professor e Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da UNISC. Professor na graduação da UNISC. Coordenador do Grupo de Pesquisa Direito de Autor no Constitucionalismo Contemporâneo. Autor de diversos artigos sobre o tema. É advogado atuante.

³ Doutoranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, com bolsa CAPES (PROSUP) Tipo II. Atualmente, é Professora do Curso de Direito da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI) – São Luiz Gonzaga. Professora do Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC no período de 2015-2016. Mestra em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com bolsa CAPES (PROSUP) Tipo II. Mestra em Direitos Humanos pela Universidade do Minho - UMINHO, Portugal. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2009). Pós-graduada Lato Sensu (especialização) em Educação em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Rio Grande - FURG. Participante do grupo de pesquisas "Intersecções Jurídicas entre o Público e o Privado"; do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, coordenado pelo professor Pós-Doutor Jorge Renato dos Reis. Advogada.

1 INTRODUÇÃO

Há uma certa obscuridade na conceituação da expressão "política pública". Esta obscuridade implica em discussões na esfera acadêmica em torno de determinadas ações que são compreendidas por uns como políticas públicas e por outros, como ações que não se amoldam às exigências de uma política pública e, portanto, não poderiam ser consideradas como tais.

Verificada esta problemática, o presente artigo pretende, nos seus estreitos limites, alcançar um entendimento a respeito do que pode ser considerado, afinal, uma política pública.

Para alcançar este objetivo, as linhas que são escritas abaixo, buscarão verificar o que a doutrina da área do Direito e da Ciência Política dizem a respeito deste tema. Realizando uma breve análise dos traços que configuram uma Política Pública é que se buscará responder, a título de considerações conclusivas, o que é que efetivamente define uma política pública no Brasil.

2 O QUE É UMA POLÍTICA PÚBLICA? PRIMEIRAS CONSIDERAÇÕES

O objetivo principal deste artigo é definir o que vem a ser uma política pública. Para alcançar este objetivo, inicialmente se verificará o que a doutrina especializada na área entende neste sentido.

As políticas públicas, na verdade, constituem um tema afeto à Ciência Política. Mas, por qual razão então, importa ao operador do Direito a compreensão de tal conceito? Ocorre que há um movimento no Direito, de retomada da sua conexão com áreas afins, ou seja, há um movimento de interdisciplinariedade do Direito. Desta forma, mesmo as categorias mais tradicionais do Direito buscam novos sentidos pelo contato com outras áreas e outras ciências, como é o caso da Ciência Política. Além disso, há uma profunda relação entre Direito e Política, muito embora o Brasil ainda tenha dificuldades em abordar a Política e o Direito como campos aproximados⁴.

⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um Conceito de Políticas Públicas para a Concretização dos Direitos Humanos. In: **Direitos Humanos e Políticas Públicas**, 2001. Cymbalista R. (Organizador). Disponível: <<http://polis.org.br/publicacoes/direitos-humanos-e-politicas-publicas/>>. Acesso em: 01.10.2016.

A importância em conhecer as políticas públicas também se revela na medida em que se buscam mecanismos para a concretização de Direitos Humanos tais como os direitos sociais. Isso por que tais direitos, chamados de segunda geração, servem como meios de preservação dos direitos de primeira geração. Exemplificando, o direito à livre manifestação do pensamento (direito de primeira geração), somente pode ser concretizado através do acesso à educação (direito de segunda geração). Na mesma linha de raciocínio, o direito à intimidade (direito de primeira geração) somente se concretizará se junto a ele for concretizado o direito à moradia (direito de segunda geração)⁵.

Percebe-se, portanto, que a fruição dos Direitos Humanos perpassa por um aparato de medidas e de ações do Estado no sentido de neutralizar a desagregação causada pela economia capitalista e, ao mesmo tempo, promover a dignidade da pessoa humana⁶.

Cabe destacar que no Brasil, o marco do direito constitucional contemporâneo foi a promulgação da Constituição Federal de 1988 de trouxe, inclusive, a democracia de volta ao cenário político brasileiro. Trouxe também, a concepção de que as normas constitucionais e de que o seu conteúdo axiológico se irradia sobre a totalidade do ordenamento jurídico (a chamada constitucionalização do Direito). Esta ideia conta com o entendimento de que as normas constitucionais possuem força normativa, ou seja, estas normas são jurídicas, e, portanto, possuem todos os atributos das demais normas jurídicas. A Constituição traz consigo a consagração de inúmeros bens jurídicos, o que pode causar, eventualmente, o choque entre eles, a exemplo da eventual ocorrência de colisão entre "promoção do desenvolvimento" e "proteção ambiental". Tais colisões são solucionadas pela ponderação, já que não é possível mediante a subsunção enquadrar no mesmo fato, normas opostas⁷. Conforme menciona Luís Roberto Barroso⁸:

⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um Conceito de Políticas Públicas para a Concretização dos Direitos Humanos. In: **Direitos Humanos e Políticas Públicas**, 2001. Cymbalista R. (Organizador). Disponível: <<http://polis.org.br/publicacoes/direitos-humanos-e-politicas-publicas/>>. Acesso em: 01.10.2016.

⁶ Ibidem.

⁷ BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito**: O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. In: *Questio Iuris*, vol.02, no 01, Rio de Janeiro, 2006. pp 1-48. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/viewFile/11641/9106>>. Acesso em: 01/10/2016.

⁸ Ibidem, p. 4-5.

No conjunto de idéias ricas e heterogêneas que procuram abrigo neste paradigma em construção incluem-se a atribuição de normatividade aos princípios e a definição de suas relações com valores e regras; a reabilitação da razão prática e da argumentação jurídica; a formação de uma nova hermenêutica constitucional; [...]

Ainda a respeito da exequibilidade das normas constitucionais, destaque-se que ela depende do quão relacionado à realidade das forças políticas e sociais é o texto constitucional. Uma ordem jurídica adequada pode significar um importante ferramental de melhorias sociais. Verificado este pressuposto, ou seja, o de que há uma ordem jurídica e política disponível para solucionar os conflitos sociais, torna-se possível analisar os instrumentos adequados para a concretização de direitos e para a promoção do desenvolvimento social⁹.

Tradicionalmente, classificam-se as normas, como produções legislativas que são, como gerais e abstratas. As políticas públicas, no entanto, possuem objetivos determinados, preenchendo os espaços normativos e concretizando princípios¹⁰. Conforme explica Maria Paula Dallari Bucci¹¹ " as políticas, diferentemente das leis, não são gerais e abstratas, mas ao contrário, são forjadas para a realização de objetivos determinados." Importante destacar que a exigibilidade de determinado direito é considerado em todas as fases de uma política pública, ou seja, desde o estabelecimento da agenda, passando pela formulação de alternativas, a decisão, a implementação, a execução e, finalmente, chegando a sua avaliação¹².

Assim, é possível entender que as políticas públicas servem como instrumentos para a realização prática dos direitos insculpidos nas normas legais.

Antônio Eduardo de Noronha Amabile¹³ no "Dicionário de Políticas Públicas" organizado pela Faculdade de Políticas Públicas "Tancredo Neves", Campus Belo Horizonte, da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG) define as Políticas Públicas como "[...] decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade" ou "[...]

⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um Conceito de Políticas Públicas para a Concretização dos Direitos Humanos. In: **Direitos Humanos e Políticas Públicas**, 2001. Cymbalista R. (Organizador). Disponível: <<http://polis.org.br/publicacoes/direitos-humanos-e-politicas-publicas/>>. Acesso em: 01.10.2016.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem, p. 11.

¹² Ibidem.

¹³ AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. **Verbetes Políticas Públicas**. In: DE CASTRO, C. L. F.; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. N. Organizadores. **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012, p. 390.

estratégias de atuação pública, estruturadas por meio de um processo decisório composto de variáveis complexas que impactam na realidade" ou ainda, de maneira mais sintética, como "[...] a concretização da ação governamental".

As políticas públicas, embora sejam de responsabilidade da autoridade legalmente instituída, vêm sendo paulatinamente compartilhadas com a sociedade civil. As PP's são orientadas pelos valores e ideias subjacentes à relação Estado/sociedade. O processo decisório, inclusive, conta com a participação direta ou indireta de grupos organizados que atuam como condicionantes dessas variáveis. As PP's integram os esforços governamentais que são coordenados no sentido do atendimento de demandas específicas¹⁴.

De maneira geral, as PP's se desenvolvem em quatro etapas principais: formulação, execução, monitoramento e avaliação. Didaticamente tais etapas facilitam a visualização da PP desde a sua inclusão na agenda governamental até sua final avaliação. Contudo, normalmente, na prática as PP's são rodeadas de imprevistos¹⁵.

João Martins Tude¹⁶, explica que:

Políticas Públicas, tradicionalmente, compreendem o conjunto das decisões e ações propostas geralmente por um ente estatal, em uma determinada área (saúde, educação, transportes, reforma agrária etc.), de maneira discricionária ou pela combinação de esforços com determinada comunidade ou setores da sociedade civil.

No entanto, destacam os autores, que o conceito de PP's tem passado por evoluções, notadamente na Ciência Política. São chamados de "atores de Políticas Públicas" os atores sociais que possuem interesse na discussão, formulação, implementação e avaliação das PP's. Estes agentes, buscam impor a sua influência no processo das PP's dentro do jogo político. Os chamados "atores privados" são aqueles que não possuem uma ligação direta com a Administração Pública, mas que mesmo assim buscam participar das decisões do Estado. Podem ser mencionados como exemplos de atores privados, os movimentos sociais, as organizações não

¹⁴ AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. **Verbetes Políticas Públicas**. In: DE CASTRO, C. L. F.; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. N. Organizadores. **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012,

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ TUDE, João Martins. Conceitos Gerais de Políticas Públicas. In: TUDE, J. M., FERRO, D. SANTANA, F. P. **Políticas Públicas**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2010, p.11.

governamentais (ONG's), os sindicatos, as corporações empresariais, as associações da sociedade civil, entre outros. No âmbito estatal atuam os chamados "atores estatais", que são os que possuem uma relação direta com a Administração Pública seja na burocracia estatal ou na posição de ocupantes de cargos legislativos ou executivos. Exemplos de atores estatais são os políticos e os servidores públicos¹⁷.

A respeito da análise das interações entre atores públicos e privados, Subirats et al (2008) mencionam que a análise de políticas públicas busca interpretar o Estado e, de forma mais abrangente, todo o sistema administrativo, considerando a sua influência sobre a economia e sobre a sociedade. A análise de PP's baseia-se, principalmente, nas instituições e organizações administrativas, sem, no entanto, descuidar-se das relações de poder subjacentes ao processo político administrativo. Busca-se, assim, compreender o Estado sob a perspectiva dos atores públicos e privados e de sua influência em setores específicos, considerando, ainda, os recursos utilizados por estes atores e as instituições que regulamentam suas ações.

Para Subirats et al¹⁸, toda a política pública apresenta uma resposta política-administrativa a um problema público reconhecido como tal:

una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a re- solver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).

Outro ponto que merece destaque na análise teórica das políticas públicas é a chamada "responsividade". Baseando-se nas lições Amitai Etzioni, João Pedro Schmidt explica que uma condição fundamental de qualquer política, organização ou instituição é responder às necessidades mais básicas do ser humano. As sociedades não se tornam boas ou estáveis sem que as necessidades básicas de seus membros sejam atendidas. A alienação é o oposto da responsividade, e é um fenômeno perceptível em sociedades mais complexas. No que tange à responsividade, importante destacar que ela descarta o uso repetitivo de *downwards*, ou seja, de

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ SUBIRATS, JOAN, KNOEPFEL, Peter, LARRUE, Corinne, VARONNE, Frederic. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2008, p. 38.

decisões políticas verticalmente alcançadas, típicas de governos elitistas. O que a responsividade pressupõe é que as necessidades básicas sejam acolhidas mediante decisões baseadas mutuamente na autoridade e na participação cidadã no processo decisório¹⁹.

A própria concepção de democracia só se revela apropriada a oferecer respostas às demandas sociais quando se vê munida de formas de participação cidadã nas decisões públicas. Ou seja, a representatividade é fator indispensável das democracias de massa, mas o voto é apenas um dos elementos da democracia. Os comunitaristas, por exemplo, divergem da ideia de democracia majoritária, preferindo a ideia de uma *democracia forte*, na qual a participação seja o elemento de destaque, levando a um verdadeiro governo dos cidadãos²⁰. Mais uma vez percebe-se a importância da participação cidadã nos processos de formulação das políticas públicas como fator inafastável de efetividade.

Encerrando este primeiro tópico, e ainda no sentido de alcançar a compreensão em torno da definição de política pública, trazem-se ao texto as palavras de João Pedro Schmidt²¹ para quem "política pública pode ser definida como um conjunto de decisões e ações de órgãos públicos e organizações da sociedade, dotadas de coerência intencional, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político." De acordo com Schmidt, as PP's buscam sempre alguma forma de intervenção na realidade social, intervenção esta que pode objetivar uma medida de controle ou de mudança. A política pública nasce a partir da percepção de uma situação problemática (problema político) que enseja a intervenção forte do Poder Público. Assim, uma parte dos problemas políticos detectados são inseridos na agenda governamental a partir do que se formula a política²².

Ainda no sentido de alcançar uma compreensão em torno dos aspectos que conformam as políticas públicas o tópico seguinte buscará analisar as fases ou ciclos que as PP's percorrem desde o seu surgimento até a sua conclusão.

¹⁹ SCHMIDT, João Pedro. Condicionantes e diretrizes de políticas públicas: um enfoque comunitarista da transformação social. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 6, p. 43-63, 2017.

²⁰ SCHMIDT, João Pedro. Condicionantes e diretrizes de políticas públicas: um enfoque comunitarista da transformação social. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 6, p. 43-63, 2017.

²¹ SCHMIDT, João Pedro. Condicionantes e diretrizes de políticas públicas: um enfoque comunitarista da transformação social. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 6, p. 43-63, 2017, p. 44.

²² Ibidem.

3 CICLOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Conforme mencionado anteriormente, as políticas públicas passam por algumas fases, ou ciclos. Estes ciclos serão brevemente abordados no presente tópico, com o intuito de oferecer uma visão melhor como de se forma uma PP.

Chama-se de *policy cycle* os ciclos pelos quais as políticas públicas perpassam. Trata-se de uma sequência lógica que guia o processo político e administrativo e que começa na formulação e se encerra na avaliação das políticas efetivadas. Tude²³ (2010) expressando as lições de Frey, menciona seis etapas: percepção e definição do problema, agenda, elaboração de programas e de decisão, implementação de políticas e, por fim, a avaliação e correção da ação²⁴.

Na fase da percepção e definição de problemas demandas específicas, dentro de um universo de demandas, são convertidas em "problema político", gerando as políticas públicas. Na fase, seguinte, a *agenda setting*, decide-se se o problema político entrará para a agenda política ou se será excluído ou ainda, adiado. Em seguida, na fase de elaboração de programas e de decisão, decide-se qual a ação mais apropriada para a solução do problema político em pauta. Na fase de implementação de políticas ocorre a concretização da ação escolhida, ou seja, ocorre a ação política em concreto. Por fim, a última fase da Política Pública é a de avaliação e correção da ação, na qual se observa o custo x benefício da política, bem como se buscam solucionar eventuais falhas de formulação ou de execução da política²⁵.

De acordo com Subirats e tal²⁶, diversos autores tem buscado criar esquemas dispondo sobre o desenvolvimento das políticas públicas. Em geral, surge a ideia de um "ciclo" que nasce com o surgimento do problema e se estende até os resultados obtidos. Este ciclo, explica Subirats e tal, deve ser observado como uma referência e não como uma sequência rígida. O ciclo apontado por Subirats e tal²⁷ possui a seguinte sequência: surgimento de um problema, percepção dos problemas privados e públicos, inclusão na agenda governamental, formulação de alternativas, decisão e

²³ TUDE, João Martins. Conceitos Gerais de Políticas Públicas. In: TUDE, J. M., FERRO, D. SANTANA, F. P. **Políticas Públicas**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2010.

²⁴ Ibidem.

²⁵ TUDE, João Martins. Conceitos Gerais de Políticas Públicas. In: TUDE, J. M., FERRO, D. SANTANA, F. P. **Políticas Públicas**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2010.

²⁶ SUBIRATS, JOAN, KNOEPFEL, Peter, LARRUE, Corinne, VARONNE, Frederic. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2008.

²⁷ Ibidem.

adoção de um programa legislativo, implementação dos planos de ação e, por fim, avaliação dos efeitos da política pública.

Como se pode observar, as etapas do ciclo das PP's pode variar sensivelmente de acordo com a obra em análise, mas de forma geral a sequência apontada é praticamente a mesma.

Esta perspectiva cíclica das políticas públicas possui vantagens e desvantagens. Entre as suas vantagens, pode-se mencionar, a possibilidade de se considerar a existência de "círculos de retroalimentação" durante o processo, como o surgimento durante a implementação da política, de um centro de oposição, como por exemplo, a oposição a ampliação de um determinado aeroporto que provocaria a mudança nas bases da política de transportes aéreos. Outra vantagem da perspectiva cíclica das políticas públicas é a possibilidade de identificação etapa a etapa dos desafios e dos atores participantes, o que reduz a complexidade da análise²⁸.

Ainda de acordo com o objetivo geral do presente texto, há um outro esclarecimento que necessita ser realizado, qual seja, a diferenciação entre os termos "política pública" e "plano".

As políticas públicas, com alguma frequência, são exteriorizadas através de planos, embora não sejam sinônimos destes, que podem ter caráter geral (como o Plano Nacional de Desenvolvimento) ou setorial (como o Plano Nacional de saúde). Nos casos acima, o instrumento normativo do plano é uma lei que institui os objetivos, instrumentos, e demais condições para a sua implementação. Já a política possui maior amplitude do que o plano, e é definida a partir da escolha dos mecanismos que servirão para o alcance dos objetivos do governo, a partir da participação dos agentes públicos e privados²⁹.

Enfim, como se pode observar, as PP's nascem a partir da percepção de um problema e da transformação dele em problema político. A partir disso, a inclusão deste problema política na agenda governamental possibilita a criação de mecanismos de enfrentamento que serão concretizados nas políticas públicas.

Com o intuito de encerrar a breve análise das PP's aqui proposta, o tópico seguinte fará a abordagem dos mecanismos de controle ou monitoramento das

²⁸ Ibidem.

²⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

políticas públicas abordando, inclusive, a relevância da participação dos atores privados neste processo.

4 CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTROLE SOCIAL E JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

No sentido de concluir a breve análise aqui exposta será realizada uma rápida abordagem acerca dos mecanismos de controle social e judicial de políticas públicas no Brasil.

Recentemente mencionou-se a respeito dos atores privados e da sua participação no processo e formulação e implementação das políticas públicas. Também foi mencionada a importância da participação cidadã para a efetividade das políticas públicas. Neste momento, o que se pretende abordar é a possibilidade do exercício de um controle social sobre as políticas públicas.

Legalmente, a Constituição Federal de 1988 pode ser apontada como o marco a partir do qual foi possível a organização do sistemas nacionais de gestão participativa em políticas sociais. Importante esclarecer que o período entre os anos 1980 e os anos 1990 foi um período de estabelecimento de uma nova forma de relacionamento entre o Estado e a sociedade onde diversas propostas buscavam afirmar como deveria ocorrer a construção da democracia no Brasil³⁰.

As décadas de 90 e de 2000 foram palco da disseminação de articulações temáticas através de fóruns e redes no sentido do fortalecimento do desenvolvimento autônomo e da intervenção política dos atores sociais. Tais articulações congregam uma multiplicidade de sujeitos a exemplo das ONG's, dos sindicatos, das associações populares, entre outras. Como se perceber, os objetivos, formatos e temas são variados. Podem ser citados como exemplos, o Fórum Nacional da Reforma Urbana e o Fórum Nacional de Criança e Adolescente.

A respeito do panorama jurídico e social que marcava os anos 90, explica Maria Paula Dallari Bucci³¹:

³⁰ MARANHÃO, Tatiana de Amorim, TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Participação no Brasil: dilemas e desafios contemporâneos. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.) Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

³¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos Para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo : Saraiva, 2013, p. 25.

Pode-se marcar os anos 1990 como o período em que a temática das políticas públicas ganha presença no universo do direito no Brasil, aspirando à quitação da dívida social, pela realização dos direitos sociais, com o tratamento ambicioso e que lhes conferia a Constituição Federal de 1988. Não bastava a democracia política, do voto, que só viria a ser plenamente reconquistada nas eleições presidenciais de 1989, dado o insucesso do movimento pelas eleições diretas, em 1984. O país reclamava que ela fosse completada pela democracia econômica e social.

Ressalte-se, também, que a sociedade brasileira conta com inúmeros atores sociais, dentre eles existindo os defensores da ampliação da esfera pública e, de outro lado, aqueles mais tradicionais, com maior vinculação à tradição patrimonialista. Embora não se tenha no Brasil, dados mais precisos em torno da quantidade de organizações, uma classificação consensual sobre os seus perfis ou a sua forma de participação nas políticas públicas, é reconhecida a existência de diversos movimentos populares e sociais em muitos pontos do país, como fundações empresariais, entidades de caráter filantrópico, associações de moradores, entre outras.³²

Em verdade a participação cidadã conta com alguns desafios a serem superados, tais como: a articulação entre a participação e o modelo de desenvolvimento, a eficácia dos canais de participação, a necessidade de que as principais decisões políticas verdadeiramente passem pelos espaços de deliberação, que as decisões que passam sejam realmente respeitadas e que se tornem, efetivamente, políticas públicas, a necessidade de articulação entre os espaços participativos no sentido de que não haja competição entre estes, alcance da articulação entre as próprias políticas públicas, entre tantos outros desafios que poderiam ser mencionados³³.

Além disso as formas de participação são exercidas em graus e intensidades variáveis. Por vezes a própria atividade limita a intensidade e a frequência da participação, como por exemplo, no caso do voto. No entanto, há a possibilidade de participação com maior frequência e intensidade em associações, em protestos, na contatação direta com os partidos políticos, etc. Assim é que se observa que o voto

³² Ibidem.

³³ MARANHÃO, Tatiana de Amorim, TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Participação no Brasil: dilemas e desafios contemporâneos. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.) Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

demanda um esforço esporádico em contraponto ao ativismo através de partidos políticos que exige uma participação muito mais destacada³⁴.

Fora do Brasil, existem alguns exemplos de como a participação da sociedade civil na consolidação da democracia é relevante. Nos Estados Unidos, por exemplo, o setor não lucrativo (formado por inúmeras de organizações que atendem a interesses comuns) é uma das referências a nível internacional a respeito da importância das organizações da sociedade civil na consolidação da democracia e na viabilização do "Estado de bem-estar social" aliada a uma estatização mais tímida³⁵.

Especificamente sobre o controle/monitoramento de políticas públicas na atual estrutura democrática do Brasil, existem espaços de controle que são os assim chamados "conselhos gestores de políticas públicas". Estes conselhos se afiguram em espaços de participação social e se inserem nas três esferas da União, mas se destacam especialmente no âmbito municipal onde se verificam em quase todos os municípios brasileiros³⁶.

Em se tratando de participação popular, cabe mencionar também outros mecanismo existentes como o plebiscito e o referendo popular que são mecanismos de consulta à população, sendo o plebiscito convocado anteriormente à aprovação de determinado assunto para que o povo o aprove ou denegue, e o referendo consistindo na convocação posterior ao ato legislativo ou administrativo para que o povo o rejeite ou o ratifique³⁷.

Cabe aqui a reflexão no sentido de que distribuir amplamente o poder político é também uma forma de limitá-lo. O poder político exercido democraticamente poderia se afigurar em uma forma de tirania, a "tirania majoritária", mas talvez esta possibilidade não seja tão grave quanto em princípio pode parecer³⁸.

Além destes mecanismos de participação, é possível apontar, ainda, a iniciativa popular legislativa mediante o qual os cidadãos podem elaborar um projeto de lei; as audiências públicas, nas quais se abre um espaço para que os cidadãos possam se

³⁴ ANDUIZA, Eva; BOSCH, Agustí. **Comportamiento Político y Electoral**. Barcelona: Ariel, 2004.

³⁵ SCHMIDT, João Pedro. Setor não lucrativo, comunidade e welfare state liberal sob o crivo comunitarista. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 173-209, maio/ago. 2017. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i2.7550.

³⁶ TUDE, João Martins. Controle e monitoramento social de Políticas Públicas no Brasil. In: TUDE, J. M., FERRO, D. SANTANA, F. P. **Políticas Públicas**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2010b.

³⁷ Ibidem.

³⁸ WALZER, Michael. **Las Esferas de la Justicia**: una defensa del pluralismo y de la igualdad. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

manifestar a respeito de decisões administrativas ou legislativas; a tribuna popular, espaço no Poder Legislativo destinado aos cidadãos que queiram manifestar suas ideias e posicionamentos; o orçamento participativo que permite aos cidadãos a participação nas decisões relativas ao alocamento de parte dos recursos municipais; e os já mencionados conselhos gestores de políticas públicas³⁹.

O aumento da participação política que ocorreu no Brasil posteriormente à promulgação da Constituição Federal de 1988, o aprofundamento de problemas sociais e a crise do setor público abriram margem para questionamentos a respeito do padrão centralizados e excludente que marca as relações entre o Estado e os beneficiários das políticas públicas. Isso ocorre diante da existência de distanciamento entre o Estado e a sociedade civil em razão da influência de interesses privados muitas vezes exercida sobre aquele, o que acaba por originar políticas públicas distantes dos reais interesses sociais. Tal situação serve de motivação para que a sociedade civil busque cada vez mais por controle/monitoramento do Estado e de suas políticas, buscando exercer sua influência na formulação e na implementação das políticas públicas⁴⁰.

Conforme explica Tude⁴¹ "tal eficiência seria alcançada por meio da existência de: maior transparência dos processos, lógica mais democrática na alocação dos recursos públicos e pela dificuldade da confusão entre interesses públicos e privados."

Já se mencionou anteriormente que as políticas públicas são instrumentos relevantes na busca pela realização concreta dos direitos humanos (ou fundamentais, no caso do Brasil, onde os direitos humanos foram internalizados na Constituição Federal de 1988).

Na busca de alguma espécie de controle do Poder Público quando da efetivação dos direitos fundamentais, importa sejam verificados também os instrumentos processuais disponíveis para a efetivação desta busca⁴².

³⁹ TUDE, João Martins. Controle e monitoramento social de Políticas Públicas no Brasil. In: TUDE, J. M., FERRO, D. SANTANA, F. P. **Políticas Públicas**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2010b.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem, p. 63.

⁴² FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. In: BEDAQUE, J. R. S.; TUCCI, J. R. C. **O Controle Judicial de Políticas Públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

Verifica-se que a tutela coletiva de direitos transindividuais é capaz de bem instrumentalizar o controle das políticas públicas. É possível pensar na atuação do Ministério Público, neste sentido, já que a Constituição Federal lhe atribui o papel de garante dos ditames do Estado Democrático de Direito⁴³.

Logo acima foi falado a respeito da possibilidade de um controle social das políticas públicas. A respeito da necessidade do controle jurisdicional, explica Freire Junior ⁴⁴ que "a propositura de ações pelo Ministério Público⁴⁵, no controle de políticas públicas, é ainda mais relevante quando se percebe que, no Brasil, a sociedade civil ainda não conseguiu se organizar a ponto de reivindicar atuação dos representantes eleitos pelo povo."

A Constituição Federal não limita a utilização da Ação Civil Pública a um rol taxativo de situações de fato que, uma vez implementadas, as políticas públicas escapam ao âmbito da conveniência e oportunidade do administrador. Além disso, a implantação de políticas públicas é dever do administrador que se não o cumprir pode vir a ser acionado por qualquer legitimado a propor a Ação Civil Pública^{46, 47}

Portanto, percebe-se ser cabível a Ação Civil Pública⁴⁸ seja com a finalidade de implementação ou seja com a finalidade de controle/correção de políticas públicas

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem, p. 98.

⁴⁵ "Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos **interesses sociais e individuais indisponíveis**.

§ 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

[...]"(grifo nosso, BRASIL, 1988)

⁴⁶ "Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

[...]

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

II - a Defensoria Pública;

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V - a associação que, concomitantemente:

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico." (BRASIL, 1985)

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Art. 129. São **funções institucionais do Ministério Público**:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

já existentes o que faz com que tal mecanismo seja aplicável como forma de controle jurisdicional de políticas públicas.⁴⁹

Por fim, no sentido de encerrar esta breve explanação, convém mencionar um último aspecto do controle jurisdicional de políticas públicas: a chamada "judicialização".

A judicialização traduz a processualidade das políticas públicas já que um grande número de conflitos sociais são trabalhados na ótica processual e submetidos à apreciação do Poder Judiciário. Neste sentido, o próprio processo se atualiza e se moderniza na busca por uma prestação jurisdicional mais efetiva, a exemplo dos processos coletivos, do tratamento de interesses difusos e coletivos, da utilização de tecnologias informáticas e de outras tantas inovações procedimentais que buscam enfrentar a litigiosidade em massa⁵⁰.

A questão que urge não diz respeito ao cabimento ou não do controle judicial sobre as políticas públicas, o que se questiona na verdade é qual o conteúdo deste controle e principalmente quais são os limites da decisão judicial⁵¹.

Enfim, as breves linhas aqui traçadas buscaram esclarecer um pouco a respeito das políticas públicas, de seu conteúdo e da relação existente entre elas e o exercício da cidadania no Brasil.

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - **promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;**

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas." (grifo nosso, BRASIL, 1988)

⁴⁹ FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. In: BEDAQUE, J. R. S.; TUCCI, J. R. C. **O Controle Judicial de Políticas Públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

⁵⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos Para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo : Saraiva, 2013.

⁵¹ Ibidem.

5 CONCLUSÃO

Superadas as rápidas incursões teóricas aqui propostas, tornou-se possível alcançar uma compreensão a respeito do que se pode chamar de políticas públicas. As políticas públicas são ações governamentais que surgem a partir da verificação de demandas sociais e que buscam, contando com a participação dos cidadãos, a solução de problemas políticos e sociais comuns e concretos.

Dessa forma, as políticas públicas não só permitem, mas ensejam a participação dos cidadãos em todas as suas etapas: desde a verificação de demandas e inclusão delas na agenda política (na qualidade de problemas políticos), passando pela sua implementação até a sua avaliação final.

Os destinatários das políticas públicas possuem mecanismos de participação nas políticas públicas que vão desde a reivindicação pública (manifestos, protestos, etc), a participação em organizações não-governamentais, a participação em sindicatos, associações da sociedade civil, entre outros, até os instrumentos mais clássicos como o voto, o referendo e o plebiscito.

Além disso, não apenas a demanda pela criação de políticas públicas mas até mesmo o seu controle pode ser realizado por meio da participação social. O que acontece no Brasil é que, de maneira geral, não há uma cultura forte de participação política que esteja desvinculada das formas clássicas de participação, o que dificulta este controle exercido por parte da sociedade.

Juridicamente, também existem mecanismos de controle das políticas públicas a exemplo da Ação Civil Pública. Estes mecanismos se mostram importantes na medida que é mediante a implementação de políticas públicas que muitos dos direitos humanos e fundamentais passam a ser efetivamente exercidos, a exemplo de políticas públicas educacionais, de saúde ou de moradia.

Assim, conclui-se a análise aqui realizada com a percepção de que o conhecimento das políticas públicas é de substancial relevância aos operadores jurídicos na medida em que estas possuem uma íntima conexão com a efetividade e concretude dos direitos humanos e fundamentais, enquanto mecanismos de realização prática destes direitos.

REFERÊNCIAS

AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. **Verbetes Políticas Públicas**. In: DE CASTRO, C. L. F.; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. N. Organizadores. **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

ANDUIZA, Eva; BOSCH, Augustí. **Comportamiento Político y Electoral**. Barcelona: Ariel, 2004.

BRASIL, 1988, **Constituição Federal**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.
Acesso em: 01/10/2016.

BRASIL, 1985. **Lei que Disciplina a Ação Civil Pública**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm>. Acesso em:
28.12.2016.

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito**: O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. In: *Questio Iuris*, vol.02, no 01, Rio de Janeiro, 2006. pp 1-48. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/viewFile/11641/9106>>. Acesso em: 01/10/2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um Conceito de Políticas Públicas para a Concretização dos Direitos Humanos. In: **Direitos Humanos e Políticas Públicas**, 2001. Cymbalista R. (Organizador). Disponível:
<<http://polis.org.br/publicacoes/direitos-humanos-e-politicas-publicas/>>. Acesso em: 01.10.2016.

_____. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **Fundamentos Para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo : Saraiva, 2013.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. In: BEDAQUE, J. R. S.; TUCCI, J. R. C. **O Controle Judicial de Políticas Públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MARANHÃO, Tatiana de Amorim, TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Participação no Brasil: dilemas e desafios contemporâneos. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.) **Participação popular em políticas públicas**: espaço de construção da democracia brasileira. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

SCHMIDT, João Pedro. SCHMIDT, João Pedro. Condicionantes e diretrizes de políticas públicas: um enfoque comunitarista da transformação social. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 6, p. 43-63, 2017.

_____. Setor não lucrativo, comunidade e welfare state liberal sob o crivo comunitarista. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 173-209, maio/ago. 2017. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i2.7550.

SUBIRATS, JOAN, KNOEPFEL, Peter, LARRUE, Corinne, VARONNE, Frederic. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2008.

TUDE, João Martins. Conceitos Gerais de Políticas Públicas. In: TUDE, J. M., FERRO, D. SANTANA, F. P. **Políticas Públicas**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2010.

TUDE, João Martins. Controle e monitoramento social de Políticas Públicas no Brasil. In: TUDE, J. M., FERRO, D. SANTANA, F. P. **Políticas Públicas**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2010b.

WALZER, Michael. **Las Esferas de la Justicia**: una defensa del pluralismo y de la igualdad. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.