

The logo for CEUB (Centro Universitário de Brasília) features the letters 'CEUB' in a bold, white, sans-serif font. The letter 'B' is stylized with a vertical line through its center, resembling a Greek letter beta.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover image shows a large, white, modern building with a prominent, abstract sculpture in the foreground. The sculpture is a seated female figure, possibly representing a personification of justice or law, holding a long, thin object. The building has a distinctive architectural style with large, curved concrete elements and a glass facade. The sky is blue with scattered white clouds. In the bottom foreground, there is a bed of pink and white flowers.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**O Estado Social e o papel das
políticas públicas para o alcance
da justiça social**

**The Welfare State and the role of
public policies to achieve social
justice**

Oswaldo Ferreira de Carvalho

VOLUME 12 • Nº 3 • DEZ • 2022

Sumário

| | |
|---|------------|
| POLÍTICAS PÚBLICAS, DESENVOLVIMENTO E JUSTIÇA | 17 |
| OS DONOS DO PODER: A PERTURBADORA ATUALIDADE DE RAYMUNDO FAORO | 19 |
| Luís Roberto Barroso | |
| EVIDÊNCIAS DE CICLOS POLÍTICOS OPORTUNISTAS E PARTIDÁRIOS NOS GASTOS SOCIAIS E SEUS EFEITOS NO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO LOCAL..... | 35 |
| Daiane Pias Machado, Maria Nazaré Oliveira Wyse, Marco Aurélio Gomes Barbosa e Ana Paula Capuano da Cruz | |
| PERCEPÇÕES SOBRE O ACESSO À INFORMAÇÃO E A CORRUPÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: OS DOIS LADOS DA MESMA MOEDA | 59 |
| Suélem Viana Macedo, Josiel Lopes Valadares, Wanderson de Almeida Mendes e Marconi Silva Miranda | |
| O ESTADO SOCIAL E O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ALCANCE DA JUSTIÇA SOCIAL..... | 83 |
| Oswaldo Ferreira de Carvalho | |
| ORÇAMENTO UNIFICADO NACIONAL: UMA PROPOSTA DE SUPERAÇÃO DA DIVISÃO ENTRE UNIÃO COMO EMISSORA E ENTES SUBNACIONAIS COMO USUÁRIOS DA MOEDA ESTATAL | 108 |
| Julio Cesar de Aguiar | |
| POLÍTICAS PÚBLICAS EM TECNOLOGIA | 131 |
| INTRODUCTION OF DIGITAL PLATFORMS TO STATE AND MUNICIPAL ADMINISTRATION: OPPORTUNITIES FOR REGULATION AND TRANSFORMATION OF SOCIAL SERVICES FOR THE POPULATION | 133 |
| Dmitriy Nakisbaev e Natalia Dugalich | |
| O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE DOS ATOS PROCESSUAIS E AS NOVAS REGRAS DE PRIVACIDADE E PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS NO BRASIL | 145 |
| Devilson da Rocha Sousa e Bianca Amorim Bulzico | |
| OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO NO BRASIL E O PARADIGMA DA ACELERAÇÃO CONTEMPORÂNEA: O PAPEL DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E O SURGIMENTO DAS FORÇAS CONTRA HEGEMÔNICAS..... | 162 |
| Bruno Mello Corrêa de Barros Beuron e Thiago Antônio Beuron Corrêa de Barros | |
| FAKE NEWS, DISCURSOS DE ÓDIO E ATIVISMO DIGITAL: MOVIMENTOS SOCIAIS DE DESMONETIZAÇÃO, DESAFIOS JURÍDICOS E REFLEXÕES SOBRE O CASE SLEEPING GIANTS BRASIL | 180 |
| Hígor Lameira Gasparetto, Frederico Thaddeu Pedroso e Rafael Santos de Oliveira | |

| | |
|--|------------|
| POLÍTICAS PÚBLICAS EM MATÉRIA ALIMENTAR..... | 199 |
| APLICAÇÃO DE INSIGHTS COMPORTAMENTAIS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ROTULAÇÃO DE ALIMENTOS COM SUBSTÂNCIAS CANCERÍGENAS..... | 201 |
| Benjamin Miranda Tabak e Guilherme dos Santos Araújo | |
| UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE OS PROJETOS DE LEI DE COMBATE AO DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS NO BRASIL | 227 |
| Bruna Laís Ojeda Cruz, Adriano Marcos Rodrigues Figueiredo, Mayra Batista Bitencourt Fagundes e Paula da Silva Santos | |
| POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO..... | 253 |
| THE STUDENT MOVEMENT 2011 AND FREE EDUCATION POLICY IN CHILE (2017) | 255 |
| Alejandro Olivares, Camila Carrasco e Victor Tricot | |
| POLÍTICA, ADMINISTRAÇÃO E DIREITO EDUCACIONAL: NOÇÕES DE HOLISMO, PLURALIDADE E DEMOCRACIA NA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL..... | 275 |
| Rhuan Filipe Montenegro dos Reis, Marcelo Rodrigues dos Reis e Patricia Peregrino Montenegro | |
| POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE..... | 298 |
| HACIA LA CONCRECIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN SANITARIA EN CHILE..... | 300 |
| Juliana Salome Diaz Pantoja | |
| AS PARCERIAS PARA O DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO E AS DOENÇAS TROPICAIS NEGLIGENCIADAS..... | 322 |
| Marcos Vinício Chein Feres e Alan Rossi Silva | |
| ANÁLISE MORAL INSTITUCIONAL DE UMA INJUSTIÇA GLOBAL: O CASO DO ACESSO A MEDICAMENTOS ANTIRRETROVIRAIS NO SUL GLOBAL | 355 |
| Ademar Pozzatti e Lucas Silva de Souza | |
| A GOVERNANÇA MULTINÍVEL E O CONTROLE EXTERNO EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE NO ÂMBITO LOCAL: A POSSIBILIDADE INDUTORA DOS PARECERES DO TRIBUNAL DE CONTAS | 387 |
| Betieli da Rosa Sauzem Machado e Ricardo Hermany | |
| POLÍTICAS PÚBLICAS EM SANEAMENTO | 415 |
| A REMUNICIPALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA NA FRANÇA: EXEMPLO PARA O BRASIL?..... | 417 |
| Patrícia Albuquerque Vieira e Tarin Cristino Frota Mont'Alverne | |

| | |
|---|------------|
| CAPACIDADES INSTITUCIONAIS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO AO SANEAMENTO BÁSICO .437 Juliana Maria de Araújo, Marco Aurélio Marques Ferreira e Tiago Carneiro da Rocha | |
| POLÍTICA PÚBLICA URBANA | 463 |
| O MUNICÍPIO E A POLÍTICA URBANA: O FEDERALISMO SIMÉTRICO EM XEQUE | 465 |
| Angela Moulin S. Penalva Santos | |
| SAMISAKE PROGRAM IS IMPROVING THE ECONOMIC CAPABILITIES OF URBAN POOR IN BENGKULU CITY, INDONESIA | 489 |
| Sugeng Suharto | |
| POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS | 512 |
| EL SISTEMA DE COMERCIO DE EMISIONES DEL ACUERDO DE PARÍS Y EL CARBONO AZUL | 514 |
| Alberto Olivares | |
| OMISSÃO DO ESTADO BRASILEIRO E O ROMPIMENTO DE BARRAGENS DE MINERAÇÃO | 538 |
| Marcos Ribeiro Botelho e Rodolfo Andrade de Gouveia Vilela | |
| POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS A GRUPOS MINORITÁRIOS | 556 |
| DECOMPONDO AS DESIGUALDADES SALARIAIS DE GÊNERO: EVIDÊNCIAS PARA BRASIL E COLÔMBIA | 558 |
| Solange de Cassia Inforzato de Souza, Magno Rogério Gomes e Nadja Simone Menezes Nery de Oliveira | |
| O PAPEL DA EMPRESA PARA ASSEGURAR OS DIREITOS DA PERSONALIDADE DOS REFUGIADOS POR MEIO DO TRABALHO DECENTE: FUNÇÃO SOCIAL, COMPLIANCE E OS DESAFIOS PARA CONTRATAÇÃO | 579 |
| Leda Maria Messias da Silva e René Dutra Teixeira | |
| PRETOGLOBALIZAÇÃO: UMA NARRATIVA CONTRA HEGEMÔNICA DAS GLOBALIZAÇÕES E O UNIVERSALISMO EURO-AMERICANO | 599 |
| Arménio Alberto Rodrigues da Roda e Augusto Checue Chaimite | |
| OUTROS TEMAS | 614 |
| LOS PUEBLOS INDÍGENAS COMO SUJETOS DE DERECHO INTERNACIONAL Y ANTE LOS ESTADOS NACIONALES | 616 |
| Juan Jorge Faundes | |
| EL CAMPO POLÍTICO DE LAS JUVENTUDES EN COLOMBIA EN ÉPOCA DE PANDEMIA | 646 |
| Holmedo Peláez Grisales e Lina Marcela Estrada Jaramillo | |

EFFECTS OF CORPORATIZATION ON THE FINANCIAL PERFORMANCE OF NON-FINANCIAL STATE-OWNED ENTERPRISES IN LATIN AMERICA BETWEEN 1999 AND 2018666
Martha Liliana Arias-Bello, Mauricio Gómez-Villegas e Oscar Andrés Espinosa Acuña

A GARANTIA DA IGUALDADE NOS NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS E A APLICAÇÃO DO CONTROLE DE VALIDADE PELO JUIZ689
Francisco Luciano Lima Rodrigues, Nilsiton Rodrigues Andrade Aragão e Bruno Costa Bastos

O Estado Social e o papel das políticas públicas para o alcance da justiça social*

The Welfare State and the role of public policies to achieve social justice

Osvaldo Ferreira de Carvalho**

Resumo

Este artigo possui como proposta temática o Estado Social e o papel das políticas públicas para o alcance da justiça social. As políticas públicas são encaradas como conjunto de atividades normativas e administrativas que visam a melhorias e transformações incrementais em serviços e utilidades oferecidas pelo Estado ou a resolver problemas reais, relacionados à promoção e fruição de direitos. O objetivo da pesquisa, mediante análise bibliográfica sobre o tema ao se estear em autores jurídicos e aqueles vinculados ao campo de estudo das políticas públicas, é discutir o papel do Estado social, os sentidos das políticas públicas ao examinar, pois, o seu papel a respeito da realização do Estado Social e da importância dos direitos sociais a fim de averiguar como a literatura assenta sua inteligência quanto ao argumento da reserva do possível. A proposta temática se desenvolve no contexto do designado “economicamente possível” ou “reserva do possível” ao considerar que essas balizas referenciais se orientam no sentido de que o Estado somente executará políticas públicas se houver, no orçamento, recursos financeiros suficientes para sua realização. Observa-se, ainda, que a linguagem das Políticas Públicas é potencialmente instrumentalizadora do projeto constitucional cidadão de 1988 no contexto brasileiro. Em relação à metodologia empregada, adota-se o método dialético como método de abordagem por meio do qual este trabalho empreende uma interpretação dinâmica da realidade analisada entre a produção da literatura científica especializada e as situações contextuais que venham confrontar as alegações da reserva do possível.

Palavras-chave: estado social; políticas públicas; direitos sociais; reserva do possível; dignidade da pessoa humana.

Abstract

This article has as its thematic proposal the Social State and the role of public policies to achieve social justice. Public policies are seen as a set of regulatory and administrative activities aimed at incremental improvements and transformations in services and utilities offered by the State or at solving real problems related to the promotion and enjoyment of rights. The objective of the research, through bibliographic analysis on the subject, based on legal authors and those linked to the field of study of public policies, is to

* Recebido em 13/03/2022

Aprovado em 19/08/2022

** Pós-doutor e Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Pós-doutor em Direito no âmbito do Programa de Mestrado Profissional em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás (UFG). Professor do curso de Direito do Centro Universitário Estácio de Goiás. Pesquisador. E-mail: osvaldopesquisador@gmail.com.

discuss the role of the welfare state, the meanings of public policies by examining, therefore, their role in carrying out the Welfare State and the importance of social rights in order to verify how the literature bases its intellection regarding the argument of the reservation of the possible. The thematic proposal is developed in the context of the so-called “economically possible” or “reserve of the possible” when considering that these referential beacons are oriented in the sense that the State will only implement public policies if there are sufficient financial resources in the budget for their realization. It is also observed that the language of Public Policies turns out to be potentially instrumental in the 1988 citizen constitutional project in the Brazilian context. Regarding the methodology used, the dialectical method is adopted as an approach method through which this work undertakes a dynamic interpretation of the analyzed reality between the production of specialized scientific literature and the contextual situations that come to confront the claims of the reserve of the possible.

Keywords: social state; public policy; social rights; reservation as possible; dignity of human person.

1 Introdução

A investigação tem por objeto de estudo “o Estado Social e o papel das políticas públicas para o alcance da justiça social”. Os diversos direitos fundamentais sociais consagrados na Constituição brasileira de 1988, definem um marco, um fundamento para as políticas públicas de desenvolvimento e de serviços sociais do Estado em que este (o Estado) se encontra vinculado à promoção de políticas públicas de direitos sociais ao resultar no fortalecimento das instituições democráticas,¹ de modo que um Estado Social consiste em alcançar respostas adequadas a muitas penúrias e indigências ao promover, pois, intervenções necessárias para demover todas as formas de pobreza e privação indignas da pessoa.²

É esta a razão que, perante políticas públicas de redistribuição da riqueza que procuram a justiça social e a igualdade material inerentes ao bem-estar — que em sede do Estado Social são verdadeiros “fins essenciais do Estado”³ —, leva alguns autores a apelidar o Estado Social de “Estado Zorro” ou “Estado Robin Hood”, porquanto o Estado Social “[...] tira dos ricos para dar aos pobres, protegendo os fracos, as minorias, os deserdados, as vítimas atuais ou potenciais de um desenvolvimento desordenado”.⁴

O estudo referente às políticas públicas está, intrinsecamente, relacionado à existência de um Estado Social⁵ desde a Constituição de Weimar de 1919,⁶ de modo que é imprescindível elucidar o conceito de po-

¹ PAUTASSI, Laura. La articulación entre políticas públicas y derechos: vínculos difusos. In: ERAZO, Ximena; ABRAMOVICH, Víctor; ORBE, Jorge (ed.). *Políticas públicas para un Estado Social de derechos: el paradigma de los derechos universales*. Santiago: LOM Ediciones, 2008. v. 2. p. 89–116. p. 92.

² OTERO, Paulo. *Direito constitucional português: identidade constitucional*. Coimbra: Almedina, 2010. v. 1. p. 100.

³ NOVAIS, Jorge Reis. *Os princípios constitucionais estruturantes da república portuguesa*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004. p. 31.

⁴ OTERO, Paulo. *Direito constitucional português: identidade constitucional*. Coimbra: Almedina, 2010. v. 1. p. 101.

⁵ O Estado Social caracteriza-se pelo adensamento (consolidação) da compreensão da pessoa humana e inerente dignidade, pelo aprofundamento da justiça distributiva e pela promoção entre a igualdade de todos os membros da comunidade, por um apelo a um alargado sentimento de solidariedade. E, nesse pressuposto, ficam os poderes públicos obrigados a intervir para que a igualdade jurídico-política a qual assegura o Estado de Direito se transforme numa autêntica igualdade social, econômica e cultural, o que culmina numa atitude corretiva das desigualdades. O Estado Social (de Direito) assume a atribuição de conformação da ordem social com o intuito de alcançar a justiça social porque a garantia das condições materiais do cidadão digno não dispensa a atuação prestacional do Estado na efetiva realização dos direitos sociais. PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*. 9. ed. Madrid: Tecnos, 2005. p. 105, 233; SAMPAIO, Jorge Silva. *O controle jurisdicional das políticas públicas de direitos sociais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. p. 167; MORAIS, Carlos Blanco de. *Curso de Direito Constitucional: teoria da Constituição em tempo de crise do Estado Social*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. v. 2. t. 2. p. 110–139; BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado Social*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 182–204; DANTAS, Miguel Calmon. *Constitucionalismo dirigente e pós-modernidade*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 171–249; GARCÍA-PELAYO, Manuel. *As transformações do Estado contemporâneo*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 14–16, 22; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 245; NOVAIS, Jorge Reis. *Os princípios constitucionais estruturantes da república portuguesa*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004. p. 30–46.

⁶ LIBERATI, Wilson Donizeti. *Políticas públicas no Estado Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 81.

lítica pública ao torná-lo operacional para o escopo principal deste artigo consiste em perceber os direitos sociais como marco, fundamento de políticas públicas e, por consequência, desvelar que as políticas públicas são concretizações de direitos sociais. Nessa perspectiva, os direitos sociais, qualificados como autênticos direitos fundamentais, apresentam-se como fundamento das políticas públicas de desenvolvimento ao enquadrá-los (os direitos sociais) como marco de ação das políticas públicas. As políticas públicas de direitos sociais desempenham um papel preponderante para a explicitação das obrigações jurídico-constitucionais e internacionais do Estado ao precisar os deveres de proteção, garantia e promoção dos direitos sociais.

Pode-se, sem pretensão de precisão, afirmar que os objetivos mais importantes do Estado Social passam pela ajuda contra a necessidade e a pobreza, pela garantia de uma renda mínima que assegure a dignidade da pessoa humana, pelo aumento da igualdade para a superação da dependência, pela segurança contra as vicissitudes da vida (risco social) e pela criação e ampliação de prosperidade. Esquemáticamente, impende destacar que, em geral, os objetivos do Estado Social passam a almejar: **(a)** a segurança econômica e social; **(b)** a redução das diversas desigualdades; e **(c)** a redução da pobreza.⁷ Aqui se vê facilmente a função própria que os direitos sociais assumem ao ser possível resumir a sua caracterização em quatro aspectos: **(1º)** a sua orientação em função do princípio da igualdade material; **(2º)** o seu vínculo com a satisfação de necessidades individuais; **(3º)** a intensificação do elemento público que atribui ao Estado a responsabilidade em matéria social; e **(4º)** a sua virtualidade como elementos que operam diante dos mecanismos do mercado.⁸

Nas palavras de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, políticas públicas traduzem “[...] um complexo de processos juspolíticos, destinado à efetivação dos direitos fundamentais”.⁹ Em alusão à lição de Maria Paula Dallari Bucci, políticas públicas constituem “[...] programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.¹⁰ Ainda, segundo a autora, políticas públicas “são metas coletivas conscientes e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato”.¹¹ Assim, por exemplo, erradicar o analfabetismo no Brasil seria uma política pública ao envolver um plano de múltiplas atividades, vários atores¹² públicos e privados, alocação de recursos, aferição contínua de resultados.¹³

A pesquisa busca perquirir se o aporte financeiro representa a elevada importância a respeito da consecução das políticas públicas, ou seja, se é consistente a alegação por parte do Poder Público com base na Teoria da Reserva do possível em não promover a adequada concretização das referidas políticas públicas.

Em relação à metodologia empregada, adota-se o método dialético como método de abordagem, pois, por força desse método, empreender-se-á uma interpretação dinâmica da realidade ao considerar as questões políticas e sociais. Nessa ordem de ideias, a dialética privilegia as dinâmicas e transformações qualitativas dos fenômenos, pois os fatos sociais não podem ser compreendidos isoladamente, mas, sim, percebidos, confrontados numa ordenação sistêmica.

Nessa perspectiva, propõe-se uma revisão bibliográfica do tema ante as limitações próprias da natureza desta investigação acadêmica ao recorrer, portanto, a autores da área jurídica e a outros expoentes vinculados ao campo de estudo das políticas públicas.

⁷ AGUDO ZAMORA, Miguel. *Estado Social y felicidad: la exigibilidad de los derechos sociales en el constitucionalismo actual*. Madrid: Ediciones del Laberinto, 2007. p. 50–52.

⁸ SAMPAIO, Jorge Silva. *O controle jurisdicional das políticas públicas de direitos sociais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. p. 169.

⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência, resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 124.

¹⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 241.

¹¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 241.

¹² Para Jorge Silva Sampaio, qualquer indivíduo, pessoa jurídica ou grupo social envolvido no problema coletivo que origina a política pública é ator potencial que poderá entrar no espaço da política em causa. SAMPAIO, Jorge Silva. *O controle jurisdicional das políticas públicas de direitos sociais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. p. 74.

¹³ MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 3. ed. São Paulo: RT, 2014. p. 192.

2 Entre o político e as políticas

Inicialmente, nesta seção, considera-se relevante delinear o adequado sentido de políticas públicas para o indispensável alcance do escopo deste estudo. Isso porque, ao ter como foco o vocábulo “políticas públicas”, é preciso esmiuçar o conceito dessa expressão ao descortinar, de início, o que é uma política [*policy*].

A ideia de *políticas públicas* pressupõe a existência de uma esfera ou âmbito da vida que não é privado ou puramente individual, senão *coletivo*. O *público* compreende aquela dimensão da atividade humana que se acredita precisar de regulação ou intervenção governamental ou social, ou, pelo menos, a adoção de medidas comuns.¹⁴

Conforme assinala Wayne Parsons, o modo como a ciência das políticas públicas evoluiu, após a Segunda Guerra Mundial, não foi senão “[...] uma adaptação do enfoque geral de políticas públicas recomendada por John Dewey e seus colaboradores”.¹⁵

O significado da palavra “políticas” não é invariável, tampouco unívoco. Há divergências no debate sobre o fato de as *políticas* exprimirem muito mais uma estratégia com um “fim pretendido”. E que, por outro lado, poder-se-ia afirmar que uma *política pública* também revela ser algo que carece de um fim pretendido e que, ainda assim, é levada a efeito [efetivada] na prática da implementação ou administração. Por exemplo, em muitos idiomas europeus como o alemão, o italiano ou o espanhol, não é tão fácil distinguir entre políticas [*policy*] e política [*politics*].¹⁶

O significado hodierno da noção inglesa de *policy* consiste em “tomar uma medida ou formular um plano, uma série de objetivos políticos em contraposição à administração”. Ademais, o sentido moderno da palavra *policy*, que data especificamente do período do segundo pós-guerra, refere-se a uma lógica *racional*, de uma manifestação de um juízo ponderado. Uma *política pública* exprime, assim, “a intenção de definir e estruturar uma base racional para atuar ou não atuar”.¹⁷

Quando o Estado modifica a sua maneira de legitimar o discurso, a função das políticas também muda. O Estado democrático liberal moderno — do segundo pós-guerra — seria um sistema que buscava definir a sua legitimidade a partir das suas políticas. Wayne Parsons, ao recorrer às formulações de Brian Hogwood e de Lewis Gunn, especifica dez usos diferentes para o termo *políticas públicas* no sentido moderno sob as seguintes qualificações: **(1)** etiqueta para se referir a um âmbito de atividades; **(2)** expressão do propósito geral ou da situação desejável sobre determinados assuntos; **(3)** propostas concretas; **(4)** decisões governamentais; **(5)** autorização formal; **(6)** programa; **(7)** resultado [*output*]; **(8)** impacto; **(9)** teoria ou modelo; e **(10)** processo.¹⁸

Assim, pode ser importante compreender o significado da noção das políticas num contexto mais histórico, pois, tal como acontece com o conceito de *público*, a evolução do sentido da palavra *política* diz muito acerca das mudanças no seu exercício. De qualquer modo, com o passar do tempo, essa noção de políticas [*policy*] como política [*politics*] e vice-versa foi substituída pela ideia de que o caráter político das políticas públicas radicava, no momento da sua aplicação ou implementação, como “administração” ou “burocracia”.¹⁹

¹⁴ PARSONS, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso, 2007. p. 37.

¹⁵ PARSONS, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso, 2007. p. 39.

¹⁶ PARSONS, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso, 2007. p. 47.

¹⁷ PARSONS, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso, 2007. p. 47.

¹⁸ PARSONS, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso, 2007. p. 48.

¹⁹ PARSONS, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso, 2007. p. 49.

Com o desenvolvimento da sociedade industrial nos Estados nacionais e suas conseqüentes formas administrativas, a burocracia converteu-se na expressão do componente racional do Estado, cuja função era concretizar a vontade dos seus eleitores.

A legitimidade da *burocracia* derivou do seu caráter supostamente *apolítico*, ao passo que os políticos afirmaram que a sua autoridade residia na aprovação das suas políticas ou “plataformas” por parte do eleitorado. Por isso, o termo *policy* converteu-se numa expressão de *racionalidade política*. Dispor de uma política é ter razões ou argumentos racionais que incluem tanto a presunção de que se compreende um problema como de que se tem uma solução ao tornar conhecido o problema e as medidas que devem ser tomadas. Uma política oferece um tipo de teoria sobre a qual se erige a reivindicação da legitimidade. Com o desenvolvimento dos modernos sistemas eleitoral e de partidos nas sociedades industriais, o discurso das políticas representou o principal modo pelo qual o eleitorado participava na *política* e se relacionava com elites políticas rivais.

Atualmente, *políticas* [*policy*] e *política* [*politics*], pelo menos na língua inglesa, são duas noções completamente distintas. Ora, a linguagem e a retórica das *políticas* converteram-se no principal instrumento de *racionalidade política*, de atuação políticas pós-eleitoral, do ponto de vista lógico, ou seja, de atuação política no Estado, enquanto governo, e vinculado a metas e objetivos do público-alvo cidadão. Como consignou Harold Dwight Lasswell,

[...] a palavra *policy* usa-se comumente para designar as eleições mais importantes, [...], esta palavra carece de muitas das conotações indesejáveis agrupadas em torno do adjetivo político, que com frequência parece implicar ‘partidarismo’ ou ‘corrupção’.²⁰

As elites políticas, nos sistemas democráticos liberais, devem “[...] acompanhar as suas propostas ou os seus atos racionais”. Por exemplo, se em regimes que operam em função de um código de crenças religiosas, bastará uma decisão que se arrima na base de um preceito religioso para considerar aquele código legítimo. Em contextos em que sociedades menos formadas em torno de valores religiosos, os políticos e os *desenhadores de políticas* têm de declarar que os seus atos são produto de uma reflexão racional sobre os fatos, ou seja, em outras palavras, espera-se que os governos possuam “uma política”.²¹

Todos os dias, ouvem-se termos como “política pública educacional”, “política sanitária”, “política externa”, “política ambiental”, “política criminal” etc. ao indicar rótulos [ou etiquetas] que identificam um campo de atividade dos poderes públicos e formam parte da linguagem cotidiana. Por seu turno, igualmente é usual a adoção de expressões como “política anti-inflacionária” ou “política protecionista” ao exprimirem um propósito determinado.²²

Pode-se dizer que, a partir da década de 60 do século XX, desenvolveu-se um crescente interesse pelo estudo de políticas relativas às ciências sociais e, sobretudo, à Ciência Política. Na década dos anos sessenta, emergiram trabalhos sobre os modelos de elaboração de políticas, mas, na década seguinte [anos 70 do século passado], sobreveio a ocorrência de propostas acerca do conjunto de processo [ou ciclo] das políticas públicas numa tentativa de analisar o que os governos fazem, como, por que e quais os efeitos produzidos. Todos esses estudos têm um eixo central e comum ao se referirem ao conjunto de atividades do Estado identificado genericamente como “políticas públicas”.²³

O objeto das políticas públicas não reside no poder político em si mesmo, mas na sua utilização para resolver os problemas coletivos. A noção de políticas públicas se refere, pois, às *interações, alianças e conflitos*, num marco institucional específico entre os diferentes atores políticos, administrativos e sociais ao procurar

²⁰ LASSWELL, Harold Dwight. *The political writings of Harold D. Lasswell*. Glencoe: The Free Press, 1951. p. 5.

²¹ PARSONS, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso, 2007. p. 50.

²² PÉREZ SANCHEZ, Margarita. El estudio de las políticas públicas. In: PÉREZ SANCHEZ, Margarita (ed.). *Análisis de políticas públicas*. Granada, ES: Editorial Universidad de Granada, 2006. p. 69.

²³ PÉREZ SANCHEZ, Margarita. El estudio de las políticas públicas. In: PÉREZ SANCHEZ, Margarita (ed.). *Análisis de políticas públicas*. Granada, ES: Editorial Universidad de Granada, 2006. p. 68.

resolver os problemas coletivos manifestados.²⁴ Por essa razão, a ideia de política pública incorpora o conjunto de atividades normativas e administrativas ao visar a melhorar ou a resolver problemas reais. Logo, esse conjunto de decisões e ações constitui a *política pública*. Sempre e quando se trata de decisões que emergem dos atores públicos [embora eventualmente não sejam], e que pretendam orientar a conduta de uma população determinada a fim de que um problema coletivo [ao considerar que a sociedade, por si mesma, não está em condições de solucionar] seja possível de ser resolvido mediante um esforço conjunto.²⁵

A variedade de acepções e usos do termo *política pública* se complementa com a grande quantidade de definições acadêmicas. É possível categorizar mais de uma dezena de acepções distintas do vocábulo *política* [*policy*], entre as quais podem ser assim designadas: **(a)** política pública como expressão de um propósito geral ou um estado de coisas desejado; **(b)** política pública como decisão do governo; **(c)** política pública como uma autorização formal; **(d)** política pública como programa; **(e)** política pública como produto ou modelo; **(f)** política pública como processo. Ora, perante esta multiplicidade de acepções para o vocábulo, não é possível encontrar uma definição de política pública ao cogitar uma robusta precisão que reúna um consenso geral.²⁶

Por exemplo, Hecló Hugh, ao afirmar que *policy* não é um termo autoevidente, sugere que: “[...] uma política pode ser considerada útil como um curso de ação ou inação em vez de decisões ou ações específicas, e tal curso tem de ser percebido e identificado pelo analista em questão”.²⁷ Por sua vez, William Leuan Jenkins considera a política como “[...] um conjunto de ação de decisões inter-relacionadas [...] referentes à seleção de metas e meios para alcançá-los dentro de uma situação específica”.²⁸ Outros, como James Anderson, definem o vocábulo política como “[...] um curso de ação relativamente estável e proposital, seguido por um ator ou conjunto de atores ao lidar com um problema ou questão preocupante”. Essa definição de James Anderson focaliza o que é realmente feito, em vez de o que é, apenas, proposto ou pretendido; diferencia uma política de uma decisão, que é essencialmente uma escolha específica entre alternativas e, além disso, considera a política como algo que se desenvolve ao longo do tempo.²⁹

Ainda assim, a definição mais elástica é a formulada por Brainard Guy Peters, professor da Universidade de Pittsburgh, ao conceituar *políticas públicas* como “[...] o conjunto de atividades governamentais, atuando diretamente ou por meio de agentes e que são direcionadas no sentido de influenciar a vida dos cidadãos”.³⁰ Embora essa noção apresente alguma operacionalidade pela sua abrangência, deve ser acompanhada de algumas considerações.

²⁴ SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONNE, Frederic. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, 2008. p. 37.

²⁵ SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONNE, Frederic. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, 2008. p. 37.

²⁶ PÉREZ SANCHEZ, Margarita. El estudio de las políticas públicas. In: PÉREZ SANCHEZ, Margarita (ed.). *Análisis de políticas públicas*. Granada, ES: Editorial Universidad de Granada, 2006. p. 69.

²⁷ HECLÓ, Hecló Hugh. Policy analysis. *British Journal of Political Science*, Cambridge (UK), v. 2, n. 1, p. 83–108, jan. 1972. [Tradução nossa]. No original em inglês apresenta a seguinte dicção: “[...] A policy may usefully be considered as a course of action or inaction rather than specific decisions or actions, and such a course has to be perceived and identified by the analyst in question”.

²⁸ JENKINS, William Leuan. *Policy analysis: a political and organisational perspective*. London: Martin Robertson, 1978. p. 15. Este foi um dos primeiros livros de um pesquisador britânico que buscou atender o mercado sobre a análise de políticas que [em suas palavras] “*decolou*” nos anos 1970. William Jenkins esteve ocupado em desenvolver [com vários colegas] um dos primeiros cursos sobre políticas públicas na Grã-Bretanha na Loughborough University em 1970–1971. O livro trata de aspectos teóricos de políticas públicas e busca refletir sobre as implicações das técnicas racionais importadas no governo. O livro possui uma abordagem interdisciplinar e mostra como o estudo da política e os estudos de ensino da política têm de adotar uma variedade de disciplinas e abordagens.

²⁹ ANDERSON, James. *Public policymaking: an introduction*. 7. ed. Boston: Wadsworth Publishing, 2010. p. 3.

³⁰ PETERS, Brainard Guy. *American public policy: promise and performance*. 11. ed. Los Angeles: CQ Press, 2018. p. 4. [Tradução nossa]. No original em inglês apresenta a seguinte dicção: “[...] Stated most simply, public policy is the sum of government activities, whether pursued directly or through agentes, as those activities have an influence on the lives of citizens”.

Em primeiro lugar, é notório que as políticas públicas, mesmo que venham se desenvolver essencialmente na esfera pública — e isso significa que, conforme o sistema de governo,³¹ outras instituições, além do governo, possam também intervir nesse campo —, raramente serão decididas e desenvolvidas apenas por uma entidade ao implicar geralmente a interrelação entre diversas entidades, níveis administrativos e outros atores. Todavia, a ação do governo não se expressa, diretamente, por meio das políticas, mas, sim, pelos produtos primários desta ação [*outputs*], os quais mediante seu impacto sobre a sociedade, dão lugar a resultados [*outcomes*], ou seja, o *produto* de uma política pública é aquilo que uma instituição governamental faz num certo momento e num âmbito determinado.³² Logo, trata-se de *aspectos intermediários* no processo das políticas. Por outro lado, os *resultados* ilustram o impacto ou resultado que a política pública está a conquistar na sociedade. Em alusão à lição de Aaron Wildavsky [1930–1993], ao afirmar que a “[...] política é um processo e também um produto. É usada para se referir a um processo de tomada de decisão e também ao produto desse processo”.³³

Essa distinção não é irrelevante porque são os resultados, previstos e imprevistos, “[...] que nos permitem avaliar o desempenho [performance] de uma política ao relacioná-la com os seus fins”, ao passo que “o controle da obtenção ou não do nível desejado de produtos, realizações mais a curto prazo que os resultados, permite detectar os problemas durante a implementação e guia o seu desenvolvimento”.³⁴ Por sua vez, as instituições governamentais dispõem de um conjunto de instrumentos que lhes permitem obter esses produtos e resultados, isto é, servem para produzir determinadas mudanças [ou impactos] na vida dos cidadãos. A combinação específica “[...] entre eles e o seu respectivo nível de intensidade numa política variará em função da efetividade esperada da sua utilização em cada momento do processo e em cada âmbito de atividade”.³⁵

Posto isto, ao trilhar a abordagem de Brainard Guy Peters, os instrumentos de ação das políticas públicas são as **(1) normas jurídicas** que constituem o único recurso próprio e exclusivo do Estado ao estar o seu estabelecimento afastado do alcance dos atores privados. Em termos instrumentais, é por meio das normas jurídicas que os poderes públicos autorizam e estabelecem, formalmente, as atividades que constituem as políticas públicas, ao mesmo tempo em que limitam a discricionariedade da atuação dos atores;³⁶ **(2) serviços de pessoal**, que constituem um elemento fundamental em razão de a elaboração e aplicação das políticas necessitar de uma infraestrutura humana — organizadora e material — sobre a qual se possa apoiar e que busque a realização [concretização] prática das políticas [com provisão de bens e serviços aos cidadãos] por meio de funções específicas; **(3) recursos materiais**, especialmente os *financeiros*, que são o elemento que permitirá ou não a implementação das políticas públicas definidas normativamente tal como o funcionamento dos serviços de pessoal; e a **(4) persuasão**, que se trata de um instrumento essencial, porquanto em aceitando os cidadãos, o governo como legítima expressão da vontade majoritária tem em vista a consecu-

³¹ Os sistemas de governo compreendem o presidencialismo e o parlamentarismo. Os sistemas de governo indicam o grau de dependência ou independência entre os Poderes Legislativo e Executivo, seja em relação à criação da ordem jurídica como um todo, seja em relação à condução da vida administrativa do Estado, no âmbito maior da formulação de políticas públicas focadas nos objetivos do Estado. Nesse sentido, conferir: GÓES, Guilherme Sandoval; LIMA, Marcelo Machado. *Ciência política*. Rio de Janeiro: Seses, 2015. p. 118. Veja também: BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 317–368.

³² PÉREZ SANCHEZ, Margarita. El estudio de las políticas públicas. In: PÉREZ SANCHEZ, Margarita (ed.). *Análisis de políticas públicas*. Granada, ES: Editorial Universidad de Granada, 2006. p. 71.

³³ WILDAVSKY, Aaron. *The art and craft of policy analysis*. London: Palgrave Macmillan, 2018. *E-book*. p. 421. [Tradução nossa]. No original em inglês apresenta a seguinte dicção: “[...] Policy is a process as well as a product. It is used to refer to a process of decision-making and also to the product of that process”.

³⁴ PÉREZ SANCHEZ, Margarita. El estudio de las políticas públicas. In: PÉREZ SANCHEZ, Margarita (ed.). *Análisis de políticas públicas*. Granada, ES: Editorial Universidad de Granada, 2006. p. 71. Tradução nossa. No original em espanhol apresenta a seguinte dicção: “[...] En cambio el control de la obtención o no del nivel deseado de productos, realizaciones más a corto plazo que los resultados, permite detectar los problemas durante la implementación y guía su desarrollo”.

³⁵ PÉREZ SANCHEZ, Margarita. El estudio de las políticas públicas. In: PÉREZ SANCHEZ, Margarita (ed.). *Análisis de políticas públicas*. Granada, ES: Editorial Universidad de Granada, 2006. p. 71.

³⁶ PETERS, Brainard Guy. *American public policy: promise and performance*. 11. ed. Los Angeles: CQ Press, 2018. p. 6.

ção dos interesses gerais da sociedade.³⁷ Nesse sentido, se é verdade que todas as políticas públicas incorporam elementos de persuasão por meio de ser justificada [legitimada] pelo governo, algumas a incorporam como recurso ou componente fundamental.³⁸

Buscou traçar os contornos conceptivos de políticas públicas sob uma aproximação descritiva ao residir o debate em saber se uma política pública é apenas, ou pelo menos, primordialmente, a *decisão* [governamental] ou implica algo mais. Todas as definições nesse sentido descritivo revelam uma série de componentes comuns, nomeadamente: **(a) ser institucional**, visto que a política pública é elaborada ou decidida por uma autoridade formal e legalmente constituída; **(b) ser decisória**, apresentando-se as políticas públicas como um *conjunto* [sequencial] de decisões, referente à eleição de fins e/ou meios numa situação específica, como resposta a problemas e necessidades; **(c) ser comportamental**, implicando ação ou inação, fazer ou não fazer nada, embora uma política pública seja, sobretudo, um curso de ação e não apenas uma decisão isolada; e **(d) ser causal**, já que as políticas públicas consistem em produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social.³⁹

Assim, de acordo com Pierre Muller,⁴⁰ é necessário chegar a um conceito operacional de política pública para qualificar o objeto e o campo de estudo desta disciplina. No fundo, todas as definições acima esboçadas permitem uma compreensão global e abrangente e, nessa medida, cimentar um sentido operacional de políticas públicas. É nessa direção que se delineia uma concepção proposta por Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frederic Varonne, ao reunir os principais elementos sobre os quais existe algum consenso na literatura específica sobre o tema. Portanto, sob a perspectiva que se nutre como definição de política pública, pode-se concebê-la como:

[...] um conjunto sucessivo de decisões ou de ações, intencionalmente coerentes, tomadas por diferentes atores públicos e, às vezes, não públicos — cujos recursos, nexos institucionais e interesses variam — para resolver problemas politicamente definidos como coletivos. Este grupo de decisões e ações concedem lugar a atos formais com um grau de obrigatoriedade variável, tendentes a modificar a conduta de grupos sociais que, se supõe, originou o problema coletivo a resolver [*grupos-alvo*], no interesse de grupos sociais que sofrem os efeitos negativos do problema em questão [*beneficiários finais*].⁴¹

3 Conceito jurídico de política pública

Os contornos conceituais e doutrinários expendidos têm a virtualidade de conseguir englobar, de uma forma coerente e abrangente, as diversas facetas que caracterizam uma política pública.

Procurar-se-á, agora, esboçar um conceito normativo de política pública, um conceito juridicamente estruturado, em que o elemento da normatividade não seja, apenas, uma ferramenta de organização da política pública, mas o seu elo com os fins constitucionais que legitima uma política pública como política voltada ao interesse público, social, coletivo.

Como afirmou Brainard Guy Peters, um dos instrumentos de ação das políticas públicas, talvez o mais importante, são as *normas jurídicas* ao constituírem um recurso próprio e exclusivo do Estado, cuja instituição encontra subtraída do encaixe dos atores privado, superando-se a atomização de esforços privados pela

³⁷ PETERS, Brainard Guy. *American public policy: promise and performance*. 11. ed. Los Angeles: CQ Press, 2018. p. 5-9.

³⁸ PÉREZ SANCHEZ, Margarita. El estudio de las políticas públicas. In: PÉREZ SANCHEZ, Margarita (ed.). *Análisis de políticas públicas*. Granada, ES: Editorial Universidad de Granada, 2006. p. 72.

³⁹ PÉREZ SANCHEZ, Margarita. El estudio de las políticas públicas. In: PÉREZ SANCHEZ, Margarita (ed.). *Análisis de políticas públicas*. Granada, ES: Editorial Universidad de Granada, 2006. p. 72-73.

⁴⁰ MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. 10. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2013. p. 18.

⁴¹ SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONNE, Frederic. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, 2008. p. 36.

organicidade de um esforço público em direção a fins coletivos (ainda que com a concertação de atividades privadas colaborativas desse esforço organizado).⁴²

O papel do Direito para a configuração das políticas públicas é duplamente importante visto conformar tanto as instituições que impulsionam, desenham e realizam as políticas públicas como as manifestações da atuação estatal. Nessa linha de intelecção, é notória a relevância de assentar um conceito normativo de políticas públicas ao considerar que é sobre o Direito que se firma o quadro institucional conformador das políticas públicas. Trata-se de um quadro complexo em que deve ser empreendido um processo dialógico entre o Poder Legislativo, o governo [*direção política*] e a administração pública [*estrutura burocrática*], todos com um papel crucial.⁴³

Percebe-se um campo em que é visível a confluência entre a *política* e o *Direito*.⁴⁴ Ao lado da *política*, estão as funções de apontar o modelo, de contemplar os interesses em questão, de arbitrar conflitos, consoante a distribuição de poder e, ainda, de equacionar a questão do tempo ao distribuir as expectativas de resultados entre curto, médio e longo prazo, etc.⁴⁵ Por seu turno, ao *Direito* cumpre moldar o trabalho efetuado pela política ao transformá-lo em padrões vinculantes, normas de execução, dispositivos de controle; enfim, conformando normativamente o conjunto institucional por meio do qual opera a política.⁴⁶

Nessa ordem de ideias, segundo Maria Paula Dallari Bucci, a adaptação da concepção de políticas públicas em Direito consiste em aceitar um nível maior de interpenetração entre as esferas jurídica e política, ou seja, assumir a comunicação entre os dois subsistemas com o reconhecimento desse diálogo na estrutura burocrática de poder, Estado e administração pública, cuja circunstância se apresenta ao atribuir ao Direito critérios de qualificação jurídica das decisões políticas por adotar o Direito uma postura crescentemente substantiva e, portanto, mais informado por elementos da política.⁴⁷

O Estado apenas pode agir quando possui uma habilitação legal que o legitime para isso. Assim, a elaboração das políticas públicas terá sempre de mover-se dentro dos parâmetros da constitucionalidade e da legalidade ao implicar, portanto, que os atos e as omissões que constituem cada política pública sejam reconhecidos pelo Direito e, logo, produzam efeitos jurídicos.⁴⁸ Dessa forma, o problema passa a ser o de

⁴² PETERS, Brainard Guy. *American public policy: promise and performance*. 11. ed. Los Angeles: CQ Press, 2018. p. 6. No mesmo sentido, conferir: PÉREZ SANCHEZ, Margarita. El estudio de las políticas públicas. In: PÉREZ SANCHEZ, Margarita (ed.). *Análisis de políticas públicas*. Granada, ES: Editorial Universidad de Granada, 2006. p. 72.

⁴³ Nesse sentido: BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito jurídico de políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1–50. p. 37.

⁴⁴ Acerca da relação entre Direito e política, veja-se em: GRIMM, Dieter. *Constituição e política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 3–16. Nas páginas 3 e 4 desta obra jurídica, Dieter Grimm pontifica o seguinte: “em sua forma atual, a relação entre Direito e política encontra-se decisivamente cunhada pela positivação do Direito. Por positivação entenda-se o processo histórico no qual o Direito passou de validade tradicional ou transcendente para validade decisionista. O resultado desse processo, o Direito positivo, é caracterizado por sua realização por meio de uma legislação humana consciente e sua validade por força de decisão. Essa decisão não ocorre no sistema jurídico, mas, sim, no político. **O que vale juridicamente é determinado politicamente.** Nesse caso, a política está subordinada ao Direito. Um conteúdo próprio, política e independentemente do Direito, não existe. [...] A tarefa da política esgotava-se na imposição do Direito em vigor independente dela. Ela não precisava formá-lo, mas conservá-lo e, no caso de uma violação, restabelece-lo. Para o cumprimento dessa tarefa, ela era munida de poder. Mas só enquanto exercia seu poder a serviço do Direito, desfrutava de legitimidade e podia exigir observância”. [Grifo nosso].

⁴⁵ Cabe ao Estado, nesse âmbito, o papel de coordenador dos diversos meios que se encontrem à sua disposição, de forma que venha harmonizar as diferentes atividades públicas e privadas — de prestação, normativa, de regulação, de fomento etc. — para a realização de determinados objetivos políticos e com relevância no plano social mediante a consecução de políticas públicas. Conferir: BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008. p. 116–117.

⁴⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito jurídico de políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1–50. p. 37.

⁴⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 241–242.

⁴⁸ Nesse sentido: BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito jurídico de políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1–50. p. 37.

desenvolver a análise jurídica de modo que venha tornar “[...] operacional o conceito de política, na tarefa de interpretação do Direito vigente e de construção do Direito futuro”.⁴⁹

O risco dessa interpenetração entre Direito e política é o risco de descaracterização da lei⁵⁰ pela lógica das políticas públicas, como vetores de programas para a realização de direitos fundamentais.⁵¹ Na verdade, como adverte Jürgen Habermas, mesmo “[...] no Estado Social, o Direito não pode diluir-se em política, pois, neste caso, a tensão entre faticidade e validade, que lhe é inerente, bem como a normatividade do Direito, se extinguiriam”. E, nessa intelecção, sustenta que “[...] o Direito torna-se politicamente disponível, porém, ao mesmo tempo, ele prescreve para a política as condições de procedimento que ela tem que levar em conta para dispor do Direito”.⁵² No entanto, essa interpenetração entre Direito e política exprime uma relação tão necessária como inquebrável e uníssona, mesmo que existam riscos provenientes dessa interpenetração, é **impossível** efetuar uma total ruptura entre essas duas realidades.⁵³

Conforme se registrou em momento anterior, a noção de política pública apresenta um sentido complexo e dinâmico, o que coloca algumas dificuldades na tarefa de delimitar um conceito normativo de política pública. Não obstante, é possível delinear, efetivamente [e adequadamente], um conceito jurídico de políticas públicas.

Posto isto, ao ter em vista, pois, interprender um conceito normativo de políticas públicas que seja operativo, é necessário identificar a utilidade analítica do conceito que se pretende circunscrever. O benefício funcional do conceito é indubitável quando se pretende discutir, por exemplo, sobre a possibilidade de controle jurisdicional de políticas públicas⁵⁴ e, ao considerar que o sistema de fiscalização da constitucionalidade brasileiro fiscaliza normas, é preciso de um conceito em que esteja evidenciada a exteriorização normativa da política pública. Ao atentar para o ciclo de políticas públicas⁵⁵, é encontrado na fase da *implementação da política*, especificamente na tomada de decisão a adoção de um programa legislativo, momento em que seja

⁴⁹ COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 35, n. 138, abr./jun. 1998. p. 44.

⁵⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito jurídico de políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1–50. p. 37.

⁵¹ Cumpre dizer que a “[...] politização do Direito não significa simplesmente que o conteúdo do Direito não pode ser visto de forma totalmente independente da política porque o Estado contemporâneo é caracterizado pelo fato de o Direito [e, logo, a lei] ser uma ferramenta disponível para os parlamentos ou governos poderem realizar políticas, programas no seio de uma determinada comunidade”. Em razão disso, pode-se afirmar que a “[...] politização do Direito é o fenômeno pelo qual a própria estrutura ou a natureza do fenômeno jurídico e raciocínio jurídico é alterado devido ao fato de os atores políticos e jurídicos recorrerem cada vez mais ao Direito, tendo como principal [e muitas vezes exclusivo] critério a aplicação dos seus próprios valores e das suas próprias políticas”. ZAMBONI, Mauro. *Law and politics: a dilemma for contemporary legal theory*. Berlin: Springer, 2010. p. 132.

⁵² HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1. p. 171.

⁵³ Isso não quer dizer, conforme pontifica Jürgen Habermas, que o Direito e a política não tenham funções próprias, porquanto cabe ao Direito a estabilização de expectativas de comportamentos e à política a realização de fins coletivos. HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1. p. 182, 192.

⁵⁴ Sobre o controle jurisdicional de políticas públicas, recomenda-se a leitura dos seguintes textos: GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle jurisdicional de políticas públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 125–150; LEONARDI, Nilva Maria. O controle jurisdicional de políticas públicas como controle de constitucionalidade e seus limites. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 183–212; WATANABE, Kazuo. Controle Jurisdicional das políticas públicas: “mínimo existencial” e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 213–224; CANELA JÚNIOR, Osvaldo. O orçamento e a “reserva do possível”: dimensionamento no controle judicial de políticas públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 225–236; QUINTAS, Fábio Lima. O controle judicial das políticas públicas: com que intensidade deve atuar o Poder Judiciário? In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet (org.). *Grandes eventos do IDP: Direito Constitucional II*. Brasília: IDP, 2017. p. 29–48; CARVALHO, Osvaldo Ferreira de; SOUZA, Gustavo de Assis. A desarmonia da judicialização das políticas públicas: reflexões críticas para a efetivação do direito à saúde no Brasil. *Revista Direitos fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 14, n. 42, p. 345–372, jan./jun. 2020.

⁵⁵ Sobre o ciclo das políticas públicas, conferir: PARSONS, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso, 2007. p. 111–115; SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012. p. 33–60.

possível haurir uma norma-objetivo para avançar com a política. De acordo com Yves Meny e Jean-Claude Thoening, a fase de implementação da política pública “[...] é a fase de uma política pública durante a qual se produzem atos e efeitos a partir de um marco normativo de intenções, de textos ou de discursos”.⁵⁶ Por sua vez, o ator relevante, nessa sede, será aquele que estiver constitucional e/ou legalmente habilitado/legitimado para aprovar um instrumento jurídico ou regulamentar de conformação da política pública. Assim, ao se aferir a possibilidade do controle jurisdicional, os atores particularmente relevantes serão aqueles legitimados, constitucionalmente, a produzir leis ou atos normativos, isto é, governos [em todas as esferas] e o parlamento.

Opta-se, agora, por firmar a ideia que caracteriza essencialmente políticas públicas, a saber: “[...] as políticas públicas são frequentemente vistas como estruturas normativas que enquadram as ações de atores individuais, coletivos e de organizações”.⁵⁷ Logo, se uma lei formalmente editada, considerada isoladamente, não permite garantir a validade das políticas públicas, então “[...] há que ir mais fundo e mais longe e mergulhar na Constituição” ao presumir que

[...] o ato instituidor por excelência do Estado, no reconhecimento dos direitos e dos deveres fundamentais do homem e do cidadão, na consagração dos princípios fundamentais da ação estatal e, na flexibilidade por estes permitida, encontrar a legitimação que falta para as políticas públicas.⁵⁸

Um aspecto com manifesta relevância — que hoje deve estar sempre presente — reside na imprescindibilidade das pessoas e da comunidade em geral em relação à construção das políticas públicas ao se apresentar como uma forma de reforço da legitimidade que os poderes parecem estar a perder ao desvelar “[...] a abertura para um novo modo de exercer o poder político e de o compreender juridicamente”.⁵⁹

O Estado possui uma complexa e árdua função de orquestrar, sob a limitação do Direito, ações multiformes, abertas, por meio da administração pública dialogal, aos contributos das pessoas e da comunidade, bem como vinculadas à necessidade de prestar contas à comunidade [accountability] pelas expectativas que cria [responsiveness] e pelo que faz [responsibility], permanentemente, o que força o aparecimento de técnicas de monitoramento e de avaliação de políticas públicas, correspondentes a formas diferentes de controle de ação, com especial atenção ao controle interno e ao controle social, sem prejuízo da indispensável atuação dos tribunais na sua esfera própria de competência.⁶⁰

Em síntese, o conceito normativo de política pública se identifica perante o quadro normativo traçado constitucional e infraconstitucionalmente, situando-se, essencialmente, na fase de implementação das políticas públicas. Assim, se, em momento anterior, se definiu política pública em sentido amplo como

[...] um conjunto sucessivo de decisões ou de ações, intencionalmente coerentes, tomadas por diferentes atores públicos e, às vezes, não públicos – cujos recursos, nexos institucionais e interesses variam — para resolver problemas politicamente definidos como coletivos;⁶¹

de um ponto de vista normativo, uma política pública será a exteriorização jurídico-legal dessa multiplicidade de decisões e/ou ações sob o controle do governo ou do Poder Legislativo, em princípio, na roupagem formal de lei, abrangendo, ainda, outros atos normativos hábeis para a produção de efeitos jurídicos.

⁵⁶ MENY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, 1992. p. 158. No original em espanhol apresenta a seguinte dicção: “La implementación designa la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o discursos. Poner en práctica, ejecutar, dirigir, administrar: no faltan palabras para identificar lo que, a primera vista, parece evidente a cada uno”.

⁵⁷ LASCOURMES, Pierre. Normes. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. 5. ed. Paris: Presses de Sciences Po, 2019. p. 405–410. p. 405. No original em francês apresenta a seguinte dicção: “Les politiques publiques sont souvent envisagées comme des structures normatives qui cadrent les actions des acteurs individuels et collectifs, et des organisations”.

⁵⁸ GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias. *Direito das políticas públicas*. Coimbra: Almedina, 2009. p. 46.

⁵⁹ GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias. *Direito das políticas públicas*. Coimbra: Almedina, 2009. p. 46.

⁶⁰ GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias. *Direito das políticas públicas*. Coimbra: Almedina, 2009. p. 46–47.

⁶¹ SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONNE, Frederic. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, 2008. p. 36.

4 As limitações de execução de políticas pelo Estado brasileiro

A partir da ideia de Estado Democrático e Social de Direito, a preocupação com a igualdade passa a ser o foco nas mais diversas teorias da justiça.⁶² Isso decorre do fato de que, na democracia, o postulado fundante é a igualdade. Como temos como democrático o Estado que busca, em especial, a justiça social — nomeadamente, a justiça distributiva —, a igualdade que vislumbramos somente pode ser percebida no ambiente da justiça social.

A justiça social, aquela dirigida à consecução do bem comum, exige de todos, portanto, por meio de seus *ditames*, que direcionem os seus esforços, tanto no campo do trabalho como no da livre iniciativa para criar os bens econômicos que possam ser utilizados como meios de garantir a existência digna para todos. Esse objetivo pode ser alcançado por mecanismos típicos da justiça social, atribuindo a todos o mesmo direito, independentemente de características particulares, ou por meio de mecanismos de justiça distributiva, qualificando o sujeito de direito de algum modo. Assim, o direito à saúde, por exemplo, é um típico direito de justiça social: “a saúde é direito de todos e dever do Estado” (art. 196 da CRFB/1988).⁶³

O comportamento ativo exigido do Estado pode-se realizar, então, de duas formas distintas. De um lado, pode ser identificado com a mera garantia da observância dos direitos sociais⁶⁴ pelos indivíduos, por meio da adoção de mecanismos e instituições que tutelem o respeito desses direitos e sancionem as lesões ou ameaças de lesões por eles experimentadas. Por outro lado, nas situações de maior necessidade, em que a atividade tuteladora não basta para o cumprimento dos direitos sociais, torna-se imprescindível a atividade positiva do Estado por intermédio dos órgãos da administração direta e indireta.⁶⁵ Sobre esse ponto, há três níveis obrigacionais de respeito aos direitos fundamentais: (a) *obrigações de respeito* atinentes ao dever que o Estado tem de se abster de praticar quaisquer atos que prejudiquem a realização integral dos direitos fundamentais, incluídos aqui os direitos sociais. Tal dever implica a proibição de o Estado adotar políticas públicas⁶⁶ perniciosas aos direitos sociais, sob qualquer aspecto; (b) *obrigações de proteção* ao determinar que o Estado aja de maneira que resguarde a integridade dos direitos de um indivíduo contra violações praticadas por outros indivíduos. Nesse contexto, o poder público atua somente como garantidor da plenitude dos direitos sociais no âmbito das relações entre particulares, econômicas ou não. Inclui-se, nesse sentido, a tutela jurisdicional dos direitos sociais; (c) *obrigações de cumprimento* que atribui ao Estado o dever de promover políticas públicas positivas visando à efetivação das condições materiais atinentes aos direitos sociais. A ideia está na base do *Estado de Bem-Estar Social* ao constituir o traço distintivo da atual conformação do poder público em comparação às demais formas de Estado existentes ao longo da história política.⁶⁷

⁶² A noção da igualdade nas teorias da justiça pode ser revelada, por exemplo, a partir da leitura do liberal John Rawls o qual afirma que somente são legítimas as desigualdades de renda, poder etc. que contribuem para melhorar a sorte dos mais desfavorecidos. RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

⁶³ BARZOTTO, Luís Fernando. Justiça social: gênese, estrutura e aplicação de um conceito. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*, Porto Alegre, n. 17, p. 15–56, out. 2003.

⁶⁴ Segundo a professora Vera da Silva Telles, os direitos sociais foram reconhecidos de forma igual com os direitos civis e políticos na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais: afinal do que se trata? *Revista USP*, n. 37, p. 34–45, mar./maio 1998.

⁶⁵ CASTILHO, Ricardo. *Justiça social e distributiva: desafios para concretizar direitos sociais*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 49.

⁶⁶ É importante enunciar um conceito de políticas públicas, ao designar, de forma geral, “[...] a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 34, n. 133, p. 91, jan./mar. 1997.

⁶⁷ Segundo lição de Ana Paula de Barcellos, tanto o Estado como o Direito existem para proteger e promover os direitos fundamentais, de modo que tais estruturas devem ser compreendidas e interpretadas ao considerar essa diretriz, estabelecendo-se a premissa de que as políticas públicas são indispensáveis para a garantia e a promoção de direitos fundamentais. BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008. p. 115, 117.

⁶⁷ CASTILHO, Ricardo. *Justiça social e distributiva: desafios para concretizar direitos sociais*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 49–50.

Os direitos sociais demandam atuação positiva do Estado e exigem grande disponibilidade financeira para possibilitar a prestação estatal dos serviços que, por natureza, exigem um conjunto de medidas que abrangem a alocação de recursos materiais e humanos para sua proteção e execução efetiva.⁶⁸

Não há como negar, pois, que, para a implementação das políticas públicas de direitos fundamentais, em especial dos direitos sociais, há um custo, que

assume especial relevância no âmbito de sua eficácia e efetivação, significando, pelo menos, para grande parte da doutrina, que a efetiva realização das prestações reclamadas não é possível, sem que se aloque algum recurso, dependendo, em última análise, da conjuntura econômica.⁶⁹

A alegação feita pela Administração Pública da falta de recursos financeiros para concretizar os serviços necessários induz à conduta absenteísta e limitadora do Estado que, por sua vez, reforça a Teoria da “Reserva do Possível”, ou seja, o Estado somente executará políticas públicas se tiver recursos suficientes para sua execução. Isso quer dizer que a reserva do possível é uma condição de realidade que determina a submissão dos direitos fundamentais sociais aos recursos existentes.

John Rawls, na sua *Teoria da Justiça*, baseada em dois valores fundamentais, a liberdade e a igualdade, indaga: o que é uma sociedade justa? “[...] há um conflito permanente entre os bens disponíveis, que são escassos, e o desejo ilimitado de posse por parte dos indivíduos[...]”. “Quais são os fins últimos que buscamos com nossas ações?”⁷⁰ Essa teoria possui, como pressupostos, para se chegar ao que seria uma *sociedade justa*, a escassez moderada de recursos e o pluralismo das formas de vida.

É por isso que, diante de uma comprovada escassez de recursos, o Estado tem o dever de implementar uma política de *definição de prioridades* ao implicar um processo de escolhas e opções políticas seletivas de alocação de recursos, bem como as necessidades e interesses individuais no acesso a bens econômicos, sociais ou culturais.⁷¹

O aporte financeiro representa extrema importância na consecução das políticas públicas. Como aludido acima, sem dinheiro não se materializa a ação pública. Além dos recursos financeiros, há a imperiosa necessidade de os diversos atores do sistema de atendimento dialogarem entre si para identificar as necessidades da população em área alvo da política pública.

5 As políticas públicas como concretização de direitos sociais

É possível afirmar que as políticas públicas de direitos sociais não são fins a conquistar em si mesmas, mas exprime uma ferramenta ao permitir granjear a justiça social, que é exigida pela dignidade da pessoa humana, pelos direitos de liberdade (civis e políticos) e pelo Princípio da Igualdade.⁷² Resumindo, aquilo que justifica a criação de um Estado de bem-estar reside na tentativa de procurar uma resposta de modo mais adequado a muitas necessidades e carências ao propiciar remédio a formas de pobreza e privação indignas da pessoa humana;⁷³ ademais, os bens protegidos pelos direitos sociais como o acesso à água, à comida, à

⁶⁸ LIBERATI, Wilson Donizeti. *Políticas públicas no Estado Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 81.

⁶⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do Possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 11–53.

⁷⁰ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 30.

⁷¹ NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. p. 84.

⁷² Relevante destacar a lição de António Castanheira Neves ao averbar que o princípio da igualdade constitui uma das expressões do postulado da justiça e, assim, da ideia do próprio Direito; sendo o valor principal que a unidade, como dimensão do sistema do Direito, procura referir e ter por objetivo é o valor da justiça. NEVES, António Castanheira. A unidade do sistema jurídico: o seu problema e o seu sentido. Separata de: *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor José Joaquim Teixeira Ribeiro*, Coimbra, p. 34–35, 1979.

⁷³ OTERO, Paulo. *Direito constitucional português: identidade constitucional*. Coimbra: Almedina, 2010. v. 1. p. 100.

moradia, à saúde, à educação etc. aproxima todos esses bens essenciais da necessidade de assegurar uma existência digna.⁷⁴

Em nosso entender, os direitos fundamentais, ao abranger os (direitos) sociais, a partir da sua consagração jurídico-constitucional, apresentam-se não apenas como limites, mas também como fundamento das políticas públicas de desenvolvimento e interessa-nos a visão que enquadra os direitos sociais como marco de ação das políticas públicas.⁷⁵ Além disso, as políticas públicas constituem a base de um conjunto de atividades a ser realizadas pela Administração, para que os fins consagrados no texto constitucional sejam cumpridos, sobretudo no que se refere aos direitos fundamentais que dependem de ações para sua promoção.⁷⁶

Em relação às normas de direitos sociais, em sua possível dimensão “programática”, são dotadas de eficácia e não podem ser consideradas meras proclamações de cunho ideológico ou político.⁷⁷

Essa corrente de interpretação das políticas públicas, a partir dos direitos fundamentais, em especial dos direitos sociais, foi desenvolvida por organismos internacionais de cooperação para o desenvolvimento e realização dos direitos humanos.⁷⁸ Buscamos, pois, alçar a ideia dos direitos sociais como importantes marcos, fundamentos para as políticas públicas de direitos sociais.

Em primeiro lugar, cumpre consignar que a utilização de direitos como marco das políticas de desenvolvimento não é propriamente um tema consensual no âmbito dos formuladores de políticas públicas e dos organismos multilaterais de cooperação para o desenvolvimento e de direitos humanos.⁷⁹ Ocorre que, às vezes, a adoção de direitos fundamentais como parâmetro de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas é interpretada por setores do Poder Executivo como uma restrição da margem de discricionariedade que lhes caberia no manejo das políticas e, inclusive, como uma forma de ampliar as obrigações do Estado.⁸⁰

⁷⁴ SAMPAIO, Jorge Silva. *O controle jurisdicional das políticas públicas de direitos sociais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. p. 169.

⁷⁵ De acordo com Luis Eduardo Pérez Murcia, existem outras análises teóricas que, a partir da Economia e do Direito foram sendo formuladas em torno da relação entre direitos, desenvolvimento e políticas públicas, nomeadamente: (a) a incorporação dos direitos como âmbito de valoração do bem-estar; (b) a incorporação dos direitos e das liberdades como fundamento do conceito de desenvolvimento humano; e (c) a proposta de integrar os direitos como marco de ação das políticas de desenvolvimento. PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo. Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas. In: PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo; UPRIMNY YEPES, Rodrigo; RODRÍGUEZ GARAVITO, César (org.). *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*. Bogotá: DeJuSticia, 2007. p. 72–129. p. 86–121.

⁷⁶ BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. In: CAMARGO, Marcelo Novelino (org.). *Leituras complementares de Direito Constitucional: direitos fundamentais*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2007. p. 43–64. p. 51.

⁷⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 301.

⁷⁸ Assim, instâncias como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) impulsionaram o trabalho de extrair o conteúdo dos direitos humanos e das obrigações dos Estados como guia para o desenho e implementação de política de desenvolvimento e luta contra a pobreza. Especificamente o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos assinalou que um enfoque dos direitos humanos referentes à pobreza incluirá um reconhecimento explícito do marco normativo dos direitos humanos nacionais e internacionais.

⁷⁹ PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo. Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas. In: PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo; UPRIMNY YEPES, Rodrigo; RODRÍGUEZ GARAVITO, César (org.). *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*. Bogotá: DeJuSticia, 2007. p. 72–129. p. 101.

⁸⁰ Consoante elucida Luis Eduardo Pérez Murcia, esta postura evidencia algum desconhecimento por parte da Administração Pública quanto à natureza e alcance das obrigações estatais em matéria de direitos fundamentais. em rigor, as obrigações existem independentemente da formulação de políticas públicas pelo Estado para o seu cumprimento. O objetivo passa por mostrar às entidades estatais responsáveis por desenhar (formular) e pôr em marcha as políticas públicas que o enfoque de direitos não se trata de uma mera fonte de novas obrigações, mas um excelente mecanismo para as cumprir. PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo. Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas. In: PÉREZ MURCIA, Luis Eduard; UPRIMNY YEPES, Rodrigo; RODRÍGUEZ GARAVITO, César (org.). *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*. Bogotá: DeJuSticia, 2007. p. 72–129. p. 101.

Parece óbvio que as políticas públicas, em geral, e as sociais, em particular, não obstante o limite de conformação política dos poderes públicos, devem observar os deveres estatais de respeito, proteção e promoção dos direitos fundamentais; aliás, na nossa opinião, esses deveres acarretam um papel fundamentação na formulação das políticas públicas. À luz dos direitos fundamentais sociais, uma política pública não pode ser juridicamente legítima se restringir injustificadamente algum direito fundamental ou criar barreiras que possam limitar a sua plena realização.⁸¹

Como exemplo, imaginemos que a formulação de uma política pública, na área de educação, com vistas à ampliação da cobertura do sistema de ensino — um objetivo jurídico-constitucionalmente válido⁸² —, vem restringir o Princípio da Gratuidade da Educação Básica^{83–84} ao estabelecer o pagamento de mensalidade para esse nível de ensino. Essa política pública, ao violar diretamente um parâmetro jurídico-constitucional concreto, é obviamente inconstitucional e deve ser sujeita ao escrutínio da justiça constitucional. Ora, é extremamente importante, para aqueles que formulam as políticas públicas, que tenham sempre em atenção os direitos fundamentais como marcos da sua atuação, seja como elemento orientador ou conformador.

Em segundo lugar, é importante valer-se do *Princípio da Interdependência*, segundo o qual a adoção dos direitos como marco das políticas sociais implica, de forma especial, que as entidades estatais sob o encargo da formulação e implementação das políticas prefiram medidas que tenham em atenção a inter-relação existente entre os direitos fundamentais. A incorporação dos princípios da integração e da interdependência nas políticas públicas é um primeiro passo para superar as intervenções setoriais que, a partir de um sujeito fragmentado, não garantem que as múltiplas ações estatais convirjam no sentido dos direitos. De outra forma, reconhecer a interdependência dos direitos fundamentais permite que as políticas públicas sejam construídas com o objetivo de satisfazer um ou vários direitos ou, ao contrário, erigir barreiras mais fortes para o controle de políticas que desvalorizem a linguagem dos direitos.⁸⁵

O Estado Constitucional,⁸⁶ designação sintética do Estado Democrático e Social de Direito que se reconhece consagrado pela Constituição brasileira de 1988 (sem dúvida, com suas peculiaridades), afigura-se, nitidamente, comprometido com os direitos fundamentais e com a mudança social,⁸⁷ conforme se observa na simples leitura do artigo 3º ao traçar os objetivos da República Federativa do Brasil, busca erigir os direitos sociais não como interesses ou aspirações éticas.⁸⁸

Isso posto, o ato de relacionar direitos fundamentais com políticas públicas e, em especial, com políticas públicas de direitos sociais abre a porta à possibilidade de um maior controle ou intervenção judicial na ação governamental, sem violação da separação dos poderes, aumentando a transparência ao suscitar que mais cidadãos e organizações sociais possam recorrer ao Poder Judiciário sempre que o Poder Público não venha

⁸¹ PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo. Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas. In: PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo; UP-RIMNY YEPES, Rodrigo; RODRÍGUEZ GARAVITO, César (org.). *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*. Bogotá: DeJuSticia, 2007. p. 72–129. p. 102.

⁸² Conforme dicção do artigo 205 da Constituição Federal de 1988: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

⁸³ A educação básica (terminologia adotada pelo legislador constituinte no art. 208 da CRFB/1988) é denominada de ensino fundamental pelo artigo 32 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

⁸⁴ Em conformidade com o disposto no artigo 208, inciso I da Constituição Federal de 1988, a educação básica é obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade ao ser, inclusive, assegurada a oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.

⁸⁵ PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo. Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas. In: PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo; UP-RIMNY YEPES, Rodrigo; RODRÍGUEZ GARAVITO, César (org.). *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*. Bogotá: DeJuSticia, 2007. p. 72–129. p. 106.

⁸⁶ Não se desconhece a multiplicidade de significados atribuídos ao vocábulo. PRIETO SANCHÍS, Luis. *Justicia constitucional y derechos fundamentales*. Madrid: Trotta, 2003. p. 107.

⁸⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 60.

⁸⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 377.

implementar políticas públicas constitucionalmente devidas ou realizar outras frontalmente contrárias ao texto constitucional.⁸⁹

Em síntese, o Estado assume um *dever duplo* no âmbito de todos os direitos fundamentais que se traduzirá na materialização de políticas públicas de direitos sociais que serão corporificadas tanto por atuações normativas como a aprovação de leis, como por atuações fáticas, ligadas normalmente à execução dessas leis. Por um lado, o Estado encontra-se, jurídica e constitucionalmente, comprometido com um *dever de proteção* dos direitos fundamentais e, por outro, com um *dever de proteção* desses mesmos direitos.⁹⁰ É o cumprimento estatal desses dois deveres que corporifica, normativamente, as políticas públicas de direitos sociais.

Embora apareçam hoje como aliados óbvios, os *direitos sociais* e as *políticas públicas* permaneceram distantes por muito tempo. Com efeito, apenas recentemente as políticas têm constituído um verdadeiro instrumento para a proteção, garantia e promoção dos direitos fundamentais em geral e dos direitos sociais em particular.⁹¹ O futuro dos direitos sociais e o futuro dos milhões de pessoas excluídas e condenadas a viver na pobreza depende de uso coerente e inteligente de diversas estratégias, tanto políticas, como sociais, jurídicas e econômicas, para a realização efetiva dos direitos fundamentais em contextos desvantajosos pela ausência do desenho institucional adequado, por falta de vontade política e pela carência de um trabalho intelectual constante e imaginativo para resolver os problemas sociais que afligem o fraturado e complexo mundo atual.⁹²

Ironicamente, perante o quadro de escassez de bens, o controle judicial de políticas públicas surgiu da ineficácia do Estado em implementar todas as políticas impostas pelas determinações jurídico-constitucionais. No Estado Constitucional, a respeito do controle da execução de uma política pública, seria atribuído ao juiz “[...] não apenas a possibilidade de anular os atos administrativos praticados, como alterar o seu conteúdo, através de uma atividade substitutiva, promovendo medidas de cunho prático a partir dos direitos previstos de modo genérico na Constituição”.⁹³

Contudo, exigir uma conduta estatal, especialmente no campo dos direitos sociais, ao se buscar sua proteção efetiva e concreta satisfação, constitui uma tarefa imposta pela força objetiva dos direitos fundamentais.⁹⁴⁻⁹⁵

Segundo Thiago dos Santos Acca, as políticas públicas são elaboradas e executadas no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, pois eles não somente possuem conhecimento técnico para lidar com problemas sociais como, diversamente do Judiciário, podem criar planos para a alteração da realidade sem se vincular a procedimentos processuais, como a observância a prazos determinados. O Poder Judiciário guia-se, apenas, quando provocado e, em questão de direitos sociais, sua atuação é subsidiária.⁹⁶

No entanto, caso o sistema político venha se inclinar e agir em benefício de certos grupos sociais ou de interesses, em consequência disso as políticas públicas, inevitavelmente, podem não cumprir o seu escopo central que é beneficiar os mais desfavorecidos. Nessa linha de intelecção, a atuação do Poder Judiciário é

⁸⁹ ABRAMOVICH, Victor. El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales. In: ABRAMOVICH, Victor; PAUTASSI, Laura (org.). *La revisión de las políticas sociales: estudio de casos*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2009. p. 1-91. p. 8.

⁹⁰ NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. p. 261-262.

⁹¹ SAMPAIO, Jorge Silva. *O controle jurisdicional das políticas públicas de direitos sociais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. p. 172.

⁹² ARANGO, Rodolfo. Los derechos sociales en Iberoamérica: estado de la cuestión y perspectivas de futuro. *Cuaderno Electrónico*, Madrid, n. 5, p. 17-18, 2009.

⁹³ BREUS, Thiago Lima. *Políticas públicas no Estado constitucional: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela administração pública brasileira contemporânea*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 204.

⁹⁴ VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 142.

⁹⁵ Para Vanice Regina Lírio do Valle, o cumprimento da dimensão objetiva dos direitos fundamentais decorre dos interesses de uma coletividade de cidadão, ou seja, o processo de planejamento da política pública, seja a previsão dos resultados a se alcançar, se faz tendo em conta a universalização do direito fundamental e não a sua projeção na esfera de um direito individual de um particular cidadão. VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 143.

⁹⁶ ACCA, Thiago dos Santos. *Direitos sociais: conceito e aplicabilidade*. São Paulo: Almedina Brasil, 2019. p. 154.

relevante no sentido de promover mudanças no processo político quando ao “ouvir” os grupos que não estavam sendo considerados ou adequadamente representados. Esse papel notável do Judiciário implica alteração no comportamento dos agentes públicos que buscam favorecer a adoção de decisões e a promoção de políticas públicas imparciais ao levar em conta toda a sociedade, abrangendo aqueles que possuem seus interesses sub-representados na arena política. Além disso, o Poder Judiciário auxilia a tomada de decisão e constitui um espaço em que atua “[...] em prol do controle de justificativas e da racionalidade da decisão política”.⁹⁷

6 Considerações finais

A presente abordagem investigativa não se circunscreveu a uma análise meramente abstrata ou descritiva, mas dedicou-se a examinar a concretude do debate sobre o estudo das políticas públicas. Sob as formulações analíticas estrangeiras e nacionais é que se procurou direcionar todas as etapas desta proposta investigativa. Logo, sem desconhecer os riscos inerentes às sínteses e afirmando a sua eventual claudicância, enumeram-se, esquematicamente, as principais conclusões alcançadas neste estudo.

1) As *políticas* ocupam-se das esferas consideradas como *públicas*, contrariamente ao que normalmente se qualifica de *privado*. A ideia de *políticas públicas* pressupõe, assim, a existência de uma esfera ou âmbito da vida que não é privado ou puramente individual, senão *coletivo*. O *público* compreende aquela dimensão da atividade humana que se acredita precisar de regulação ou intervenção governamental ou social, ou, pelo menos, a adoção de medidas comuns.

2) O objeto das políticas públicas não reside no poder político em si mesmo, mas na sua utilização para resolver os problemas coletivos. A noção de políticas públicas se refere, pois, às *interações, alianças e conflitos*, num marco institucional específico entre os diferentes atores políticos, administrativos e sociais ao procurar resolver os problemas coletivos manifestados. Por essa razão, a ideia de política pública incorpora o conjunto de atividades normativas e administrativas ao visar a melhorar ou a resolver problemas reais. Logo, esse conjunto de decisões e ações constitui a *política pública*. Sempre e quando se trate de decisões que emergem dos atores públicos [embora eventualmente não sejam], e que pretendam orientar a conduta de uma população determinada, a fim de que um problema coletivo [ao considerar que a sociedade, por si mesma, não está em condições de solucionar] seja possível de ser resolvido mediante um esforço conjunto.

3) A variedade de acepções e usos do termo *política pública* se complementa com a grande quantidade de definições acadêmicas. É possível categorizar mais de uma dezena de acepções distintas do vocábulo *política* [*policy*], entre as quais podem ser assim designadas: **(a)** política pública como expressão de um propósito geral ou um estado de coisas desejado; **(b)** política pública como decisão do governo; **(c)** política pública como uma autorização formal; **(d)** política pública como programa; **(e)** política pública como produto ou modelo; **(f)** política pública como processo. Perante essa multiplicidade de acepções para o vocábulo, não é possível encontrar uma definição de política pública ao cogitar uma precisão que reúna um consenso geral em que a execução de políticas públicas derivam de escolhas as quais figuram numa escala de prioridades, pois envolvem conflitos entre as camadas sociais que têm interesses diferentes. As escolhas levadas a efeito pelo administrador público — materializadas em atos administrativos, contratos, regulamentos etc. — exprimem não a sua vontade particular, mas a vontade demonstrada na escolha fundada no interesse público. A definição de prioridades inclui, de forma expressiva, o aspecto financeiro. Sem um aporte qualificado de recursos financeiros, é impossível executarem-se as políticas públicas.

4) A noção jurídica de política pública incorpora o conjunto de atividades normativas e administrativas que objetivam melhorar ou resolver problemas reais. A dimensão normativa de uma política pública é im-

⁹⁷ ACCA, Thiago dos Santos. *Direitos sociais: conceito e aplicabilidade*. São Paulo: Almedina Brasil, 2019. p. 158–159.

portantíssima pela questão da *vinculação ao projeto constitucional*. A maioria das leis novas apenas produz efeitos quando os atores políticos, administrativos e sociais, enquadrados em diferentes marcos institucionais e mediante estratégias de interação, tomam a decisão formal correspondente. Os efeitos desejados dependem, pois, de um conjunto de decisões complexas que se encadeiam desde o centro até a periferia. É esse conjunto de decisões e ações que define como política pública, sempre e quando se trate de decisões que emergem de atores públicos [embora eventualmente possam não sê-lo] e que pretendem orientar a conduta de um determinado segmento da população [*população-alvo*], a fim de que um *problema coletivo* [que a sociedade não consegue resolver por si mesma] possa ser resolvido mediante um esforço conjunto. Assim, as políticas públicas incorporam as decisões correspondentes a todas estas e cada uma das etapas da ação pública e, obviamente, as normas jurídicas.

5) Que o Estado tem a obrigação de prover o exercício dos direitos fundamentais. Para isso, deve lançar mão da destinação privilegiada (e suficiente) de recursos públicos para a materialização das ações. Sem a implementação das políticas públicas, o Estado Social não existe, pois sua razão de ser está voltada para a concretude dos direitos das pessoas na comunidade onde vivem.

6) Que o aporte financeiro representa extrema importância na consecução das políticas públicas, porquanto sem dinheiro não se materializa a ação pública. O tema se desenvolve no contexto do designado “*economicamente possível*” ou “*reserva do possível*” ao firmar a teoria de que o Estado somente executará políticas públicas se houver, no orçamento, recursos financeiros suficientes para sua realização.

7) A alegação feita pela Administração Pública da falta de recursos financeiros para concretizar os serviços necessários induz à conduta absenteísta e limitadora do Estado que, por sua vez, reforça a Teoria da “Reserva do Possível”, ou seja, o Estado somente executará políticas públicas se tiver recursos suficientes para sua execução. Isso quer dizer que a reserva do possível é uma condição de realidade que determina a submissão dos direitos fundamentais sociais aos recursos existentes.

8) As políticas públicas em geral e as sociais em particular, não obstante o limite de conformação política dos poderes públicos, não podem deixar de ter em atenção os deveres estatais de respeito, proteção e promoção dos direitos fundamentais; aliás, na nossa opinião, esses deveres acarretam um papel fundamentação para a formulação das políticas públicas. À luz dos direitos fundamentais sociais, uma política pública não pode ser juridicamente legítima se restringir injustificadamente algum direito fundamental ou criar barreiras que possam limitar a sua plena realização.

9) Os direitos fundamentais — ao abarcarem, portanto, os direitos sociais — apresentam-se como fundamento das políticas públicas de desenvolvimento e interessa-nos a visão que enquadra os direitos sociais como marco de ação das políticas públicas. É mediante as políticas públicas que o Estado concretiza os direitos fundamentais e, assim, protege, garante e promove o acesso individual aos bens jusfundamentais.

Referências

ABRAMOVICH, Victor. El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales. In: ABRAMOVICH, Victor; PAUTASSI, Laura (org.). *La revisión de las políticas sociales: estudio de casos*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2009. p. 1–91.

ABRIL, Ernesto. La tutela de los derechos sociales y su relación conceptual con las nociones de Estado y ciudadanía. In: RIBOTTA, Silvina; ROSSETTI, Andrés (ed.). *Los derechos sociales en el siglo XXI: un desafío clave para el derecho y la justicia*. Madrid: Dykinson, 2010. p. 129–147.

ACCA, Thiago dos Santos. *Direitos sociais: conceito e aplicabilidade*. São Paulo: Almedina Brasil, 2019.

- AGUDO ZAMORA, Miguel Agudo. *Estado Social y felicidad: la exigibilidad de los derechos sociales en el constitucionalismo actual*. Madrid: Ediciones del Laberinto, 2007.
- ANDERSON, James. *Public policymaking: an introduction*. 7. ed. Boston: Wadsworth Publishing, 2010.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2012.
- ANSUÁTEGUI ROIG, Francisco Javier. Los derechos sociales en tiempos de crisis: algunas cuestiones sobre su fundamentación. In: BERNUZ BENÉITEZ, María José; CALVO GARCÍA, Manuel (ed.). *A eficácia de los derechos sociales*. València: Tirant lo Blanch, 2014. p. 23–42.
- ARANGO, Rodolfo. Los derechos sociales en Iberoamérica: estado de la cuestión y perspectivas de futuro. *Cuaderno Electrónico*, Madrid, n. 5, p. 17–18, 2009.
- ATRIA, Fernando. Existem direitos sociais? In: MELLO, Cláudio Ari (coord.). *Os desafios dos direitos sociais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 9–46.
- BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político–social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.
- BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. In: CAMARGO, Marcelo Novelino (org.). *Leituras complementares de Direito Constitucional: direitos fundamentais*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2007. p. 43–64.
- BARRETTO, Vicente de Paulo. Reflexões sobre os direitos sociais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Direitos fundamentais sociais: estudos de Direito Constitucional, Internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 107–134.
- BARZOTTO, Luís Fernando. Justiça social: gênese, estrutura e aplicação de um conceito. *Revista da Procuradoria–Geral do Município de Porto Alegre*, Porto Alegre, n. 17, p. 15–56, out. 2003.
- BENDA, Ernst. Dignidad humana y derechos de la personalidad. In: BENDA, Ernst; MAIHOFER, Werner; VOGEL, Hans–Jochen; HESSE, Konrad; HEYDE, Wolfgang (ed.). *Manual de derecho constitucional*. 2. ed. Madrid: Marcial Pons, 2001. p. 117–144.
- BENDA, Ernst. El Estado social de derecho. In: BENDA, Ernst; MAIHOFER, Werner; VOGEL, Hans–Jochen; HESSE, Konrad; HEYDE, Wolfgang (ed.). *Manual de derecho constitucional*. 2. ed. Madrid: Marcial Pons, 2001. p. 487–559.
- BLACHÈR, Philippe. Droits fondamentaux (classification). In: CHAGNOLLAUD, Dominique; DRAGO, Guillaume (dir.). *Dictionnaire des droits fondamentaux*. Paris: Dalloz, 2010. p. 275–287.
- BÖCKENFÖRDE, Ernst–Wolfgang. *Escritos sobre derechos fundamentales*. Baden–Baden: Nomos, 1993.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado Social*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- BONAVIDES, Paulo. O Estado Social e sua evolução rumo à democracia participativa. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 63–83.
- BOTELHO, Catarina Santos. *A tutela direta dos direitos fundamentais: avanços e recuos na dinâmica garantística das justiças constitucional, administrativa e internacional*. Coimbra: Almedina, 2010.

- BOTELHO, Catarina Santos. *Os direitos sociais em tempos de crise ou revisitar as normas programáticas*. Coimbra: Almedina, 2015.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada 175/CE*. Agravante: União. Agravados: Ministério Público Federal, Clarice Abreu de Castro Neves, Município de Fortaleza e Estado do Ceará. Relator(a): Min. Gilmar Mendes. Brasília.
- BREUS, Thiago Lima. *Políticas públicas no Estado constitucional: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela administração pública brasileira contemporânea*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- BRITO, Miguel Nogueira. O conceito constitucional de dignidade humana entre o absoluto e a ponderação: o caso da reprodução humana. In: CORREIA, Fernando Alves; MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes; LOUREIRO, João Carlos (org.). *Direitos e interconstitucionalidade: entre dignidade e cosmopolitismo: Estudos em homenagem ao Professor Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*. Coimbra: Coimbra Editora, 2012. v. 3. p. 151–178.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. A teoria do Estado entre o jurídico e o político. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARD, Murilo (org.). *Teoria do Estado: sentidos contemporâneos*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 27–73.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e políticas públicas. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 791–832, set./dez. 2019.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito jurídico de políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1–50.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 34, n. 133, p. 91, jan./mar. 1997.
- CANELA JÚNIOR, Osvaldo. O orçamento e a “reserva do possível”: dimensionamento no controle judicial de políticas públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 225–236.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Brançosos e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. Coimbra: Almedina, 2006.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Dignidade e constitucionalização da pessoa humana. *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra, v. 2, p. 285–296, 2012.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos sobre direitos fundamentais*. São Paulo: RT; Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
- CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. A erosão das bases do Estado Social de direito e o impacto na efetivação dos direitos sociais. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 8, n. 2, p. 63–90, maio/ago. 2013.
- CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. Direitos humanos sociais: dever estatal de promoção e garantia dos direitos sociais e sua concretização judicial. *Revista Direito & Justiça*, Porto Alegre, v. 38, n. 1, p. 77–90, jan./jun. 2012.

- CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. Uma dogmática emancipatória dos direitos sociais. *Revista Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 15, n. 172, p. 60–71, jun. 2015.
- CARVALHO, Osvaldo Ferreira de; SOUZA, Gustavo de Assis. A desarmonia da judicialização das políticas públicas: reflexões críticas para a efetivação do direito à saúde no Brasil. *Revista Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 14, n. 42, p. 345–372, jan./jun. 2020.
- CASTILHO, Ricardo. *Justiça social e distributiva: desafios para concretizar direitos sociais*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. *A Constituição aberta e os direitos fundamentais: ensaios sobre o constitucionalismo pós-moderno e comunitário*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 35, n. 138, abr./jun. 1998.
- CORREIA, Fernando Alves. Os direitos fundamentais e a sua proteção jurisdicional efetiva. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Coimbra, v. 79, p. 63–96, 2003.
- COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio (org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2018. p. 181–206.
- DANTAS, Miguel Calmon. *Constitucionalismo dirigente e pós-modernidade*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- EWALD, Francois. El concepto de derecho social. *Revista Contextos*, Buenos Aires, n. 1, p. 101–134, 1997.
- FARIA, Rodrigo Nóbrega. *Direito à saúde & sua judicialização*. Curitiba: Juruá, 2018.
- GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias. *Direito das políticas públicas*. Coimbra: Almedina, 2009.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel. *As transformações do Estado contemporâneo*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- GIMÉNEZ, Teresa Vicente. *La exigibilidad de los derechos sociales*. València: Tirant lo Blanch, 2006.
- GÓES, Guilherme Sandoval; LIMA, Marcelo Machado. *Ciência política*. Rio de Janeiro: Seses, 2015.
- GOMES, Carla Amado. Estado Social e concretização de direitos fundamentais na era tecnológica: algumas verdades inconvenientes. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Porto, n. 7, p. 19–34, 2010.
- GRIMM, Dieter. *Constituição e política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle jurisdicional de políticas públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 125–150.
- HÄBERLE, Peter. *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la Ley Fundamental de Bonn: una contribución a la concepción institucional de los derechos fundamentales y a la teoría de la reserva de la ley*. Madrid: Dykinson, 2003.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1.
- HECLO, Hecla Hugh. Policy analysis. *British Journal of Political Science*, Cambridge (UK), v. 2, n. 1, p. 83–108, jan. 1972.
- JENKINS, William Leuan. *Policy analysis: a political and organisational perspective*. London: Martin Robertson, 1978.
- KING, Jeff. *Judging social rights*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2012.

- LAGE, Livia Regina Savergnini Bissoli. Políticas públicas como programas e ações para o atingimento dos objetivos fundamentais do Estado. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 151–182.
- LASCOUMES, Pierre. Normes. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. 5. ed. Paris: Presses de Sciences Po, 2019. p. 405–410.
- LASSWELL, Harold Dwight. *The political writings of Harold D. Lasswell*. Glencoe: The Free Press, 1951.
- LEMA AÑÓN, Carlos. La disputada universalidad de los derechos sociales: entre asistencialismo y desmercantilización. In: RIBOTTA, Silvina; ROSSETTI, Andrés (ed.). *Los derechos sociales en el siglo XXI: un desafío clave para el derecho y la justicia*. Madrid: Dykinson, 2010. p. 77–100.
- LEONARDI, Nilva Maria. O controle jurisdicional de políticas públicas como controle de constitucionalidade e seus limites. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 183–212.
- LIBERATI, Wilson Donizeti. *Políticas públicas no Estado Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2013.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. Em torno da “reserva do possível”. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 173–193.
- LOUREIRO, João Carlos Simões Gonçalves. *Adens ao Estado social? A segurança social entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos “direitos adquiridos”*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
- LOUREIRO, João Carlos Simões Gonçalves. Os genes do nosso (des)contentamento: dignidade humana e genética: notas de um roteiro. *Revista Direito Público*, Brasília, v. 1, n. 5, p. 113–145, jul./set. 2004.
- MARTÍNEZ, Gregorio Peces-Barba. Apuntes políticos y jurídicos sobre los derechos sociales. In: RIBOTTA, Silvina; ROSSETTI, Andrés (ed.). *Los derechos sociales en el siglo XXI: un desafío clave para el derecho y la justicia*. Madrid: Dykinson, 2010. p. 21–39.
- MARTÍNEZ, Gregorio Peces-Barba. *La dignidade de la persona desde la Filosofía del Derecho*. Madrid: Dykinson, 2003.
- MCCRUDDEN, Christopher. Human dignity and judicial interpretation of human rights. *The European Journal of International Law*, Florença (IT), v. 19, n. 4, p. 655–724.
- MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 3. ed. São Paulo: RT, 2014.
- MEDEIROS, Rui. Direitos, liberdades e garantias e direitos sociais: entre a unidade e a diversidade. *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia*, Coimbra, v. 1, p. 657–683, set. 2010.
- MEIRELES, Ana Cristina Costa. *A eficácia dos direitos sociais*. Salvador: Editora Juspodium, 2008.
- MENY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, 1992.
- MERKEL, Wolfgang. Social justice and the three worlds of welfare capitalism. *European Journal of Sociology*, Cambridge (UK), v. 43, n. 1, p. 59–91, apr. 2002.
- MIRANDA, Jorge. A dignidade da pessoa humana e a unidade valorativa do sistema de direitos fundamentais. Separata de: *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Martim de Albuquerque*, Coimbra, v. 1, p. 933–949, mar. 2010.
- MIRANDA, Jorge. O princípio da eficácia jurídica dos direitos fundamentais. In: MIRANDA, Jorge et al. (org.). *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha*. Coimbra: Almedina, 2010. v. 3. p. 485–501.

- MORAIS, Carlos Blanco de. *Curso de Direito Constitucional: teoria da Constituição em tempo de crise do Estado Social*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. v. 2. t. 2.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência, resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. 10. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2013.
- NABAIS, José Casalta. *Por uma liberdade com responsabilidade: estudos sobre direitos e deveres fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- NEVES, António Castanheira. A unidade do sistema jurídico: o seu problema e o seu sentido. Separata de: *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor José Joaquim Teixeira Ribeiro*, Coimbra, p. 34–35, 1979.
- NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
- NOVAIS, Jorge Reis. *Os princípios constitucionais estruturantes da república portuguesa*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.
- OTERO, Paulo. *Direito constitucional português: identidade constitucional*. Coimbra: Almedina, 2010. v. 1.
- OTERO, Paulo. Direitos econômicos e sociais na Constituição de 1976: 35 anos de evolução constitucional. In: RAMOS, Rui Moura *et al.* (coord.). *Tribunal Constitucional: 35º aniversário da Constituição de 1976*. Coimbra: Coimbra Editora, 2012. v. 1. p. 37–55.
- OTERO, Paulo. *Instituições políticas e constitucionais*. Coimbra: Almedina, 2007. v. 1.
- PARSONS, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso, 2007.
- PAUTASSI, Laura. La articulación entre políticas públicas y derechos: vínculos difusos. In: ERAZO, Ximena; ABRAMOVICH, Víctor; ORBE, Jorge (ed.). *Políticas públicas para un Estado Social de derechos: el paradigma de los derechos universales*. Santiago: LOM Ediciones, 2008. v. 2. p. 89–116.
- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*. 9. ed. Madrid: Tecnos, 2005.
- PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo. Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas. In: PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo; UPRIMNY YEPES, Rodrigo; RODRÍGUEZ GARAVITO, César (org.). *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*. Bogotá: DeJuSticia, 2007. p. 72–129.
- PÉREZ SANCHEZ, Margarita. El estudio de las políticas públicas. In: PÉREZ SANCHEZ, Margarita (ed.). *Análisis de políticas públicas*. Granada, ES: Editorial Universidad de Granada, 2006.
- PETERS, Brainard Guy. *American public policy: promise and performance*. 11. ed. Los Angeles: CQ Press, 2018.
- PORRAS NADALES, Antonio Joaquín. Estado social y políticas de bienestar: ámbitos problemáticos a comienzos del siglo XXI. In: TEROL BECERRA, Manuel José (coord.). *I Foro Andaluz de los Derechos Sociales: los derechos sociales en el siglo XXI*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009. p. 13–31.
- PRIETO SANCHÍS, Luis. *Justicia constitucional y derechos fundamentales*. Madrid: Trotta, 2003.
- QUINTAS, Fábio Lima. O controle judicial das políticas públicas: com que intensidade deve atuar o Poder Judiciário? In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet (org.). *Grandes eventos do IDP: Direito Constitucional II*. Brasília: IDP, 2017. p. 29–48.
- RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário e arena pública: um olhar a partir da Ciência Política. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 1–32.

SAMPAIO, Jorge Silva. *O controle jurisdicional das políticas públicas de direitos sociais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do Possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

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

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

TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais: afinal do que se trata? *Revista USP*, n. 37, p. 34–45, mar./maio 1998.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

WATANABE, Kazuo. Controle Jurisdicional das políticas públicas: “mínimo existencial” e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 213–224.

WILDAVSKY, Aaron. *The art and craft of policy analysis*. London: Palgrave Macmillan, 2018. *E-book*.

ZAMBONI, Mauro. *Law and politics: a dilemma for contemporary legal theory*. Berlin: Springer, 2010.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.