

## **A construção e implementação de políticas públicas: desafios do Direito administrativo moderno**

*Leonel Ohlweiler\**

RESUMO. O artigo trata do tema referente às políticas públicas, destacando sua importância para a realização da democracia no Brasil. Urge repensar a gestão pública, aprofundando os processos de administração planejada e legitimada democraticamente. As políticas públicas devem proporcionar a realização dos direitos sociais, orientadas pelos objetivos fundamentais do artigo 3.º da Constituição Federal. A nova gestão pública exige questionar os paradigmas tradicionais do Direito Administrativo, direcionando a ação administrativa para a alteridade e descentralização.

*Palavras-chave:* Políticas públicas. Nova gestão pública. Direitos sociais. Ação administrativa.

### **Introdução**

O presente artigo pretende investigar a importância que o tema referente às políticas públicas, cada vez mais, vem adquirindo no cenário da pesquisa do Direito Administrativo. Falar sobre políticas públicas exige construir uma concepção filosófica e política do próprio agir do Administrador Público, bem como migrar de uma perspectiva excessivamente liberal-individualista para uma dimensão mais comunitarista e republicana de gestão pública. Em outras palavras, constituem-se no conjunto de ações desenvolvidas pelo Poder Público para materializar as indicações de bem comum, justiça social e a igualdade dos cidadãos. Ao realizar-se o exame das indicações constitucionais, é crível concluir pela existência efetiva de diversas ações a serem desenvolvidas pelo Estado e pelos

---

\*Procurador de Justiça. Mestre e Doutor em Direito. Professor da Graduação e do Mestrado da ULBRA/RS.

próprios cidadãos, até porque política pública é um bem de toda a comunidade.

Parte-se do pressuposto segundo o qual, quando o texto constitucional indica, por exemplo, a dignidade da pessoa humana ou a cidadania como fundamentos da República Federativa do Brasil, constituindo-se em objetivos a construção de uma sociedade solidária e que busca erradicar a pobreza, salvo melhor juízo, as políticas públicas a serem construídas e implementadas possuem uma relação de co-pertença hermenêutica com tais sentidos constitucionais. Daí a importância de políticas públicas sérias, capazes de levar os cidadãos para uma instância de autonomização, na qual eles possam acontecer como cidadãos, com-os-outros-cidadãos e na sociedade democrática.

No processo de construção de políticas públicas haverá de ser problematizado o papel a ser desenvolvido pelo Estado, e, em especial, pela Administração Pública, pois hodiernamente exige-se a adoção de novos princípios epocais na relação com os cidadãos, como solidariedade e tolerância. De qualquer sorte parte-se do pressuposto de que não se pode abrir mão de uma atuação dirigente do Poder Público, mas não no sentido de uma postura arbitrária e sim de diálogo e participação comunitária, de mudança do *statu quo*.

Estes são alguns dos temas a serem debatidos.

Na primeira parte tratar-se-á da fundamentação das políticas públicas, fundamento como condição de sentido capaz de possibilitar o autêntico acontecer dos programas de ação governamental. Destarte, há de se questionar sobre o que é uma política pública a partir dos existenciais que constituem seu modo de ser. Posteriormente, será realizado o debate sobre a construção de políticas públicas, o horizonte de sentido que há de servir como pano de fundo e o tormentoso tema dos processos de gestão pública para a implementação das políticas públicas. Trata-se, portanto, de um estudo inicial, resultado parcial de pesquisas, mas que se constitui em elemento importante para inserir na pauta de discussões sobre Administração Pública um tema de grande relevância.

## **1 - As políticas públicas constitucionais como ações de materialização da democracia**

De plano, deve-se aludir a importância das políticas públicas para o direito administrativo como um modo de possibilitar uma aproximação maior com a política, resgatando aquilo que o projeto racionalizador olvidou em sua estrutura disciplinar(OHLWEILER, Leonel. 2006, p.181-205).Na medida em que os programas de ações governamentais são problematizados, o campo teórico do direito administrativo vê-se compelido a fundar um conjunto de debates mais diversificado, pois a construção de esferas políticas, seus limites e controles, ingressam na ordem de preocupações de juristas e operadores do direito, eis que “adotar a concepção das políticas públicas em direito consiste em aceitar um grau maior de interpenetração entre as esferas jurídica e política...”(BUCCI, 2002, p. 241) <sup>1</sup>.

Desta forma, as decisões do Poder Público que ocorrem para a construção dos seus programas de ação já não fazem mais parte de uma instância impenetrável para o jurídico, inquebrantável, de tal modo que sequer seria crível falar-se em controle externo de tais atos. Hodiernamente, cada vez mais, constrói-se um imaginário segundo o qual no âmbito de um Estado Democrático de Direito é plenamente possível controlar tais políticas públicas, relativamente à sua procedimentalização e ao próprio conteúdo da decisão adotada pelo agente público.

Outro aspecto para bem dimensionar a importância das políticas públicas reside no critério de legitimidade das ações do gestor. Qualquer ação administrativa há de acontecer dentro de um específico horizonte de sentido. O agir cotidiano da Administração não se dá no campo dos universais, mas a partir

---

<sup>1</sup>É claro, quando se fala da interpenetração entre o jurídico e o político, deve-se ressaltar a necessidade de fundar como limites as indicações da democracia, sob pena de correr-se o sério risco de uma apropriação do jurídico por instâncias políticas absolutamente descomprometidas com ideais como igualdade, liberdade, transparência, dignidade da pessoa humana, etc. Tal questão remete para a importância da noção de bem (jurídico), como defendido por alguns autores comunitaristas.

de um dado conjunto de pré-compreensões abertas pelo administrador e a diversidade de tradições nas quais está inserido. Logo, as políticas públicas democráticas podem funcionar como uma espécie de teto hermenêutico das práticas administrativas, um conjunto de programas de ação previamente indicados e capazes de abrir novas possibilidades de ser. As políticas públicas não serão aqui consideradas como um conjunto de elementos abstratos a serem utilizados para acoplarem-se aos casos concretos, mas sim como *amálgama de sentido* que cria uma interface entre o universal e o particular, orientado pelo horizonte de tradições democráticas<sup>2</sup>.

### 1.1 - O fundamento das políticas públicas

A partir da matriz teórica aqui adotada, quando se fala em “fundamento” das políticas públicas, pretende-se indagar sobre o que é capaz de dar sentido às ações e planos da Administração Pública. Com efeito, “não é uma fundamentação como a moderna, nem do tipo objetivista da tradição clássica. Portanto, nem subjetivista, nem objetivista, mas sim, uma fundamentação de caráter diferente, é uma fundamentação de caráter prévio, de caráter *a priori*. É uma fundamentação em que já sempre existe um compreendermos a nós mesmos. Isto é, uma espécie de antecipação prévia de sentido que se explicita na compreensão do ser” (STEIN, 2000, p. 58). A problematização sobre o fundamento das políticas públicas há de ser buscado neste *a priori* empírico, remetendo a questão para a problemática de como o Estado e Administração Pública são compreendidos. Em outra ocasião já restou explicitada a importância de indagar a ação administrativa a partir de uma Teoria Política substancializadora, desenvolvendo-se uma espécie de dimensão material do agir dos entes públicos (Cf. OHLWEILER, 2005, p. 129).

O tema referente às políticas públicas, desta forma, está diretamente relacionado com o pressuposto de uma atividade

---

<sup>2</sup> Como corolário, a liberdade do administrador público, dogmaticamente traduzida por discricionariedade, igualmente, será limitada hermenêuticamente a partir dos indícios formais construídos por políticas públicas democráticas.

de intervenção do Estado para a promoção do desenvolvimento econômico, social, cultural, político, etc. Para tal mister há de ser pensada uma ação governamental planejada e legitimada democraticamente. Como salienta Bercovici (2005, p. 51), “o desenvolvimento é condição necessária para a realização do bem estar social. O Estado é, através do planejamento, o principal motor do desenvolvimento. Para desempenhar a função de condutor do desenvolvimento, o Estado deve ter autonomia frente aos grupos sociais, ampliar suas funções e readequar seus órgãos e estruturas”<sup>3</sup>. Enfim, a Administração Pública promotora não morreu! Mas, é crucial repensar o âmbito de ação dos agentes públicos para que a construção e implementação de políticas públicas possam atingir as finalidades pretendidas.

Centralizando a questão no âmbito dos direitos sociais, “o fundamento das políticas públicas assenta-se na própria existência dos direitos sociais, enquanto direitos constitucionalmente positivados, cuja nota distintiva é o fato de que sua concretização se dá por meio de prestações positivas do Estado” (SANTOS, 2006, p. 76). O entendimento aqui adotado, muito embora seja similar ao da autora, diverge quanto à limitação do tema aos direitos sociais. Não há dúvida que a questão referente às políticas públicas ganha dimensão significativa com o Estado Social de Direito, mas é preferível fundar hermeneuticamente as políticas públicas nos direitos fundamentais e no constitucionalismo, pois materializar direitos individuais, como segurança, liberdade, propriedade, também exige por parte do Estado um conjunto de políticas públicas. A ação de planejamento da Administração Pública deve voltar-se para o dever de realizar a Constituição em sua totalidade, assumindo capital importância a normatização referente aos direitos fundamentais.

---

<sup>3</sup>Concorda-se com o autor quando coloca que a importância de debater sobre a questão da Teoria do Estado, considerando que ele assume um papel crucial na política de desenvolvimento. O fundamento das políticas públicas, portanto, deve ser buscado neste modo-de-ser do Estado, na concepção fenomenológica de importância do ente estatal no processo de transformação social.

Como já aludido, o planejamento das ações governamentais, necessário para fazer acontecer a desejada superação das desigualdades sociais e o desenvolvimento econômico do país, exige a superação da vetusta concepção de estrutura administrativa do modo de ser liberal, fundada, por exemplo na separação metafísica entre Estado e sociedade, na centralização do poder e na construção de uma relação hierarquizada com os cidadãos. Tais elementos são a tônica das administrações do século XIX. Construir os fundamentos de políticas públicas para um Estado Democrático de Direito exige dar-se conta do horizonte de sentido do constitucionalismo moderno. O constitucionalismo, como grande advento, colocou na pauta de discussões a importância de textos constitucionais capazes de indicarem fins, objetos e projetos para a sociedade. Em países periféricos como o Brasil, marcados pelas promessas não cumpridas da modernidade, é crucial apontar a relação de co-pertença entre Constituição e políticas públicas. Assume relevo, hodiernamente, examinar as políticas públicas sob a perspectiva do neoconstitucionalismo, até porque é imperioso revisitar temas como teoria das fontes, teoria da norma e a teoria da interpretação, como bem refere Prieto Sanchis (2003, p. 158),

[...] el neoconstitucionalismo requiere una nueva teoría de las fuentes alejada del legalismo, una nueva teoría de la norma que dé entrada al problema de los principios, y una reforzada teoría de la interpretación, ni puramente mecanicista ni puramente discrecional puedan ser conjurados por un esquema plausible de argumentación jurídica.

Políticas públicas, sob a perspectiva supra, exige repensar toda a gama de atividades administrativas com relação às fontes do Direito Administrativo, bem como os atos normativos capazes de materializar tais ações de governo, além de reconstruir a teoria da interpretação até então preponderante no âmbito deste ramo do Direito, excessivamente atrelada aos postulados do positivismo legalista.

Adota-se como *a priori* das políticas públicas a concepção de Constituição Dirigente, ou seja, o grande pacto político e social que estabelece um conjunto de indicações formais que servem de pano de fundo das ações governamentais. Com certeza, não se trata de substituir a política, mas de constituir-se em sua premissa material, na medida em que

A Constituição Dirigente não estabelece uma linha única de atuação para a política, reduzindo a direção política à execução dos preceitos constitucionais, ou seja, substituindo a política. Pelo contrário, ela procura, antes de mais nada, estabelecer um fundamento constitucional para a política. [...] Cabe ao governo selecionar e especificar sua atuação a partir dos fins constitucionais, indicando os meios ou instrumentos adequados para a sua realização. Desta forma, a Constituição dirigente não substitui a política, mas torna-se a sua premissa material".(BERCOVICI, 2005, p. 58-59).

Corolário, qualquer planejamento administrativo deve ser orientado por este autêntico modo-de-ser, uma postura fenomenológica de agir constitucional. Ora, a partir do texto constitucional de 1988 é crível sustentar o protagonismo do Estado no desenvolvimento de ações públicas para resgatar as promessas não cumpridas da modernidade, como o combate à exclusão social, à redução das desigualdades regionais e sociais, à promoção do bem comum, à defesa do consumidor na ordem econômica etc. Daí exsurge o dever-poder da Administração de construir políticas públicas eficientes para tal mister, bem como criar as condições de possibilidade para sua materialização.

Construir um conjunto de ações governamentais, direcionadas para desvelar um Estado Democrático de Direito, exige por parte dos intérpretes e operadores do direito, disposição para fazer acontecer esta multiplicidade de indicações constitucionais. Mais uma vez deve ser ressaltado: para que as políticas públicas possam desvelar um Estado Democrático de Direito, o conjunto de sentidos da tradição do

constitucionalismo moderno aparece como via de acesso crucial. Destarte, tal constitucionalismo há de ser funcionalizado como fundamento hermenêutico de tais programas de ação governamental, pois nenhuma prática administrativa poderia estar divorciada destas indicações empíricas, sob pena de faltar-lhes uma autêntica legitimidade<sup>4</sup>.

A Constituição Federal possui uma diversidade de indicações formais do Estado Democrático de Direito, como o próprio artigo 1º no qual aparecem alguns fundamentos da democracia brasileira como a cidadania e a dignidade da pessoa humana, além dos objetivos constitucionalizados no artigo 3º de construir uma sociedade livre, justa e solidária(inciso I), erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais(inciso III) e a promoção do bem de todos (inciso IV)<sup>5</sup>. No que tange aos servidores públicos, a título exemplificativo, o texto constitucional possui um conjunto de ações governamentais das quais os agentes públicos não podem se desvincular, como o dever de promover seu aperfeiçoamento, criando conselhos de política e de administração e remuneração de pessoal(artigo 39). Em matéria de segurança pública, igualmente, o artigo 144 da CF fornece um autêntico plano governamental a ser implementado pelo Poder Público, apontando, ainda, a importância de construir uma esfera comunitária de responsabilidade em relação à

---

<sup>4</sup> Na medida em que o Estado Democrático é um Estado realizador de determinadas finalidades direcionadas para realizar o bem comum da coletividade, o conjunto de políticas públicas, como programas de ação governamental para atender a coletividade, opera como indicação de legitimidade estatal. (Cf. SANTIN, 2004, p. 34).

<sup>5</sup> Sobre a importância do caráter vinculante dos princípios fundamentais da Constituição não se pode olvidar que *“Os princípios constitucionais fundamentais, como os mencionados no art. 3º, têm a função, entre outras de identificação do regime constitucional vigente, ou seja, fazem parte da fórmula política do Estado, que o individualiza, pois esta diz respeito ao tipo de Estado, ao regime político, aos valores inspiradores do ordenamento, aos fins do Estado, etc. Também define e delimita a identidade da Constituição perante seus cidadãos e a comunidade internacional. Em suma, a fórmula política é a síntese jurídico-política dos princípios ideológicos manifestados na Constituição. O que contraria essa fórmula política afeta a razão de ser da própria Constituição.* (BERCOVICI, 2005, p. 36-37)

segurança pública, evidenciando que as políticas públicas não são assunto apenas da entidade estatal<sup>6</sup>.

Logo, poderia ser detalhada uma gama variável de indicações constitucionais em relação às políticas públicas da área econômica, educacional, habitacional, ambiental, saúde, previdenciária, etc. Uma das grandes questões reside em como fazer acontecer tais políticas públicas? Como alude Santin:

para as várias áreas de atuação do Poder Público há necessidade de fixação de uma rota de atuação estatal, seja expressa ou implícita, as chamadas políticas públicas. A Constituição Federal é a base da fixação das políticas públicas, porque ao estabelecer princípios e programas normativos já fornece o caminho da atuação estatal no desenvolvimento das atividades públicas, as estradas a percorrer, obrigando o legislador infraconstitucional e o agente público ao seguimento do caminho previamente traçado ou direcionado (2004, p. 35).

Efetivamente, duas grandes dimensões com relação ao tema das políticas públicas necessitam urgentemente de maior problematização não apenas por parte dos juristas, mas dos próprios operadores do direito e agentes públicos: 1) as relações de sentido entre políticas públicas e Constituição e 2) a vinculação entre políticas públicas e as ações da Administração Pública.

### **1.2 – Noção de políticas públicas.**

Conforme se pode perceber do que acima restou explicitado, o tratamento jurídico das políticas públicas não deve ser o mesmo que a dogmática tradicional vem dando aos nominados atos administrativos. Políticas públicas “podem ser

---

<sup>6</sup> Neste ponto destaca Frischeisen (2000, p. 59) “As políticas públicas estabelecidas na Constituição Federal prezam ainda o princípio da co-responsabilidade, estabelecendo a parceria entre sociedade civil e poder público, para a consecução dos objetivos da República”. As políticas públicas, igualmente, exigem uma mudança de perspectiva na relação Administração Pública-cidadãos. Urge ultrapassar a compreensão hierarquizada, adotando-se uma visão mais participativa de reconhecimento do cidadão como fazendo parte da *polis*.

conceituadas, portanto, como instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade, tendo por escopo assegurar condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos". (APPIO, 2005, p. 136). São programas de ação governamental pensados para uma atividade de coordenação das diversas instâncias administrativas e as atividades privadas, de modo a materializar uma determinada idéia de bem, fenomenologicamente indicada no texto constitucional. Como refere Santos (2003, p. 267), "[...] a adoção de políticas públicas denota um modo de agir do Estado nas funções de coordenação e fiscalização dos agentes públicos e privados para a realização de certos fins. Fins esses ligados aos chamados direitos sociais, nos quais se inclui os econômicos".

Não há dúvida, o Estado possui papel crucial na implementação de políticas públicas, cuja destinação de resgate das promessas não cumpridas da modernidade vem indicada em diversas regras e princípios constitucionais. De qualquer sorte, tratar de políticas públicas igualmente exige repensar as relações entre Estado e sociedade civil, cabendo a esta, como já mencionado anteriormente, co-responsabilidade pela construção e implementação de ações públicas destinadas a fazer acontecer a cidadania. A política pública pode ser compreendida como indicação primordial da filosofia da Administração Pública, pois funda um novo modo-de-ser, capaz de construir horizontes de sentido para as variadas ações administrativas<sup>7</sup>. Segundo Farias,

---

<sup>7</sup> A importância das políticas públicas para a teoria da Administração Pública, superando, com vantagens, a vetusta acepção exclusivista de administração legalista, fundada no modelo dedutivista, vem bem retratada por Bucci (2002, p. 252-253): *"As políticas são uma evolução em relação à idéia de lei em sentido formal, assim como esta foi uma evolução em relação ao government by men, anterior ao constitucionalismo. E é por isso que se entende que o aspecto funcional inovador de qualquer modelo de estruturação do poder político caberá justamente às políticas públicas.(...). Esse seria o caminho para superar-se a concepção da norma geral e abstrata como referência central do aparelho burocrático do Estado, introduzindo-se no mundo do direito público o conceito de política pública como programa de ação. Na verdade, a crise do modelo normativista e dedutivo, em certa medida reducionista, leva a novos modelos de representação do direito, em que técnicas de legislação e decisão não se baseiam mais exclusivamente em regras, mas também em princípios e objetivos"*.

[...] as políticas públicas podem ser entendidas como respostas do Estado a demandas sociais de interesse da coletividade. Estas podem ser chamadas de 'o Estado em ação', pois o Estado as implementa por meio de projetos e de ações voltadas a setores específicos da sociedade. No entanto, as políticas públicas não estão restritas à burocracia pública na sua concepção e implementação e não podem ser reduzidas a políticas estatais. É necessário que o Estado trabalhe em parceria com a sociedade civil para que desenvolva amplamente sua capacidade de cumprir seus papéis mais relevantes visando garantir direitos mediante a implementação de políticas públicas (2003, p. 75).

Com efeito, problematizar o tema das políticas públicas, necessariamente, envolve refletir sobre o próprio sentido de democracia, mas sem olvidar os períodos de velamento que fazem parte do seu próprio modo de ser. Fazer política pública não se reduz em um único ato ou ação, mas um constante ir e vir para criar as condições de possibilidade de uma educação igualitária, um meio ambiente sadio, uma eficiente segurança pública, etc., razão pela qual as políticas públicas vinculam as Administrações Públicas e não apenas os governantes que periodicamente alternam-se no exercício do poder.

Deve-se destacar a impossibilidade de um plano de ação governamental adotar um sentido personalista. Aqui reside o caráter ambivalente das políticas públicas, pois, por exemplo, quando a Constituição Federal indica no artigo 230 a necessidade de construir ações públicas para garantir o bem-estar, a dignidade, e o direito à vida de pessoas idosas, é importante considerar como autênticas aquelas ações capazes de resgatar o idoso como cidadão em um Estado Democrático de Direito, podendo, assim, ter suprido um conjunto de necessidades básicas, sem as quais não há uma vida digna. Em contrapartida, qualquer programa de amparo ao idoso há de preocupar-se em fazer com que ele possa participar da vida em comunidade. Um dos grandes problemas que certas práticas administrativas acabam incorrendo reside em apenas conceber

política pública como sendo ação assistencialista. Não há dúvida, é crucial para qualquer cidadão ser assistido em suas necessidades básicas, mas a idéia de políticas públicas transcende em muito tal visão<sup>8</sup>.

A partir do que acima foi aludido, é crível dizer que as políticas públicas, no intuito de serem efetivadas, adotam específicas concepções de bem, isto é, algo a ser alcançado, valorado, digno de ser realizado e importante para a vida comunitária. Corolário, por esta razão, incumbe ao Poder Público a tarefa de cumprir políticas públicas capazes de efetivar tais bens. Não há dúvida, o tema das políticas públicas, inexoravelmente, remete para a discussão sobre a concepção de sociedade.

Relativamente à educação, por exemplo, o texto constitucional propicia destacar uma gama de indicações importantes para a construção de um espaço de sentido em relação a este problema, como a atuação prioritária do Município no ensino fundamental e na educação infantil (§2º do artigo 211, CF). Trata-se, portanto, daquilo que foi erigido como importante bem social comunitário em matéria educacional, pois para um país de modernidade tardia como o Brasil, a educação fundamental é um bem de capital importância para

---

<sup>8</sup> Não se pode adotar em relação às políticas públicas uma visão ingênua de acreditar na simplista solução de que basta construir políticas públicas para superar as grandes desigualdades de nossa sociedade. As políticas públicas não servem para resolver problemas, mas fazer acontecer, desvelar (*Aletheia*) espaços de sentido (democrático). Sobre este aspecto, mencionam Muller e Surel (2002, p. 29), “*Na perspectiva canônica, fazer uma política é, inicialmente, de fato tomar decisões (boas se possível) e implementá-las. Ora, com o risco de chocar o senso comum, é necessário partir, ao contrário, da idéia segundo a qual as políticas públicas não servem para ‘resolver’ os problemas. Isto não significa que os problemas são insolúveis, mas apenas que o processo de ‘resolução’ é muito mais complexo do que faz supor a abordagem seqüencial. Na realidade, os problemas são ‘resolvidos’ pelos próprios atores sociais através da implementação de suas estratégias, a gestão de seus conflitos e, sobretudo, através dos processos de aprendizagem que marcam todo o processo de ação pública. Neste quadro, as políticas públicas têm como característica fundamental construir e transformar espaços de sentido, no interior dos quais os atores vão colocar e (re)definir os ‘seus problemas’ e ‘testar’ em definitivo as soluções que eles apóiam. Fazer uma política pública não é, pois, ‘resolver’ um problema, mas, sim, construir uma nova representação dos problemas que implementam as condições sociopolíticas de seu tratamento pela sociedade e estrutura, dessa forma, a ação do Estado*”.

fazer acontecer a cidadania<sup>9</sup>. A Constituição Federal funciona como grande *pano de fundo*<sup>10</sup> que confere significado à diversidade de bens jurídico-administrativos a serem realizados por políticas públicas. Mas, qual seria este pano de fundo? A Constituição foi construída como tentativa de resgatar a democracia no Brasil, democracia tanto no aspecto procedimental como substancial, bem como fazer acontecer as promessas não cumpridas da modernidade de uma sociedade livre, igualitária, pré-ocupada com o bem comum, etc., considerando o alto grau de exclusão social deste país. Há desta forma uma linguagem constitucional que não pode ser desconsiderada pelos planos de governo.

A importância de destacar tal aspecto da Constituição reside na circunstância político-filosófica de que o modo-de-ser dos homens é condicionado pela linguagem; daí a dificuldade de construir uma concepção de políticas públicas voltada para os direitos sociais quando há um senso comum ainda fincado no paradigma liberal-individualista<sup>11</sup>. Como alude Taylor (2000, p. 152), a cultura é o *locus* de bens. Somente será possível construir uma cultura de políticas públicas com agentes públicos e a própria sociedade dispostos a compreenderem o

---

<sup>9</sup> Quando no início deste item foi aludido que não se pretendia construir um conceito, uma noção absoluta de política pública, mencionou-se a importância de dar-se conta das pré-compreensões que determinam os sentidos. Assim, para construir políticas públicas constitucionalmente adequadas para um país como o Brasil, é crucial que os agentes públicos e a própria sociedade saibam significar este horizonte de sentido da educação como peça chave para a construção da cidadania e isto há de refletir-se em toda estrutura orçamentária dos municípios. A título de referência, financiar educação fundamental é mais importante do que custear propagandas publicitárias.

<sup>10</sup> No entendimento de Taylor (2000, p. 149-150): “Uma vez que percebemos que lidamos com eventos de significado, a história fica mais complicada. Não podemos simplesmente tomar por foco o evento que ocorre; temos também de levar em conta o pano de fundo que lhe confere seu significado. Esse pano de fundo, no entanto, não é um evento, nem pode se localizar em indivíduos. Trata-se de uma linguagem, e localizá-lo não é tarefa simples”.

<sup>11</sup> Com relação aos direitos sociais e as políticas públicas necessárias para sua materialização, não se pode olvidar que políticas públicas atinentes à ordem social (arts. 192/232) já estão, na sua maior parte, estabelecidas por legislação infraconstitucional, como as Leis do Sistema Único de Saúde, Previdência Social, Assistência Social, etc., conforme destaca Frischeisen (2000, p. 83), “as políticas públicas da ordem social traçadas na Constituição Federal já possuem mecanismos legais para aplicabilidade. Portanto, a função de implementação, hoje, cabe muito mais aos administradores, do que aos legisladores”.

grande *pano de fundo* da Constituição, a linguagem que dali desvela-se.

Como já destacado, políticas públicas destinam-se, poder-se-ia dizer ontologicamente, para a formação de espaços de sentido em relação a determinados bens socialmente relevantes. Dito de outro modo, tais ações públicas devem ser potencializadas para criar uma cultura de ser-com, compreendido este ser como *solicitude própria*<sup>12</sup>. As políticas públicas devem ser vislumbradas como elementos para construir esta espécie de solicitude, fazendo como que cada cidadão possa ser ele próprio na comunidade e, ao mesmo tempo, possa haver uma comunidade. Os cidadãos como fazendo parte da *polis*, decorrente de ações governamentais de inclusão.

Qualquer política pública, desta forma, deve estar vocacionada para fazer acontecer (*Ereignis*) os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil indicados no artigo 3º da Constituição Federal, como já explicitado anteriormente. Tais indicações já se constituem por si em indicações de políticas públicas, sequer havendo liberdade de ação política para os Poderes Públicos desprezarem tais fundamentos. A constituição erigiu como importantes bens para a comunidade, por exemplo, a solidariedade e a proibição de práticas discriminatórias. Cabe ao Estado desenvolver programas de políticas públicas que internalizem tais bens jurídicos no imaginário da sociedade, sendo importante que os cidadãos igualmente assumam a responsabilidade fenomenológica de fazer acontecer tais indicações constitucionais, exigindo ações governamentais em tal direção.

---

<sup>12</sup> Para bem dimensionar esta expressão, consultar Heidegger (1995, § 26). Ver ainda Dubois (2004, p. 183-184). A solicitude diz respeito ao modo como o cidadão relaciona-se com outros cidadãos que pode ser própria ou imprópria. Na primeira hipótese há uma relação de ocupar-se pelo cidadão, tomar seu lugar, no sentido de dominação, ou seja, “*não se trata da dominação de um sobre o outro, de um pelo outro, mas do espaço de ser um com o outro como espaço da dominação do um, dos uns pelos ‘outros em geral’, do espaço do Impessoal*” (DUBOIS, 2004, p. 184). Em contrapartida, na solicitude própria há o respeito pela autonomia do cidadão, da sua liberdade, mas também do seu reconhecimento como cidadão, sendo que este “como” é hermenêutico, funda relações de sentido.

As políticas públicas são importantíssimas para o Direito Administrativo, pois o conjunto de decisões tomadas pelos administradores deverá levar em consideração, nas mais diversas áreas, as políticas públicas construídas na órbita infraconstitucional e indicadas constitucionalmente. Conseqüentemente, funcionam como importantes elementos de redução do grau de arbítrio das ações da Administração Pública. Os agentes públicos possuem uma espécie de dever-poder de *levar a sério as políticas públicas*, quer dizer, legitimarem sua atuação no horizonte de sentido construído por tais entes jurídicos, o que reduz consideravelmente eventuais margens de liberdade de ação. Se as políticas públicas materializam indicações constitucionais e, na medida em que a Administração Pública encontra sua razão de ser no espaço constitucional, incumbe aos administradores continuarem este processo na trama sucessiva que é o constitucionalismo moderno.

No entanto, considerando a gama variada de possibilidades constitucionais das políticas públicas, é curial para que seja possível falar em autêntica democracia, repensar as políticas públicas em função da comunidade, sendo imprescindível resgatar os horizontes de sentido da política para melhor compreender o que é política pública. Arendt (2002, p. 122), ao indagar sobre o sentido da política, responde que é a liberdade, assim referindo expressamente:

Se, portanto, encontram-se na mesma linha a falta de saída em que caiu nosso mundo e a expectativa de milagres, essa expectativa de modo algum nos remete para fora do âmbito político original. Se o sentido da política é a liberdade, então isso significa que nós, nesse espaço, e em nenhum outro, temos de fato o direito de ter a expectativa de milagres. Não porque acreditemos (religiosamente) em milagres, mas porque os homens, enquanto puderem agir, são aptos a realizar o improvável e o imprevisível, e realizam-no continuamente, quer saibam disso, quer não. A questão de se a política ainda tem de algum modo um sentido remete-

nos necessariamente de volta à questão do sentido da política; e isso ocorre exatamente quando ela termina em uma crença nos milagres – e em que outro lugar poderia terminar?.

Com efeito, as políticas públicas serão compreendidas melhor quando problematizadas a partir da *polis*, ou seja, o local privilegiado no qual as condições de possibilidade de fazer acontecer o pacto social e político possam ser pensadas como o âmbito da construção do impensado para a construção do destino democrático da comunidade. A principal característica do modo-de-ser das políticas públicas não esta na sua materialização em planos de governo, que são tão-somente veículos, mas em construir espaços públicos de sentido constitucional. Fazer política pública é erigir espaços comunitários constitucionalmente democráticos, formal e substancialmente democráticos.

## **2 - O processo de construção e implementação das políticas públicas**

### ***2.1 - Políticas públicas e legitimidade democrática***

Conforme já referido, as políticas públicas, veiculadas por programas de governo, devem ser construídas a partir de um conjunto de indicações constitucionais. Aqui neste item será feita a análise de como tornar legítimo o processo de construção das políticas públicas. Por vezes, alguns gestores e operadores do direito, ainda excessivamente atrelados ao paradigma liberal-individualista, defendem a tese de que há completa discricionariedade no processo de construção das políticas públicas. Tomando a expressão discricionariedade no sentido forte de Dworkin (1995, p. 86) e partindo da vinculação entre Administração Pública e Constituição, não há que se falar em discricionariedade, neste sentido. Logo, a elaboração de políticas públicas deve ser compreendida como a continuidade do jogo constitucional, conforme um conjunto de indicações contidas em preceitos, bens, princípios e valores.

Além da imperiosidade de as políticas públicas serem o reflexo da *força normativa da Constituição*, não se pode deixar de salientar outro grave problema no seu processo de construção, qual seja, o alto grau de patrimonialismo<sup>13</sup> em nossas estruturas administrativas, refletindo-se no resultado final de diversos programas de governo. Construir políticas públicas a partir de estruturas patrimonialistas de dominação traz como consequência um planejamento administrativo marcado pela pessoalidade e incapaz de desenvolver processos sérios, e não populistas, de inclusão. É importante, desta feita, que o processo de construção de políticas públicas passe por um modo-de-ser mais dialógico e não fundado em estruturas concentradas como via de regra ocorre. Por óbvio que um dos principais articuladores na construção de políticas públicas continua sendo o Poder Executivo, mas a abertura dialógica é crucial para aumentar o nível de legitimidade de tais ações administrativas.

Indicar tal solução não importa desconhecer dois obstáculos de difícil superação para a sua efetivação: (1º) o baixo nível de articulação da comunidade e (2º) o atual estágio de organização das estruturas administrativas. Com relação ao primeiro aspecto, realizar a abertura dos processos decisórios deve coadunar-se com a tomada de consciência por parte dos cidadãos sobre a importância de exercerem uma atividade de controle. Logo, aumentar o nível de legitimidade da construção de políticas públicas também depende da articulação da sociedade, pois na lição de Silva (2002, p. 60), “o desenvolvimento de controles sociais para o controle da Administração Pública requer um projeto de educação de massa de longo prazo, além de mecanismos legítimos e conhecidos”. Neste aspecto assumem importância as audiências públicas e os processos de consulta. Mas, novamente deve

---

<sup>13</sup> Entenda-se por patrimonialismo um modelo direcionado para garantir determinados privilégios (WEBER, 1998, p. 810 e ss.). Trata-se de um modelo de dominação política tradicional no qual não há uma distinção visível entre as esferas pública e privada, em que esses dois domínios se misturam na concepção dos administradores, que entendem e controlam o Estado como se fosse extensão do próprio domínio privado.

advertir-se. A criação de instrumentos de diálogo é infrutífera caso não ocorra a institucionalização da cidadania.

De qualquer sorte, é crível reconhecer que efetivamente a participação pode qualificar as políticas públicas, com maior eficiência para o reconhecimento das necessidades e capacidades das comunidades; melhor aproveitamento dos recursos a partir da identificação precisa das prioridades locais; melhoria nos serviços prestados para a população, em especial com relação à qualidade real; nível maior de distribuição dos poderes para a tomada de decisão, aumentando a transparência; diversificação dos momentos participativos para a construção de políticas públicas, não reduzindo a manifestação de opinião apenas à eleição e aumento do nível de aproximação entre esferas burocráticas e os problemas sociais (cf. LAHERA, 2004, p. 17-19).

A segunda questão levantada diz respeito à necessidade de repensar as estruturas administrativas, ainda primordialmente fincadas em determinados pressupostos de racionalização, insuficientes para lidar com a construção de políticas públicas. A tradicional Teoria dos Órgãos Públicos pensou a estrutura administrativa a partir da concepção napoleônica de Administração Pública, dotada de características como hierarquia, centralização e abstração. A estruturação hierárquica da Administração Pública, muito embora não deva ser desconsiderada, determinou um isolamento das esferas administrativas, por vezes no plano interno, mas principalmente em relação aos cidadãos<sup>14</sup>. Construir políticas públicas exige a superação da vetusta dicotomização Estado-Sociedade Civil, com todas as

---

<sup>14</sup> Como salienta Bucci (2002, p. 249), “Quanto mais se conhece o objeto da política pública, maior é a possibilidade de efetividade de um programa de ação governamental; a eficácia de políticas públicas consistentes depende diretamente do grau de articulação entre os poderes e agentes públicos envolvidos. Isto é verdadeiro especialmente no campo dos direitos sociais, como saúde, educação e previdência, em que as prestações do estado resultam da operação de um sistema extremamente complexo de estruturas organizacionais, recursos financeiros, figuras jurídicas, cuja apreensão é a chave de uma política pública efetiva e bem-sucedida”.

dificuldades para bem especificar o termo sociedade civil<sup>15</sup>. Resultado deste modelo de organização administrativa, as entidades públicas centralizaram os processos de decisão e construção de seus programas de ação, desconsiderando as realidades locais e específicas. Além de uma série de problemas que podem surgir desta postura, a inexistência de canais permanentes de controle social, tem levado à indevida captura destes espaços estatais por interesses patrimonialistas. As principais instâncias estratégicas dos governos, responsáveis pela elaboração das políticas públicas, vale mencionar, são preenchidas ao alvedrio dos administradores públicos, resultado de alianças partidárias e olvidando a questão da eficiência. Portanto, há um alto grau de interesses espúrios a alimentar a tomada de decisões, sequer articulando-se uma espécie de unidade de sentido administrativo para a elaboração dos planos de governo.

Tal estado de coisas somente poderá ser superado com a construção de uma *cultura de planificação*, uma concepção na qual as ações administrativas sejam fruto do planejamento ponderado, bem como dotadas de força normativa. A juridicização das políticas públicas é importante para inserir tais ações administrativas na temporalidade da Administração Pública, ou seja, mesmo havendo alternância partidária no poder, restaria para os cidadãos a possibilidade de exigir o cumprimento de políticas públicas institucionalizadas. Quando se mencionou o planejamento ponderado buscou-se destacar a necessidade de alterar a própria concepção dos fenômenos jurídicos por parte dos agentes públicos e operadores do direito, como destacado por Bucci (2002, p. 250): “O que se propõe aqui é a rearticulação do direito público (e não mais do

---

<sup>15</sup> Sobre o tema, ver o interessante estudo problematizando o senso comum que utiliza a expressão sociedade civil sem debater alguns aspectos, destacando os variados sentidos do termo: “Examinemos mais atentamente esses diferentes sentidos (1) Num sentido mínimo, a sociedade civil existe onde há associações livres sem a tutela do poder estatal. (2) Num sentido mais forte, ela existe onde a sociedade como um todo pode estruturar-se e coordenar suas ações por meio de associações livres. (3) Como alternativa ou suplemento ao segundo sentido, podemos falar de sociedade civil sempre que o conjunto de associações possa significativamente determinar o curso da política do Estado ou dar-lhe uma dada inflexão”. (TAYLOR, 2000, p.224).

direito administrativo, isoladamente) em torno da idéia de políticas públicas. Mais do que uma alteração nas estruturas jurídicas, sugere-se uma nova percepção dos fenômenos jurídicos e sua interação com o contexto social". Com efeito, não se pode laborar com raciocínios subsuntivos no processo de construção de políticas públicas, mas ponderativos do conjunto de bens, princípios, regras, interesses e direitos envolvidos, permitindo-se, assim, a ampla participação dos interessados ou afetados diretamente pelas políticas públicas. O inexorável grau de publicização, com certeza, irá contribuir para elevar o nível de transparência dos planos elaborados pelo Poder Público.

## ***2.2 - A nova gestão pública para a implementação de políticas públicas***

Implementar políticas públicas relaciona-se com a efetividade da ação governamental para fazer acontecer os planos construídos. Corolário, é crível relacionar tal tema com o princípio da eficiência insculpido<sup>16</sup> no artigo 37, "caput", da Constituição Federal. Cada vez mais se incorpora na concepção de eficiência a imperiosidade de ultrapassar os tradicionais processos de gestão pública. Inicialmente deve-se ressaltar não ser constitucionalmente legítimo falar-se em uma ampla margem de liberdade dos agentes públicos para a implementação de políticas públicas. Como planejamento de um determinado horizonte de sentido de comunidade, diversas políticas públicas já estão indicadas no texto constitucional, cuja força vinculante, exige uma maximização na atuação das autoridades administrativas.

A título exemplificativo, faz-se mister aludir as indicações constitucionais sobre política urbana (artigo 182), políticas agrícola e da reforma agrária (artigos 184-191), políticas econômicas (artigos 170-181), políticas do sistema financeiro nacional (artigo 192), políticas da seguridade social (artigos 194-204), políticas da educação, cultura e desporto

---

<sup>16</sup> Sobre o tema ver os interessantes trabalhos de GABARDO (2002) e BATISTA JÚNIOR (2004).

(artigos 205-217), políticas da ciência e tecnologia (artigos 218-219), políticas da comunicação social (artigos 220-224), políticas do meio ambiente (artigo 225), política da família, criança, adolescente e idoso (artigos 226-230), política das populações indígenas (artigos 231-232), políticas da tributação e do orçamento (artigos 145-169) e políticas de segurança pública (artigo 144). Logo, não há dúvida que tais textos constitucionais não esgotam as possibilidades de construção e implementação de políticas públicas, mas, a partir de uma compreensão de ponderação dos diversos elementos a serem considerados pelos agentes públicos, há a responsabilidade fenomenológica de opção pela construção de ações públicas voltadas para aprofundar tais planos constitucionais. Como já colocado, o texto constitucional, que somente acontece autenticamente no âmbito do horizonte de sentido do constitucionalismo, indica uma concepção de vida boa para os cidadãos, incumbindo o Poder Público, com a ampla participação popular, viabilizar este grande projeto. Não há receio em afirmar: se, por vezes, o projeto constitucional tem sido inviabilizado no Brasil, tal é consequência do ultraje das práticas ditatoriais que por décadas assolaram este país, bem como pela indevida apropriação patrimonialista dos bens públicos por intermédio de atos de corrupção.

No entanto, para materializar políticas públicas é imperioso que os governos e a própria sociedade assumam-se como co-responsáveis por este processo e tenham a capacidade de construir espaços públicos de aprendizagem social, quer dizer, um planejamento temporalizado, mas preparado para o acontecer ou os fracassos possíveis da democracia. Como bem aludem Stewart e Ranson (1996, p. 69),

[...] o âmbito público é o espaço para a aprendizagem social. O Processo do governo pode classificar-se como um processo de aprendizagem. [...] O âmbito público é, por princípio, ilimitado. Está aberto a todos os cidadãos, alerta a todas às necessidades, sujeito a todas as discussões. Fechar ou limitar o processo

de aprendizagem não é parte das funções da gestão, mas sim sustentar os múltiplos canais de aprendizagem, ainda que nem todos estejam controlados por práticas anteriores.

O nível de democracia imprescindível para um autêntico conjunto de políticas públicas certamente exige a construção de estratégias capazes de expressarem as aspirações da comunidade, manifestadas em debates e audiências públicas, mas que não se divorciem do projeto de legitimidade constitucional formal e substancial. Com isto quer-se dizer que a regra majoritária não é e não pode ser absoluta. Existem limites até mesmo para os espaços de deliberação participativa.

Relativamente à construção de uma nova gestão pública, suficiente para dar conta da complexidade que as políticas públicas representam, destacam-se alguns tópicos: a) é fundamental ultrapassar o vetusto modelo de administração pública fundado nos postulados de hierarquização, centralização e abstratividade como critério de racionalidade; b) pensar um novo paradigma democrático para mediar as relações entre Administração Pública e cidadão; c) (re)fundar a ação administrativa a partir de um modo-de-ser republicano (Cf. AGRA, 2005, p. 16), a fim de diminuir os espaços propícios para práticas patrimonialistas; d) compreender a legalidade no âmbito da viragem hermenêutica como juridicidade (OHLWEILER, 2005, p. 133-140); e) desconstruir a metafísica da supremacia do interesse público sobre o privado, laborando a concepção de interesse público ponderado e f) institucionalizar uma gestão pública marcada pela alteridade, proporcionando o surgimento de atuações administrativas mais horizontais.

Do que acima restou exemplificado como questões a serem problematizadas para erigir-se uma nova gestão pública, denota-se o árduo caminho a ser percorrido, até mesmo para não cair em alguns discursos fáceis que têm sido propalados. A eficiente implementação de políticas públicas já não pode mais conceber certas construções teóricas do passado, por exemplo,

que desconsideravam as íntimas relações entre política e direito administrativo. Como referem Stewart e Ranson (1996, p. 63),

[...] o processo político é uma condição básica para a gestão no âmbito público. Representa o meio através do qual se debatem e definem as necessidades coletivas. Representa o processo através do qual se tomam as decisões necessárias para empreender uma ação coletiva. Deixando de lado a variedade de interesses e valores, o processo político é o mecanismo utilizado para dar significado ao interesse coletivo.

A gestão pública, com efeito, efetivamente não se refere à hierarquia de organização de uma administração clássica, mas à maior ou menor capacidade de os agentes públicos inovarem no conhecimento das concepções sobre administração pública, ou seja, “gerir, em definitivo, não significa nem exercer autoridade nem organizar. Gerir significa utilizar o conhecimento como mecanismo para facilitar uma melhora contínua” (BRUGUÉ e SUBIRATS, 1996, p. 12). Pode-se dizer que a nova gestão pública, muito mais do que lidar com processos organizacionais, pretende fazer acontecer ações públicas, obviamente, e em especial para um país de modernidade tardia como o Brasil, radicalmente democráticas, portanto, profundamente marcadas não pela dimensão de autoridade, mas de co-partícipe na construção dos programas governamentais<sup>17</sup>. A democracia, desta forma, vai aparecer

---

<sup>17</sup> Certamente deve-se ter maior cautela com algumas concepções teóricas sobre a nova gestão pública, pois profundamente marcadas por um modo-de-ser liberal-individualista, propugnando, por exemplo, superar a postura administrativa de controles prévios, além de conferir maior autonomia para os gestores públicos. Tais discursos devem ser contextualizados para a Administração Pública brasileira, marcadamente desigual, por vezes clientelista e com um alto grau de patrimonialismo. Logo, não há dúvida sobre a importância de pensar-se em novas estratégias para a implementação de políticas públicas que, de fato, necessitam uma reconstrução dos processos de gestão pública, mas, mais uma vez é importante advertir, deve-se ter o cuidado necessário para não cair no equívoco dos discursos generalizantes e desfocados dos processos de administração local. Aliás, os perigos de transportar para a gestão pública certas práticas da gestão privada foram explicitados Stewart e Ranson (1996, p. 59).

como elemento fundamental para a construção de qualquer gestão pública, exigindo, por certo, uma cidadania ativa, ou seja, uma comunidade envolvida nos negócios públicos e com o sentimento de co-pertença ao interesse público. Daí advém um conjunto de grandes dificuldades no processo de implementação das políticas públicas, pois os agentes governamentais, cotidianamente lidam com um baixo nível de cidadania. Assim sendo, é crucial para laborar-se com a concepção de participação popular o desenvolvimento contínuo de políticas capazes de aumentar o nível de cidadania, até mesmo para construir uma *responsabilidade pública* (STEWART e RANSON, 1996, p. 65); quer dizer, o espaço da comunidade compreendido como o *locus* de uma comunidade unida historicamente e responsável por uma destinação<sup>18</sup>.

Outro aspecto fundamental é não cair no discurso objetificado, relativamente ao problema das necessidades e possibilidades públicas, adotando, por exemplo, certas lógicas de gestão privada nas quais valorar monetariamente os bens e os serviços é menos uma eleição e mais uma decisão instrumental, determinada pela posição no mercado. A gestão pública, construída a partir de um horizonte de sentido do Estado Democrático de Direito, deve estar marcada pelas indicações valorativas do pacto político e social que é a Constituição. Aqui há uma diferença crucial, pois as ações públicas não de estar voltadas para a materialização da

---

<sup>18</sup> Para bem dimensionar o tema referente à destinação, deve-se aludir o entendimento de DUBOIS (2004, p. 190), “Como compreender aqui a *pólis*? Heidegger traduz os versos ‘*upsipolis apolis*’ com as palavras: ‘*Hochübertagend die Stätte, verlustig der Stätte*’, ‘dominando de cima o lugar, excluído do lugar’. *Pólis* é traduzido por ‘*Stätte*’, sítio, lugar (no sentido em que se fala, também, de ‘lugares santos’). Como compreender isso? Heidegger escreve: ‘Traduz-se *pólis* por Estado ou Cidade [*Staat und Stadstaat*], o que não torna pleno o sentido. *Pólis* significa antes o sítio, o aí [*die Stättem das Da*], no qual o *Dasein* é histórico. Em suma, a *pólis* é nada mais nada menos o que Heidegger denominava em *Ser e Tempo* como o destino, a partilha dos destinos, como acontecer histórico fundamental do *Dasein*. A *pólis* é o lugar, o espaçamento originário (isto é, a abertura do aí, a postura desta abertura) da história comunitária do *Dasein*. Só há ‘política’ histórica. O que isso quer dizer? Que a *pólis* é a *unidade* de um mundo comum”.

cidadania, da dignidade humana, buscando promover o bem de todos (artigos 1º e 3º da Constituição Federal). Logo,

[...] a gestão no âmbito público tem que desenvolver aproximações com o processo de tomada de decisões que reconheçam que os critérios não podem ser fixos, que se devem perseguir valores, que os resultados emergem do processo político, e que os custos e os benefícios podem dificilmente ser identificados de forma simples. As técnicas que pré-determinam a decisão são inadequadas. O interesse público não é quase nunca claro, senão sujeito à debates e desafios contínuos. (STEWART; RANSON, 1996, p. 65).

É necessário, portanto, olhar com extremo cuidado, teses como a do mínimo existencial ou da reserva do possível<sup>19</sup>, pois não há como reduzir as políticas públicas e os processos de sua implementação a uma questão de técnica orçamentária. Um dos grandes problemas de alguns discursos é, exatamente, o fascínio pela técnica, ou seja, querer dispor tudo ao padrão da apropriação tecnológica. Para os adeptos desta concepção, a limitação dos recursos públicos constitui-se em verdadeiro impeditivo da realização de direitos sociais. Obviamente que o aporte de recursos públicos é fundamental para fazer política pública, mas o que deve ser ressaltado é, por vezes, a utilização meramente retórica da escassez de recursos. Existem dificuldades financeiras por parte dos entes públicos, não se pode olvidar, mas uma das grandes questões é, exatamente, como são confeccionadas as peças orçamentárias e quais prioridades são orçadas pelos Poderes Públicos? Ademais, não se pode utilizar uma concepção abstrata e objetificante para lidar com o tema, sendo imperioso problematizar sempre o caso e as condições de possibilidade de implementar uma determinada política pública imediatamente ou por meio de projeções orçamentárias futuras. O que não se pode fazer é

---

<sup>19</sup> A utilização da reserva do possível como mera falácia é destacada por KRELL (2002, p. 51), fruto de uma compreensão de um direito constitucional comparado equivocado.

descartar metafisicamente a incidência de um *a priori* abstrato para excluir necessidades concretas, violando as indicações constitucionais de construção de uma sociedade solidária e comprometida com a redução das desigualdades sociais.

### Considerações finais

A título de aportes finais, vale destacar que um novo modo de ser dos agentes públicos em relação à implementação de políticas públicas, importa adotar uma postura de gestão compartilhada, ou seja, sem abrir mão do protagonismo dos poderes públicos, fundamental em países periféricos como o Brasil, abrir os espaços de gestão a fim de que todos os interesses sejam ponderados e outros setores participem da administração da coisa pública. Alguns cuidados específicos devem ser adotados, eis que descentralizar pode combalir ainda mais as finanças públicas devido ao alto grau de apropriação patrimonialista. Desta forma, o chamado eficientismo deve ser olhado com suspeitas, devido à redução da capacidade de controle decorrente de tais flexibilizações<sup>20</sup>. O que não pode ocorrer é exatamente aquilo que tradicionalmente vem sendo adotado por alguns gestores públicos: o isolamento político no processo de tomada de decisão. Trata-se de prática despida de legitimidade democrática, até porque hodiernamente exige-se

---

<sup>20</sup> Vale colacionar, neste sentido, a lição de Silva (2002, p. 49), para quem: “A flexibilização da administração conseguida com elevação do grau de autonomia e descentralização de atividades, é sem dúvida, um benefício do ponto de vista puramente administrativo. Entretanto, na Administração Pública, deve ser vista com cautela pelas implicações políticas possíveis de redução da capacidade de controle”. O autor aduz que existem várias possibilidades de abordar o tema da descentralização, uma delas é a visão mais simplista que concentra o foco sob a perspectiva da eficiência, sem desconsiderar que tal modo de ser da gestão pública exige o necessário aumento da cidadania. Refere expressamente: “entende-se que o processo de reforma gerencial foi marcado por esse eficientismo, desprezando-se os problemas políticos e culturais da Administração Pública e não levando em conta as dificuldades da sociedade civil brasileira para exercer o controle social. Seria necessária uma tradição de associativismo e comunidade cívica que garantisse uma participação mais efetiva da sociedade na fiscalização das instituições descentralizadas, promovendo assim o incremento do desempenho e, consequentemente, o mesmo efeito na eficiência dessas entidades”. (SILVA, 2002, p. 51).

outra postura da Administração, fundada na abertura, no procedimento ponderado para construir e implementar políticas públicas, quer dizer, um modo de ser republicano na administração da coisa pública.

Também é interessante destacar que política pública constitui-se no campo fundamental das decisões governamentais para a escolha de meios necessários para implementar objetivos constitucionais. O texto da Constituição Federal, como grande pacto político e social, já possui uma variedade de fins a serem alcançados pelo Estado e pela sociedade civil. Portanto, é retirada da esfera de liberdade dos agentes públicos a possibilidade de frustração de tais promessas constitucionais, por meio de programas capazes de conduzir os destinos da comunidade para patamares inferiores de democracia.

O Direito Administrativo tradicional vem sofrendo profundas alterações decorrentes da institucionalização de políticas públicas e da inserção dos debates sobre o tema no campo jurídico-administrativo. Deixa-se, assim, de centrar a discussão na órbita exclusiva dos atos administrativos, ampliando o leque de problematizações para uma instância antecedente a qualquer decisão dos agentes públicos. Não há como focar adequadamente o tema das políticas públicas num cenário de complexidade, como o atual, sem centrar o debate sobre os regimes políticos que constroem o modo-de-ser cultural dos cidadãos e da própria Administração Pública. Os estudos sobre a questão dos programas de governo partem de pressupostos analíticos e abstratos, olvidando que construir políticas públicas está diretamente relacionado com os diversos contextos públicos.

Assim sendo, não é crível conceber a possibilidade de laborar com um único conceito de política pública, como se houvesse uma imanência conceitual capaz de lhe conferir identidade. Como referido por Torres (2004, p. 08), “[...] as políticas não podem ser entendidas senão na perspectiva do tipo de regime político e da ação de governo da qual emergem. Não são variáveis independentes que possam ser explicadas de

maneira alheia ao conjunto de fatores políticos e institucionais nos quais se estruturam. As políticas públicas deverão ser examinadas desde o regime político e de governo". Conseqüentemente, é fundamental que se tenha a capacidade de pensar a questão das políticas públicas para o Brasil a partir de algumas considerações, por exemplo: a) a imperiosidade de resgatar as promessas não cumpridas da modernidade, indicadas no texto da Constituição, como erradicação da pobreza, construir uma sociedade livre, justa e solidária etc.; b) que há graves problemas entre os processos de programação governamental com as limitações orçamentárias, daí sendo imprescindível um controle mais eficiente sobre os gastos públicos; c) há no contexto da historicidade governamental do Brasil um modo-de-ser caracterizado pela concentração de poder e usurpação de funções; d) não se obteve a construção de uma tradição de gestão pública, ficando a estruturação e implementação de políticas públicas ao sabor do governantes que se sucedem no poder e, finalmente, e) há grandes dificuldades em construir formas participativas de gestão devido a baixo grau de democratização dos espaços públicos, resultado da frágil cidadania que alicerça nossas instituições, na sua grande maioria.

**The construction and implementation of public policies: challenges of modern administrative law**

**ABSTRACT.** The article deals with the theme related to public policies, pointing out their importance for the fulfillment of democracy in Brazil. The rethinking of public management is urgent and so is the deepening of processes of administration planned and legitimated democratically. The public policies must provide with the fulfillment of social rights, oriented by the fundamental objectives of Article 3 of the Federal Constitution. The new public management demands the questioning of traditional paradigms of Administrative Law, directing the administrative action towards alterity and decentralization.

**Keywords:** Public policies. New public management. Social rights. Administrative action.

## Referências

AGRA, Walber Moura. *Republicanism*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

APPIO, Eduardo. *Controle judicial das políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2005.

ARENDT, Hannah. *A dignidade da política: ensaios e conferências*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Mandamentos, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento. Uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan. Introdução. In: *Lecturas de Gestión Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid: MAP, 1996.

DERANI, Cristiane. *Privatização e Serviços Públicos*. As ações do Estado na produção econômica. São Paulo: Max Limonad, 2002.

DUBOIS, Christian. *Heidegger: introdução a uma leitura*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

DWORKIN, Ronald. *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel, 1995.

FARIAS, Maria Eliane Menezes de. Políticas Públicas e Controle Social. In: *Boletim científico*, ESMPU, a. 2, n. 7, abr./jun., Brasília, 2003.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. *Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002.

HERNÁNDEZ, Andrés. (Org.). *Republicanism contemporáneo*. Igualdad, democracia deliberativa y ciudadanía. Bogotá: Siglo del Hombre. CIDER. Universidad de los Andes, 2002.

KRELL, Andreas. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha*. Os (des) caminhos de um direito constitucional “comparado”. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002.

LAHERA P., Eugenio. *Política y políticas públicas*. Santiago-Chile: CEPAL-NACIONES UNIDAS, Serie Políticas Sociales, 2004.

MEDELLÍN TORRES, Pedro. *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile. NACIONES UNIDAS-CEPAL, 2004.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: EDUCAT, 2002.

OHLWEILER, Leonel. Estado, administração pública e democracia: condições de possibilidade para ultrapassar a objetificação do regime administrativo. *Anuário do PPGD da Unisinos*, São Leopoldo: UNISINOS, 2003.

\_\_\_\_\_. Teoria versus Prática: em busca da função social da dogmática jurídica (o exemplo privilegiado do direito administrativo). *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, v. 1, n. 3, Porto Alegre: IHJ, 2005.

\_\_\_\_\_. A influência das idéias racionalistas para a construção do Direito Administrativo. In: *Direito e Democracia. Revista de Ciências Jurídicas*. Universidade Luterana do Brasil – Vol. 7, n. 7-1º semestre, 2006, Canoas: Ed. ULBRA.

PRIETO SANCHIS, Luis. Neoconstitucionalismo y ponderación judicial. In: *Neconstitucionamismo(s)*. Madrid: Trotta, 2003.

SANTIN, Valter Foletto. *Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*. São Paulo: RT, 2004.

SANTOS, Marília Lourido dos. Políticas públicas (Econômicas) e controle. *Revista de informação legislativa*. a. 40, n. 158, abr./jun.. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. *Interpretação constitucional no controle judicial das políticas públicas*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2006.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle Social: reformando a administração para a sociedade. In: *Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública*. Prêmio Serzedello Corrêa, 2001. Monografias Vencedoras. Brasília: TCU, 2002.

STEIN, Ernildo. *Diferença e metafísica*. Ensaio sobre a desconstrução. Porto Alegre: Edipucrs, 2000.

\_\_\_\_\_. *Pensar é pensar a diferença: filosofia e conhecimento empírico*. Ijuí: Unijuí, 2002.

STEWART, John; RANSON, Stewart. La gestión en el ámbito público. In: *Lecturas de Gestión Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid: MAP, 1996.

TAYLOR, Charles. *Argumentos filosóficos*. São Paulo: Loyola, 2000.

WEBER, Max. *Economia y sociedad*. 12. Reed. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.