

The cover image features a large, white, abstract sculpture of a seated figure, possibly a personification of Justice or Law, holding a scroll. The sculpture is set against a modern, multi-story building with a glass facade and a curved, cantilevered section. The building is situated on a hillside with a body of water in the background. The sky is blue with scattered white clouds. The entire cover is framed by a dark red border with a subtle, repeating pattern of stylized floral or scrollwork motifs.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Direito das políticas públicas e sua identidade: natureza das normas, vinculação normativa e elementos jurídicos basilares

Law of public policies and its identity: nature of norms, normative binding, and basic legal elements

André Afonso Tavares

Caroline Müller Bitencourt

Janriê Rodrigues Reck

Sumário

SEÇÃO 1 – JUSTIÇA, DIREITOS FUNDAMENTAIS E SEGURANÇA PÚBLICA20

FATORES DE RISCO DECORRENTES DA APLICAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO DOS DADOS PESSOAIS E DA LGPD NA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DE ESTADO.....22

Márcio da Mota Ribeiro, Rafael Rabelo Nunes, William Ferreira Giozza e Alexandre Veronese

JUSTIÇA PENAL NEGOCIADA: UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL À LUZ DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA COMARCA DE MOSSORÓ-RN.....50

Manoel Matias de Carvalho Neto, Lúcio Romero Marinho Pereira e José Albenes Bezerra Júnior

O ESTADO E SEUS INIMIGOS: AUTORITARISMO, ESTADO DE EXCEÇÃO E DESLEGITIMAÇÃO DOS SISTEMAS PENAIOS NOS ESTADOS DE DIREITO71

Isadora Ribeiro Correa, Marcos César Botelho e Luiz Fernando Kazmierczak

POLÍTICA CRIMINAL E POLÍTICA PÚBLICA NO PROCESSO DE CRIMINALIZAÇÃO SIMBÓLICA: O CASO DA LEI DE ABUSO DE AUTORIDADE BRASILEIRA87

Ícaro Melo dos Santos, Nélia Mara Fleury e Bartira Macedo de Miranda

A VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO NO BRASIL 105

Márcio de Oliveira, Débora Napoleão de Sena e Reginaldo Peixoto

VIOLÊNCIA CONJUGAL E A INCIDÊNCIA DE CONTROLE COERCITIVO ENTRE CASAIS HETEROSSEXUAIS 125

Julio Cesar de Aguiar e Kettily Ingrid de Queiroz

SILÊNCIO ESTRIDENTE: VIOLÊNCIA OBSTÉTRICA E O PODER TRANSFORMADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS EFICIENTES..... 165

Jessica Feitosa Ferreira, Rogério Roberto Gonçalves de Abreu, Ana Carolina Gondim de Albuquerque Oliveira e Paulo Henrique Tavares da Silva

O PRIMEIRO COMPLEXO DE ESCUTA PROTEGIDA DO BRASIL: RESPEITO À DIGNIDADE HUMANA A PARTIR DA PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA 183

Tarcísia Castro Alves e Ana Paula da Silva Sotero

POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS	214
José Ferdinando Ramos Ferreira	
A TECNOSSECURITIZAÇÃO DA VIDA	235
José Adércio Leite Sampaio	
A FALTA DE UNIFORMIDADE NA CELEBRAÇÃO DE ACORDOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES NO BRASIL	255
Luciano Rosa Vicente, Sandro Lucio Dezan e Ricarlos Almagro Vitoriano Cunha	
SEÇÃO 2 – GOVERNANÇA, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	281
DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA IDENTIDADE: NATUREZA DAS NORMAS, VINCULAÇÃO NORMATIVA E ELEMENTOS JURÍDICOS BASILARES.....	283
André Afonso Tavares, Caroline Müller Bitencourt e Janriê Rodrigues Reck	
VALORES PÚBLICOS E CRITÉRIOS AVALIATIVOS: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA AVALIAÇÕES REPUBLICANAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	310
Paulo de Martino Jannuzzi	
ANÁLISIS Y SÍNTESIS DE LA COMPLEJIDAD DE LAS ORGANIZACIONES: ALCANCES EN LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA CORRUPCIÓN	327
Louis Valentín Mballa e Juan Ignacio Barajas Villaruel	
COMBATE À CORRUPÇÃO E IMPACTO ECONÔMICO-FINANCEIRO NAS EMPRESAS: A EXPERIÊNCIA DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA NO BRASIL.....	348
Carlos Higino Ribeiro de Alencar, Mário Vinicius Claussen Spinelli e Stefany Silva Rocha	
COMBATE À CORRUPÇÃO E IMPACTO ECONÔMICO-FINANCEIRO NAS EMPRESAS: A EXPERIÊNCIA DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA NO BRASIL.....	371
Guilherme Atanazildo Leme, Milene Mendes de Oliveira, Beatriz Couto Ribeiro, Juliana Pires de Arruda Leite e Milena Pavan Serafim	
BIG DATA COMO MOTOR DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TECNOLÓGICO E DA INOVAÇÃO: COMO A PROTEÇÃO LEGAL À PRIVACIDADE PODE VULNERABILIZAR O INDIVÍDUO	392
Thaís de Bessa Gontijo de Oliveira, Fabiana de Menezes Soares, Raquel Gontij e Bárbara Bianca Alves Cardoso	

INTRINSIC MOTIVATION AND THE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE (AI) IN THE PUBLIC SECTOR: EVIDENCE FROM INDONESIA.....	412
--	------------

Harmon Chaniago, Hidayat Hidayat e Yen Efawati

A REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS COMO ALTERNATIVA GEOPOLÍTICA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O CASO DO BRASIL.....	429
--	------------

Luciana Nalim Silva Menuchi, Marcos Rodrigo Trindade Pinheiro Menuchi, RomariAlejandra Martinez Montaño e Daniela Mariano Lopes Silva

DESEMPENHO TEMPORAL E RAZÕES DE INSUCESSO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS EM PROGRAMAS DE INFRAESTRUTURA DA REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA.....	452
---	------------

Daniel Marques Moreira, Sônia Paula da Silva Nogueira e Ricardo Lobato Torres

O DEBATE COM SAL: A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO MAR.....	474
--	------------

André Panno Beirão

A IDEIA DE PROGRESSIVIDADE E O RETROCESSO CLIMÁTICO NAS CONTRIBUIÇÕES NACIONALMENTE DETERMINADAS BRASILEIRAS.....	493
--	------------

HelineSivini Ferreira

Ana Flávia Corleto

INTERNATIONALIZATION OF PUBLIC POLICIES IN THE NORTHEAST: SUBNATIONAL LEADERSHIP AND THE ROLE OF INTERNATIONAL RELATIONS.....	518
--	------------

Eliane Superti, Romberg de Sá Gondim, Amanda Pereira Arrigo e Raquel Gonçalves Dantas

POR UMA JUSTIÇA ITINERANTE: IMPACTOS DO TRABALHO DE CAMPO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E NO EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO NO BRASIL	544
---	------------

Rafaela Selem Moreira

DESIGUALDADES RACIAIS NA MOBILIDADE URBANA: DISCUSSÃO E MORTES EM SINISTROS DE TRÂNSITO ENTRE 2011 E 2020 NO BRASIL	561
--	------------

Marcelo de Tróí, Gláucia Pereira e Maria Cristina Cavalcante

SOCIAL CHARACTERISTICS OF PERUVIAN CITIZENSHIP AND THEIR INFLUENCE ON THE PERCEPTION OF GOVERNANCE, DEMOCRACY AND TRANSPARENCY IN PERU	576
---	------------

David Eleazar Barra-Quispe

THE INFLUENCE OF RELIGIOSITY, TAX SOCIALIZATION, AND TAX JUSTICE ON TAX COMPLIANCE WITH INTENTION AS A MODERATION VARIABLE 601

Ismawati Haribowo, Khomsiyah Khomsiyah e Susi Dwi Mulyani

ASSESSING THE IMPACT OF HALAL CERTIFICATION POLICY ON SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES IN EAST JAVA 618

Ertien Rining Nawangsari e Hani Nur Adnin

PERFORMANCE ANALYSIS OF THE REGIONAL PEOPLE’S REPRESENTATIVE BOARD OF BENGKULU CITY FOR THE 2019-2024 PERIOD IN MAKING REGIONAL REGULATIONS 630

Hilda Distia Puspita, Alfitri Alfitri, Slamet Widodo e Andy Alfatih

Introduction 630

Research methods..... 637

Results and discussion 637

1. Productivitas..... 638

1.1 Efficiency..... 638

a. Human Resources 638

2 Technology..... 639

3 Technical guidance 639

4 Funding..... 640

5 Accountability 648

Reference 649

SEÇÃO 3 – POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E INCLUSÃO 651

INVESTIGAÇÃO QUALITATIVA EM DIREITO: ORGANIZAÇÃO, CODIFICAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS..653

Elisa Gonsalves Possebon e Pedro Gonsalves de Alcântara Formiga

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANÇAS, EDUCAÇÃO E SAÚDE NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: REFLEXÕES SOBRE OS EXPERIMENTOS DE CAMPO DESENVOLVIDOS NO LABORATÓRIO J-PAL..... 671

Laudeny Fábio Barbosa Leão e Lorena Madruga Monteiro

EDUCAÇÃO JURÍDICA NO ENSINO MÉDIO: A EXPERIÊNCIA DA “ESCOLA DA ESCOLHA” NA CIDADE DE TIMON (MA) 688

Mônica Mota Tassigny, Liane Maria Santiago Cavalcante Araújo e José Antonio Almeida

FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS CULTURAIS BRASILEIRAS NO PERÍODO PANDÊMICO: ANÁLISE DA LEI ALDIR BLANC	708
---	------------

Suely de Fátima Ramos Silveira

A BRIGA DAS COTAS COM O TEMPO: CADUCIDADE DA REVISÃO DA POLÍTICA DE COTAS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DO BRASIL	733
---	------------

Walter Claudius Rothenburg

TRANSICIÓN ENERGÉTICA E IDENTIDAD CULTURAL. EL CASO DE LOS PROYECTOS DE ENERGÍAS RENOVABLES EN LUGARES SAGRADOS INDÍGENAS DE CHILE.....	748
--	------------

Alberto Olivares

OS CORREIOS BRASILEIROS E A LOGÍSTICA ESTATAL DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO (PNLD).....	781
---	------------

Alysson Rogerio da Silva, Claudia Souza Passador, e Denis Renato Oliveira

Direito das políticas públicas e sua identidade: natureza das normas, vinculação normativa e elementos jurídicos basilares*

Law of public policies and its identity: nature of norms, normative binding, and basic legal elements

André Afonso Tavares**

Caroline Müller Bitencourt***

Janriê Rodrigues Reck****

* Recebido em 14/08/2023

Aprovado em 08/10/2024

** Doutorando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul/RS - UNISC. Mestre em Direito. Especialista em Direito Público e em Auditoria Governamental. MBA em Ciência de Dados. Graduado em Direito, em Ciências Contábeis e em Engenharia de Software. Advogado. Auditor Interno do Município de Balneário Camboriú/SC. Bolsista do Programa UNIEDU/Estado de Santa Catarina. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4796837975465187>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9549-8096>. E-mail: afonsotavares.andre@gmail.com.

*** Professora do Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul-RS, Brasil). Estágio Pós-Doutoral em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Doutora e Mestra em Direito pela UNISC. Especialista em Direito Público. Membro da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo. Membro da Rede de Direito Administrativo Social. Presidente do Comitê de Direitos Humanos da Universidade de Santa Cruz do Sul. Coordenadora do Grupo de pesquisa Controle Social e Administrativo de Políticas Públicas e Serviço Público, vinculado ao CNPq. Advogada. Chefe do Departamento de Direito da UNISC. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9275383516572588>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5911-8001>. E-mail: carolinemb@unisc.br.

**** Professor do Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul-RS, Brasil). Pesquisador Visitante na Universidade Goethe de Frankfurt. Doutor em Direito. Membro da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo. Membro da Rede de Direito Administrativo Social. Procurador Federal. E-mail: janriereck@unisc.br.

Resumo

Os desafios jurídicos na esfera das políticas públicas têm-se apoiado em técnicas relativas a fenômenos distintos, tais como os direitos sociais ou os serviços públicos, provenientes, sobretudo, do Direito Administrativo e/ou Constitucional, que, embora contribuam, não contemplam a complexidade e elementos presentes nas políticas públicas. O presente trabalho parte da hipótese geral de que as políticas públicas devem ser objeto de estudo da Ciência do Direito e que há a necessidade de desenvolvimento de uma Dogmática Jurídica própria com base em sua complexidade, entendendo que as políticas públicas não constituem uma categoria apenas alicerçada pela Ciência Política. O problema de pesquisa deste trabalho consiste em verificar qual a natureza, de que forma se dá a vinculação jurídica e quais os elementos basilares para a construção de uma dogmática jurídica das políticas públicas. Enquanto objetivo geral, investigam-se, com base na Ciência do Direito, a natureza jurídica e os elementos constitutivos para uma dogmática jurídica das políticas públicas. Utiliza-se do método dedutivo e como abordagem metodológica se vale de pesquisa bibliográfica e consulta às fontes legislativas. Enquanto principais conclusões, verifica-se que as normas aplicáveis às políticas públicas, pelo critério da finalidade ou do conteúdo, estruturam-se em normas de organização, de conduta e, em especial, de normas objetivo, as quais vincularão as normas e decisões futuras no âmbito do processo da política com base em seus elementos jurídicos basilares, com ênfase, nos objetivos específicos. Apresenta-se como categorias jurídicas basilares das políticas públicas a noção de núcleo, de objetivo geral e, ainda, objetivos específicos, que podem ser expressos ou implícitos, além de genéricos ou especiais. Essas categorias são fundamentais para uma compreensão mais profunda das políticas públicas e suas implicações jurídicas.

Palavras-chave: direito das políticas públicas; dogmática jurídica; normas-objetivo.

Abstract

Legal challenges in the sphere of public policies have relied on techniques related to distinct phenomena, such as social rights or public services, mainly derived from Administrative and/or Constitutional Law. While these contribute, they do not fully address the complexity and elements present in public policies. This study is based on the general hypothesis that public policies should be the subject of study in Legal Science and that there is a need to develop a specific Legal Dogmatics that reflects their complexity, understanding that public policies are not merely a category grounded in Political Science. The research problem of this work consists of determining the nature, how the legal binding occurs, and what the foundational elements are for constructing a legal dogmatics of public policies. As a general objective, it investigates, based on Legal Science, the legal nature and the constitutive elements for a legal dogmatics of public policies. The study employs the deductive method and uses bibliographic research and consultation of legislative sources as its methodological approach. Among the main conclusions, it is noted that the rules applicable to public policies, by criteria of purpose or content, are structured into organizational rules, conduct rules, and especially objective rules, which will bind future norms and decisions within the policy process based on their foundational legal elements, with emphasis on specific objectives. The fundamental legal categories of public policies include the notions of core, general objective, and specific objectives, which can be either explicit or implicit, as well as generic or special. These categories are essential for a deeper understanding of public policies and their legal implications.

Keywords: public policy law; legal dogmatics; objective norms.

1 Introdução

Considerar as políticas públicas enquanto objeto de estudo da Ciência do Direito envolve a atividade de identificar o conjunto de elementos jurídicos que as compõem, para, assim, instrumentalizar os denominados operadores do Direito com adequadas ferramentas ou tecnologias¹ aptas à operação desse objeto, especialmente por meio do exercício da hermenêutica jurídica, tarefa que cabe à dogmática jurídica² do denominado Direito das Políticas Públicas³, sem desconsiderar, por evidente, que essa divisão em ramos ou objetos parciais, tal como ocorre, por exemplo, com Direito Administrativo, Direito Econômico, Direito Ambiental ou Direito Civil, serve tão somente para facilitar a compreensão do mundo jurídico, sendo o Direito, na verdade, um todo uno e indivisível.

O termo “políticas públicas”, no plural e em um sentido puramente designativo, pode ser entendido como um grande gênero que engloba diversas espécies, a exemplo: política pública monetária, política pú-

¹ “A noção do direito como tecnologia implica considerar os modos de produção do saber e seu uso em formas aplicadas. Em outras palavras, dotar o instrumentalismo jurídico de uma dimensão executiva, incluindo os problemas de poder subjacentes à escolha das direções e dos instrumentos e estratégias jurídicas. Uma sistematização teórica adequada das práticas jurídicas em políticas públicas lhes conferiria não apenas racionalidade, mas legitimação, e, com isso, potencializaria os seus efeitos” BUCCI, Maria Paula Dallari. Métodos e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019. p. 824.

² Podemos dizer, nesse sentido, que a ciência dogmática do direito costuma encarar seu objeto, o direito posto e dado previamente, como um conjunto compacto de normas, instituições e decisões que lhe compete sistematizar, interpretar e direcionar, tendo em vista uma tarefa prática de solução de possíveis conflitos que ocorram socialmente. O jurista contemporâneo preocupa-se, assim, com o direito que ele postula ser um todo coerente, relativamente preciso em suas determinações, orientado para uma ordem finalista, que protege a todos indistintamente. FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão dominação*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 82.

³ Consoante Bucci, “A Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) à margem das disciplinas tem grande potencial crítico, mas não é capaz de organizar categorias inovadoras para a operação do direito, de forma estruturada. Esse papel sempre coube à dogmática jurídica” BUCCI, Maria Paula Dallari. Métodos e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019. p. 822.

blica econômica, política pública de segurança, política pública de educação ou de saúde. Algumas dessas espécies, por possuírem conexões mais diretas, fazem parte, por questão conceitual, de agrupamentos terminológicos próprios. Por exemplo, as políticas públicas de educação e de saúde normalmente são agrupadas nas ditas políticas sociais, as quais não deixam de ser e/ou pertencer ao gênero das políticas públicas.

Além disso, deve-se ressaltar, como afirmado acerca do desenvolvimento de sua Dogmática Jurídica, o não fechamento das políticas públicas em categorias ou caixas no mundo real, posto que, embora analiticamente também não o seja, em contraposição a um pensamento simplificador, na realidade dos fatos e dos efeitos concretos na sociedade, isso resta muito mais evidente, haja vista a interdependência, por exemplo, entre o desenho de uma política pública econômica e o da política pública de educação, assim como ocorre entre as espécies de políticas públicas, em uma relação de complementaridade e interação recíproca, própria da natureza complexa das políticas públicas e da vida.

Ainda, as combinações e formatações das políticas públicas, por não comportarem modelos únicos, terão formas distintas a partir de diferentes modelos de Estado que as originam. O contrário também pode ser dito, isto é, as políticas públicas produzem diferentes Estados ao mesmo tempo que são produzidas e sofrem efeitos, numa relação intercambiante. Desse modo, Estados que promovem políticas públicas na área social, alinhadas com políticas públicas econômicas mais intervencionistas, produzem Estados diferentes daqueles que com políticas públicas econômicas menos intervencionistas. A variação dessas combinações dependerá das necessidades, dos objetivos e, certamente, das escolhas políticas desses Estados. Ou seja, as políticas públicas precisam ser pensadas também sistemicamente, a fim de evitara produção de esforços antagônicos ou ineficientes entre suas diferentes, porém componentes de um todo, espécies ou ramificações.

Com o olhar sistêmico, não se quer dizer também que há uma única forma de alinhar as políticas públicas, mas que se devem evitar sincretismos incompatíveis durante a modelagem e o manejo dos instrumentos de cada etapa das políticas públicas, especialmente quando contrários às normas jurídicas de maior estatura, tais como aquelas presentes no texto constitucional. Portanto, no desenvolvimento de uma Dogmática Jurídica das Políticas Públicas pela Ciência do Direito, os modelos de Estado também devem ser considerados, e, no presente estudo, considera-se como referência o Estado brasileiro, bem como a sua conformação dada pela Constituição de 1988 e suas posteriores modificações.

Nesse sentido, considerando que as políticas públicas devam ser um objeto de estudo da Ciência do Direito e que há a necessidade de desenvolvimento de uma Dogmática Jurídica própria a partir de sua complexidade, entendendo que as políticas públicas não são uma categoria apenas alicerçada pela Ciência Política, lançou-se o seguinte problema de pesquisa: qual a natureza, de que forma se dá a vinculação jurídica e quais os elementos basilares para a construção de uma dogmática jurídica das políticas públicas? Nessa perspectiva, o objetivo geral deste estudo é investigar, a partir da Ciência do Direito, a natureza jurídica e os elementos constitutivos para uma dogmática jurídica das políticas públicas. Será utilizado o método dedutivo e como abordagem metodológica pesquisa bibliográfica e consulta às fontes legislativas.

O trabalho científico em questão será dividido em três partes distintas e complementares. A primeira parte tem como objetivo a sistematização de uma dogmática jurídica própria para as políticas públicas, que são complexas e demandam uma identidade própria entre os ramos do direito. Na segunda parte, serão discutidas a natureza jurídica e a vinculação normativa das normas jurídicas aplicáveis às políticas públicas, com a finalidade de dar suporte à compreensão das categorias jurídicas que servem à dogmática jurídica das políticas. Por fim, na terceira parte, serão reconhecidas as categorias jurídicas basilares presentes nas políticas públicas, como o núcleo, o objetivo geral e os objetivos específicos. Essas categorias são fundamentais para uma compreensão mais profunda das políticas públicas e suas implicações jurídicas.

2 Direito das políticas públicas e sua identidade: a necessidade de uma dogmática jurídica própria para as políticas públicas a partir de sua complexidade

A necessidade de sistematização e ordenação⁴ das Políticas Públicas pela Ciência do Direito faz salutar a importância dos contornos a serem dados por uma dogmática jurídica própria de seu objeto, que resulta, então, no denominado Direito das Políticas Públicas. Essa sistematização⁵ é necessária pelas seguintes questões adiante destacadas: *a) comunicação entre os operadores e estudiosos do Direito.*

É um equívoco pensar que o papel do direito em relação às políticas públicas se resume à sua modelagem, ou seja, que sua função é, apenas, garantir a execução, implementação ou mesmo avaliação de uma política pública. Deve-se considerar a forma eleita, os instrumentos jurídicos adequados, se a contratação pública ocorreu nos moldes legais e constitucionais etc. Os objetivos das políticas públicas, os compromissos que se busca concretizar por meio das políticas públicas são também conteúdos jurídicos.

A Constituição, com base nos direitos fundamentais, representa construções conscientes e compromissos já assumidos pela sociedade, expressos por meio do compromisso constitucional. Todo aparato Estatal que será utilizado para concretizá-los, envolvendo inúmeras decisões estatais, organizações e instituições, precisa ser coordenado por meio de uma série de normas, as quais condicionam sua atuação. Assim, as políticas públicas na prática já compõem uma categoria jurídica. Contudo, acredita-se que não tenham recebido, por parte da dogmática jurídica, tratamento próprio e adequado à sua complexidade.

O desenvolvimento do Direito das Políticas Públicas deve passar pela estruturação de sua própria Dogmática Jurídica⁶, a qual, entretanto, atualmente, encontra-se pouco desenvolvida pela Ciência do Direito, sendo, na maioria dos casos, as políticas públicas manejadas e interpretadas pelos operadores do direito e também estudada pelos cientistas jurídicos com maior utilização de ferramentas advindas de outras Ciências, tais como a Ciência Política, a Sociologia, a Filosofia, a Administração ou a Economia, ou, nos casos em que se utiliza da Ciência do Direito, faz-se com Dogmáticas impróprias, embora conexas, tais como daquela estruturada ao Direito Administrativo, justamente pela falta de uma Dogmática Jurídica consolidada ao Direito das Políticas Públicas.

Ressalta-se, ainda, que a completude é uma ilusão; assim, o referido intento na Ciência do Direito é um desenvolvimento contínuo. No entanto, isso não impede a proposição de uma Dogmática Jurídica que busque oferecer uma sistematização suficiente e relevante, ainda que reconhecidamente incompleta, para a operação e o estudo desse Direito⁷.

⁴ Acerca do papel do jurista na tarefa de ordenação de fenômenos, tais como, no presente estudo, das políticas públicas, Ferraz Júnior pontua que o “jurista aparece aí como o teórico do direito que procura uma ordenação dos fenômenos a partir de conceitos gerais obtidos, para uns, mediante processos de abstração lógica e, para outros, pelo reconhecimento de institutos historicamente moldados e tradicionalmente mantidos” FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão dominação*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 89-90.

⁵ Sobre a função sistematizadora operada por meio da dogmática jurídica, Ferraz Júnior salienta que “a ciência dogmática do direito costuma encarar seu objeto, o direito posto e dado previamente, como um conjunto compacto de normas, instituições e decisões que lhe compete sistematizar, interpretar e direcionar, tendo em vista uma tarefa prática de solução de possíveis conflitos que ocorram socialmente. O jurista contemporâneo preocupa-se, assim, com o direito que ele postula ser um todo coerente, relativamente preciso em suas determinações, orientado para uma ordem finalista, que protege a todos indistintamente” FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão dominação*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 90.

⁶ Não se postula, nesse sentido, uma abstração jurídica desconexa da realidade, ou seja, um direito limitado às suas próprias construções, autorreferencial. Esse risco constante que já nos alertava Tércio Sampaio: [...] o risco de um distanciamento progressivo da realidade, pois a ciência dogmática, sendo abstração de abstração, vai preocupar-se de modo cada vez mais preponderante com a função de suas próprias classificações, com a natureza jurídica de seus próprios conceitos. FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão dominação*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 82.

⁷ “A ciência dos juristas pode, em suma, elaborar modelos teóricos indispensáveis à compreensão dos modelos jurídicos, mas além de não poder fazer abstração destes, tem por finalidade estabelecer o que os modelos jurídicos significam ou devem significar: em relação aos modelos jurídicos, portanto, os modelos dogmáticos representam uma metalinguagem jurídica: são, fundamentalmente,

Reconhecem-se divergências relativas ao campo de atuação da dogmática jurídica e da própria doutrina como fonte formal do Direito. Contudo, é pertinente a análise de Coelho a respeito dos modelos e da função atualizadora da hermenêutica conforme Miguel Reale, que destaca a importância de que o raciocínio jurídico não se preocupe apenas com o passado, mas que também possua a destreza e a capacidade de pensar o Direito no presente e no futuro, considerando o complexo universo de sentido e a função que ele assume na atualidade:

os modelos podem ser pensados do ponto de vista científico-descritivo da representação teórica, ou operacional, ou da funcionalidade técnica; mas a importância desse conceito no plano da normatividade éticopolítica é que, inseridos na estrutura do Direito, os modelos ganham um complexo significado, não apenas teleológico, mas fático-axiológico e histórico⁸.

Há uma questão crucial a ser aprofundada pelo direito: as políticas públicas. Elas não constituem, apenas, o campo de atuação dos juristas como também determinam e contornam as formas de atuação e organização estatal que têm sua atuação desenhada pelo Direito.

A utilização do termo Dogmática Jurídica, especialmente em relação à descrição de elementos e ferramentas para um objeto envolto de variáveis e atores como são as políticas públicas, não deve ser considerada de maneira limitada em seu próprio escopo, mas, sim, com base em um pensamento complexo da sociedade pela Ciência do Direito, e que possibilite a sua operação jurídica e possa contribuir, em conexão com outras áreas da Ciência, de forma interdisciplinar e multidisciplinar, para o desenvolvimento e a obtenção de sua finalidade, que constitui, em última análise, provocar a mudança de realidades em uma dada sociedade.

Observa-se, em trabalhos publicados, tanto de cunhos científico quanto não científico, referências ao termo Política (Pública), sem a devida observância de seus contornos jurídicos, o que compromete a construção de teorias sólidas e a reflexão crítica sobre os achados empíricos, desconsiderando-se a diferenciação hierárquica das normas jurídicas. Por exemplo, citam-se alguns estudos, cujo objeto consiste na “Política Nacional de Vacinação”. Entretanto, para o Direito, trata-se do “Programa Nacional de Imunizações”, regido com base na Lei federal n. 6.259, de 30 de outubro de 1975, o qual se insere na Política Pública de Saúde. Além disso, há referências à “Política Pública de Transporte Escolar”, quando, para o Direito, trata-se do “Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE”, instituído pela Lei federal n. 10.880, de 9 de junho de 2004, ou, ainda, do “Programa Caminho da Escola”, disposto no Decreto federal n. 11.162, de 04 de agosto de 2022, os quais se inserem na Política Pública de Educação.

Também há, contudo, imprecisões terminológicas operadas pela própria legislação. Nessa linha, a Lei federal n. 14.533, de 11 de janeiro de 2023, institui a chamada “Política Nacional de Educação Digital”, que, na realidade, seria um Programa dentro da Política Pública de Educação ou, a depender da compreensão do núcleo objetivado, da Política Pública de Acesso à Tecnologia⁹. Essa fragmentação desordenada operada, às vezes, pela própria legislação leva à diversas dificuldades, de ordem teórica e prática, tais como a avaliação do avanço da política pública de educação, com base na consideração de seus respectivos programas e instrumentos, e, no caso exposto, a própria legislação trata como Política Pública diversa algo que seria um Programa.

um discurso sobre modelos jurídicos, sua estrutura lógica e axiológica, suas variações semânticas e pragmáticas e sua lacunidade nos sistemas e subsistemas que compõem o ordenamento jurídico. Por aí se vê que acentuo mais ainda as razões pelas quais não considero a doutrina uma fonte formal do Direito, visto como os modelos teóricos que ela constitui se acham desacompanhados de garantia do Poder, sem cuja decisão não se instaura nenhum modelo jurídico como tal”. REALE, 1999, p. xxviii *apud* COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Modelos jurídicos e função atualizadora da hermenêutica em Miguel Reale: a dialética da experiência de concreção do Direito. *Revista Quaestio Iuris*, v. 10, p. 1718-1735, 2017. p. 1720.

⁸ COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Modelos jurídicos e função atualizadora da hermenêutica em Miguel Reale: a dialética da experiência de concreção do Direito. *Revista Quaestio Iuris*, v. 10, p. 1718-1735, 2017. p. 1720.

⁹ A compreensão de núcleo das políticas públicas será detalhada em tópico seguinte deste trabalho.

Em termos de organização administrativa, acerca dos diferentes subníveis das políticas públicas, Draibe¹⁰ afirma que uma política pública pode ser decomposta em, pelo menos, três níveis diferentes: em caráter mais amplo, destaca-se a própria política pública, enquanto intervenção, em alguma área governamental; em um nível intermediário, os programas que compõem uma política pública; e, por último, os projetos que compõem um programa¹¹.

Entretanto, percebe-se que essa não é exatamente a estrutura prevista na norma que trata da Contabilidade aplicada ao Setor Público, a Portaria Conjunta STN/SOF/ME n. 117, de 28 de outubro de 2021¹², especialmente quanto à dimensão orçamentária do processo complexo-cíclico das políticas públicas, posto que prevê, no caso da classificação por estrutura programática, abaixo do subnível Programa, o subnível Ação, sendo esta classificada em três espécies de subníveis, isto é, atividades¹³, projetos¹⁴ ou operações especiais¹⁵.

A análise jurídica contribui, significativamente, para uma compreensão aprofundada das políticas públicas, permitindo identificar as complexidades relativas aos seus objetivos e instrumentos, com base em diferentes dimensões, além da interação entre os diversos atores que interagem no processo cíclico-complexo das políticas públicas.

De forma exemplificativa, no momento da avaliação de um programa específico, o qual se insere em determinada política pública, uma das questões a serem avaliadas será a adequação entre os objetivos específicos do programa com os objetivos específicos da política pública. Isto é, se foram planejados (formulados) ou executados (implementados) de maneira juridicamente coordenada, uma vez que não faria sentido um programa que buscasse objetivos específicos em desacordo com a política pública à qual pertence. Por outro lado, ao se considerar, erroneamente, como política pública e não como programa, desvincula-se essa exigência de adequação entre os objetivos específicos, pelo menos, em um plano de aderência vertical, sem desconsiderar a necessidade de adequação ao ordenamento jurídico como um todo. Por isso, é relevante

¹⁰ DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (org.) *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 17.

¹¹ Conforme a autora: “se nos referirmos à *política educacional* como o conceito mais abrangente da intervenção na educação, o *programa* da merenda escolar constitui uma entre as tantas ações em que se desdobra aquela política, enquanto o *projeto de descentralização* do programa da merenda escolar constituiria uma unidade da menor ação, entre as que integram o programa da merenda” DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (org.) *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 17.

¹² BRASIL. *Portaria conjunta STN/SOF/ME n.º 117, de 28 de outubro de 2021*. Aprova a Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários da 9ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta-stn/sof/me-n-117-de-28-de-outubro-de-2021-357344142>. Acesso em: 17 jun. 2024.

¹³ Segundo a referida norma, atividade seria “um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo. Exemplo: “Fiscalização e Monitoramento das Operadoras de Planos e Seguros Privados de Assistência à Saúde” BRASIL. *Portaria conjunta STN/SOF/ME n.º 117, de 28 de outubro de 2021*. Aprova a Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários da 9ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta-stn/sof/me-n-117-de-28-de-outubro-de-2021-357344142>. Acesso em: 17 jun. 2024. p. 80.

¹⁴ Já projeto consiste em “um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de Governo. Exemplo: “implantação da rede nacional de bancos de leite humano” BRASIL. *Portaria conjunta STN/SOF/ME n.º 117, de 28 de outubro de 2021*. Aprova a Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários da 9ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta-stn/sof/me-n-117-de-28-de-outubro-de-2021-357344142>. Acesso em: 17 jun. 2024. p. 80.

¹⁵ Por fim, operação especial compreende aquelas “despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços” BRASIL. *Portaria conjunta STN/SOF/ME n.º 117, de 28 de outubro de 2021*. Aprova a Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários da 9ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta-stn/sof/me-n-117-de-28-de-outubro-de-2021-357344142>. Acesso em: 17 jun. 2024. p. 80.

determinar se há um programa ou uma política pública em questão, tarefa que caberá à dogmática jurídica desenvolvida pelo direito das políticas públicas.

Além das exigências de semântica e comunicação, a urgência e a importância do desenvolvimento de uma Dogmática Jurídica própria ao Direito das Políticas Públicas se justificam por sua natureza antagônica, o que se deve aos *b) efeitos negativos de utilização de uma Dogmática Jurídica imprópria*. Esta tem sido a abordagem atual para a resolução de problemas jurídicos relativos às políticas públicas, especialmente por meio de técnicas referentes aos direitos sociais ou aos serviços públicos oriundos do Direito Administrativo e/ou Constitucional, mas não se resume a esses casos, os quais, por não serem fenômenos jurídicos equivalentes, desconsideram a complexidade e variáveis de elementos jurídicos presentes em uma política pública.

Como consequência ao afastamento da utilização de dogmáticas jurídicas impróprias, resulta a necessidade de se *c) estabelecer uma base jurídica consistente em matéria de políticas públicas*, proporcionada pela função de ordenação e sistematização exercida pela Ciência do Direito por meio de uma Dogmática Jurídica própria, de modo que se possam estabelecer, por exemplo, critérios hermenêuticos para a resolução de antinomias jurídicas, isto é, conflitos entre normas jurídicas no âmbito de uma mesma Política Pública, sendo certa a insuficiência dos tradicionais critérios cronológico, especialidade e hierárquico.

Isso porque, em alguns casos, determinados objetivos estarão estabelecidos em normas jurídicas de uma mesma hierarquia normativa, mas que, por questão lógica de sua ordenação sistemática, um deve se sobressair sobre outro. Por exemplo, um objetivo específico estabelecido no topo da Política Pública de Educação, isto é, na Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e bases da Educação Nacional”, deve se sobressair sobre um objetivo específico estabelecido na Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o “Plano Nacional de Educação – PNE” para os anos de 2014 a 2024.

A aplicação do critério cronológico nesse caso pode ser discutível, uma vez que as situações estão em posições lógicas distintas: a primeira é de cunho mais geral, enquanto a segunda, mais específico. Essa distinção poderia ser resolvida por meio de uma interpretação lógica-sistemática. Essa diferença não seria resolvida apenas pela hierarquia, uma vez que ambas as normas se equiparam juridicamente, ou seja, são normas ordinárias federais. Tampouco pela especialidade, no caso, pois ambas tratam de uma mesma temática, a educação. A solução é a conjugação sistêmica das normas da política pública.

A Dogmática Jurídica não propriamente criará os elementos jurídicos das Políticas Públicas. Na verdade, eles já existem no ordenamento jurídico, presentes na legislação, porém sem o tratamento sistemático adequado à sua compreensão e operacionalização, o que resulta em inúmeras dificuldades e discussões sem uma base instrumental para o seu desenvolvimento. Cabe, então, à Ciência do Direito a sua identificação e descrição.

Outra noção trazida por Ferraz Júnior¹⁶ relacionada com o papel da dogmática jurídica é a de que “a ciência dogmática cumpre as funções típicas de uma tecnologia”, e, no contexto do direito das políticas públicas, ao instrumentalizar os profissionais do direito com categorias e elementos apropriados à resolução de conflitos jurídicos nesse âmbito:

sendo um pensamento conceitual, vinculado ao direito posto, a dogmática pode instrumentalizar-se a serviço da ação sobre a sociedade. Nesse sentido, ela, ao mesmo tempo, funciona como um agente pedagógico — junto a estudantes, advogados, juízes etc. — que institucionaliza a tradição jurídica, e como um agente social que cria uma “realidade” consensual a respeito do direito, na medida em que seus corpos doutrinários delimitam um campo de solução de problemas considerados relevantes e cortam outros, dos quais ela desvia a atenção. No exemplo citado, o autor isola a problemática político-social e político-econômica dos sindicatos, que ele não ignora, mas que, conceitualmente, é apenas pressuposta na sua argumentação, pois, naquele passo, é mais importante o caráter da pessoa jurídica. Nesses termos, um pensamento tecnológico é, sobretudo, um pensamento fechado à problematização de seus pressupostos — suas premissas e conceitos básicos têm de ser tomados de modo não problemático — a

¹⁶ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão dominação*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 93.

fim de cumprir sua função: criar condições para a ação. No caso da ciência dogmática, criar condições para a decidibilidade de conflitos juridicamente definidos¹⁷.

Além disso, a utilização de um objeto próprio, com a ressalva sempre de ser parcial, denominado Direito das Políticas Públicas, contribui para *d) identificação e reprodução da sua identidade*. A identidade constitui fator importante para o aprimoramento do objeto estudado, com base em revelação de seus conceitos¹⁸, princípios, elementos, formas, instrumentos, atores, processualística e hermenêutica e, então, estabelece o seu código. Com base na Teoria Luhmanniana, Reck¹⁹ afirma que é justamente o código do direito que “permite que se reproduza continuamente, mediante a *autopoiesis*, a identidade do Direito”.

As características que determinam a processualidade das políticas públicas, marcada pelo caráter cíclico e complexo, multidimensional e com fases que se diferenciam daquelas encontradas de processos, por exemplo, regulados pelo Direito Administrativo, bem como a existência de elementos jurídicos específicos das políticas públicas, núcleo, objetivo geral, objetivos específicos, instrumentos etc. permitem, dessa forma, a identificação e a reprodução do Direito das Políticas Públicas.

Por fim, a dogmática do Direito das Políticas Públicas também exige o *e) desenvolvimento de um corpo de princípios jurídicos próprios e normas jurídicas próprias*²⁰, juntamente aos princípios gerais do Direito, que inspiram a interpretação e operação para realização de decisões durante a dinâmica desse processo cíclico-complexo, em razão das peculiaridades tão próprias e distintas daqueles processos regulados, por exemplo, pelo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015) ou pela Lei do Processo Administrativo Federal (Lei n. 9.784/1999).

Os princípios constitucionais são aplicados a todos os ramos do direito, desde a dignidade humana até o princípio democrático, o pluralismo político, o devido processo legal, o princípio da legalidade e a publicidade, entre outros. Mas, ao se estruturar uma dogmática adequada às políticas públicas, é possível pensar princípios que podem ser próprios do direito das políticas públicas, assim como normas jurídicas específicas, as políticas públicas, que, inclusive, cada vez mais, têm assumido importância constitucional, a exemplo do art. 193 parágrafo único, art. 37, § 16º, bem como títulos próprios como a política urbana. Ou seja, ao ordenar as normas aplicáveis, princípios e regras, as políticas públicas oferecem um repertório coeso para o gestor, o intérprete e o controlador da política pública.

A atualidade tem demonstrado a importância das Políticas Públicas para a manutenção de uma sociedade, especialmente a sociedade brasileira, marcada por raízes de desigualdade e injustiça social, tendo a própria legislação evoluído e exigido mais dos poderes constituídos, a exemplo da Emenda Constitucional n. 108, de 2020, que incluiu o parágrafo único no artigo 193 no Texto Constitucional, de forma a indicar o dever do Estado, entre outras funções, em planejar e avaliar as políticas sociais, assegurada a devida participação da sociedade. Posteriormente, promulgou-se a Emenda Constitucional n. 109, de 2021, que introduziu o §16 no artigo 37 da Constituição brasileira, e dispôs que os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei. Para tanto, será necessária uma Dogmática Jurídica desenvolvida pela Ciência do Direito para que, com códigos de linguagem apropriados, permita aos operadores e juristas avançar na operação desse objeto de estudo que não é novo, porém, em termos de desenvolvimento científico, exige maior consolidação, que deve ser realizada por meio do denominado Direito das Políticas Públicas.

¹⁷ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão dominação*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 93-94.

¹⁸ “Do mesmo modo, o conceito [...] produz dureza. É necessária para a operação jurídica a dureza o conceitual. Se o Direito está pressionado para a decisão — decisões que devem ser válidas, justas e fundamentadas —, é necessário que se criem mecanismos de absorção das incertezas” RECK, Janriê Rodrigues. *Observação pragmático-sistêmica do conceito de serviço público*. 2009. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2009. p. 68.

¹⁹ RECK, Janriê Rodrigues. *Observação pragmático-sistêmica do conceito de serviço público*. 2009. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2009. p. 77.

²⁰ O desenvolvimento dos princípios que orientam a dogmática jurídica do Direito das Políticas Públicas não será tratado, especificamente, neste trabalho.

3 A natureza e a vinculação das normas jurídicas aplicáveis às políticas públicas

Ao buscar uma observação jurídica das políticas públicas, bem como a tentativa de sistematizar as suas variáveis elementares, com base na Ciência do Direito, a fim de elucidar imprecisões terminológicas e semânticas que limitam a comunicação e prejudicam, em última análise, o próprio desenvolvimento e etapas das políticas públicas, depara-se com a necessidade de compreender a natureza das normas jurídicas que estruturam e dão forma a esse complexo sistema de decisões que visam à satisfação de direitos.

Salienta-se que há diversas normas jurídicas que, mesmo não tratando diretamente de políticas públicas, se aplicam, também, a este fenômeno. Por exemplo, as contratações públicas são reguladas especialmente pelas normas de licitações e contratos administrativos (Lei n. 14.133/2021), estudadas com maior ênfase pelo Direito Administrativo. Embora não tratem, especificamente, de políticas públicas, são a estas também aplicáveis. Da mesma forma, normas presentes no Código Civil (Lei n. 10.406/2002), estudadas mais fortemente pelo Direito Civil, também podem encontrar aplicação nas políticas públicas em diversos de seus dispositivos. Assim, mesmo que se afirme, apenas por questão didática, serem de outros ramos do Direito, também são aplicáveis às políticas públicas, e, por isso, faz-se necessário que a dogmática do Direito das Políticas Públicas explicita a relação das normas jurídicas e as articule com o seu objeto principal.

O estudo da natureza das normas jurídicas não é recente. Por outro lado, a reflexão, a respeito de uma Dogmática Jurídica própria, voltada para as Políticas Públicas, é insuficientemente aprofundada, o que produz problemas de eficácia e discussões quanto à aplicabilidade das normas aplicáveis às políticas públicas justamente porque as dogmáticas desenvolvidas no âmbito das demais áreas do Direito, tais como o Direito Administrativo ou o Direito Constitucional, são insuficientes para capturar a complexidade jurídica que envolve o fenômeno das políticas públicas.

Quanto à natureza das normas jurídicas que conformam as políticas públicas, há, com poucas exceções, uma falta de profundidade que sua importância exige. Entretanto, alguns autores, como, no Brasil, Grau^{21,22}, buscaram trazer essa reflexão, embora não a relacionando, direta e especificamente, com uma Dogmática Jurídica voltada às Políticas Públicas, mas que, sem dúvida, contribui para o avanço da área.

Toda classificação parte da escolha de critérios, inclusive a classificação da natureza das normas jurídicas. Ferraz Júnior, com base em critérios sintáticos, afirma ser possível classificar as normas pela relevância, pela subordinação e pela estrutura. Quanto à relevância, o autor as classifica em normas primárias e secundárias. A respeito da subordinação, elas seriam classificadas entre normas-origem e normas-derivadas. Quanto à estrutura, distinguem-se entre normas autônomas e normas dependentes²³.

Crítérios semânticos, também, são apresentados por Ferraz Júnior²⁴, considerando-se o âmbito de validade das normas e se referindo aos destinatários, à matéria, ao espaço e ao tempo. Em relação aos destinatários, classificam-se as normas em gerais e individuais. No tocante à matéria, normas gerais-abstratas, normas especiais e normas excepcionais. Para o critério espaço ou limite espacial, em nacionais e locais. Ainda, quanto ao tempo, em normas de validade permanente e provisória ou temporária. Além disso, há ainda as normas de incidência imediata e as de incidência mediata, em razão do início da vigência.

²¹ GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

²² Segundo Comparato, “A noção de norma-objetivo foi introduzida no Brasil pelo Professor E. R. Grau. Cf. GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978. p. 242 e ss. e verbete “norma-objetivo” na Enciclopédia Saraiva de Direito” COMPARATO, Fábio Konder; SALOMÃO FILHO, Calisto. *O poder de controle na sociedade anônima*. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 474.

²³ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão dominação*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 133-135.

²⁴ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão dominação*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 135.

Por fim, os critérios pragmáticos consideram os efeitos sobre os sujeitos, sua função juntamente aos sujeitos normativos, pelos critérios de força de incidência, pela finalidade e pelo funtor. Pela força de incidência, relaciona-se o grau de impositividade da norma, sendo imperativas ou dispositivas. Quanto à finalidade, destacam-se as normas de comportamento ou de conduta. Além disso, em relação às chamadas normas programáticas, incluem-se as normas-objetivo. Quanto ao funtor, as normas podem ser classificadas em preceptivas (obrigatórias), proibitivas e permissivas²⁵.

Ferraz Júnior²⁶, quanto ao critério da finalidade, menciona, apenas, em sua classificação, normas de comportamento ou de conduta e normas programáticas. Não menciona as normas de organização, e afirma que, entre as normas programáticas, num certo sentido, estão as normas objetivo, com base em uma referência ao trabalho de Grau de 1978. No trabalho de Grau²⁷, com base nesse critério, as normas são classificadas em normas de organização, normas de conduta e normas-objetivo²⁸, classificação que se entende mais adequada, uma vez que a norma programática se refere à classificação com base em critério distinto, qual seja, de eficácia.

No quadro 1, sintetizam-se os principais critérios utilizados para a classificação da natureza das normas jurídicas.

Quadro 1 - Classificação das normas jurídicas

CRITÉRIO		CLASSIFICAÇÃO
Macro critério	Micro critério	
Sintáticos	Relevância	Normas primárias
		Normas secundárias
	Subordinação	Normas-origem
		Normas-derivadas
	Estrutura	Normas autônomas
		Normas dependentes
Semânticos	Destinatário	Normas gerais
		Normas individuais
	Matéria	Normas gerais-abstratas
		Normas especiais
		Normas excepcionais
	Espaço	Normas nacionais
		Normas locais
	Tempo	Normas de validade permanente
		Normas de validade temporária

²⁵ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão dominação*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 139.

²⁶ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão dominação*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 139.

²⁷ GRAU, Eros Roberto. A lei do plano. *Revista de Direito Público*, n. 53-54, p. 319, jan./jun. 1980.

²⁸ Segundo Grau, “não há superposição entre os dois conceitos — de norma programática e de norma-objetivo. Distintamente das normas-objetivo — que predeterminam fins a perseguir — as normas programáticas definem princípios e programas tanto de conduta e de organização, quanto atinentes a fins a cumprir. Vale dizer: os dois conceitos coexistem, não se excluindo, um ao outro, visto como colocados a níveis diversos. Distintos os critérios desde os quais são tais conceitos construídos — o critério da norma programática é a *eficácia*, ao passo que o critério da norma-objetivo é o *conteúdo* da norma — não são eles paralelos, mas assimétricos” GRAU, Eros Roberto. A lei do plano. *Revista de Direito Público*, n. 53-54, p. 321-322, jan./jun. 1980.

CRITÉRIO		CLASSIFICAÇÃO
Macro critério	Micro critério	
Pragmáticos	Força de incidência	Normas imperativas
		Normas dispositivas
	Conteúdo/Finalidade	Normas de organização
		Normas de conduta
		Normas-objetivo
	Funtor ²⁹	Normas preceptivas (obrigatórias)
		Normas proibitivas
		Normas permissivas

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Grau³⁰ e Ferraz Júnior³¹.

Neste artigo, enfoca-se a classificação da natureza das normas jurídicas com base no critério do conteúdo ou da finalidade, em virtude de este contribuir para a elucidação da natureza das normas jurídicas que tratam de políticas públicas e para o desenvolvimento da dogmática jurídica própria.

Reale³², em sua clássica obra, pelo critério do conteúdo ou finalidade, adota uma classificação dual das normas jurídicas, isto é, tão somente entre normas de conduta e normas de organização³³. Contudo, conforme exposto, Grau³⁴ afirma existir uma terceira natureza, a qual ele denomina de normas-objetivo, as quais “têm elas o sentido, não de disciplinar condutas ou de instrumentar a organização de entidade ou atividade, mas sim de fixar objetivos a serem perseguidos”.

O autor³⁵ afirma que a classificação das normas com base no critério do conteúdo ou da finalidade, limitada a apenas duas categorias, não é suficiente para abranger as normas que envolvem objetivos, diretrizes ou prioridades a serem atendidas, o autor defende que estas estão compreendidas na noção de norma-objetivo. Para o autor:

[...] No caso da norma-objetivo não há nem comportamento, nem estrutura e funcionamento de órgão ou disciplina de processo técnico de identificação e aplicação de outras normas sendo regulados; pelo contrário, nelas se estabelece uma obrigação de resultado, deixando-se, porém, aos seus destinatários a opção pelos meios e formas de comportamento a dinamizar, na busca de sua realização. É o seu conceito, sem dúvida, que mais se amolda às situações de normação prospectiva, visto que nelas se definem obrigações de resultado e não de meios³⁶.

Salienta-se que a classificação da natureza jurídica das normas, conforme salienta Ferraz Júnior³⁷, com base neste ou em outro critério, não é definida de modo rigoroso, mas com base em uma característica mais

²⁹ Segundo Ferraz Júnior, “o termo “funtor” origina-se da lógica. Em direito, utilizou-se desse termo enquanto “operadores linguísticos que nos permitem mobilizar as asserções. Assim, a asserção — “isto é, comprar” — pode ser modalizada por funtores como: é proibido comprar, é permitido comprar, é vedado comprar, é obrigatório comprar. Entre os inúmeros funtores relativos à linguagem normativa, a doutrina seleciona três e distingue três tipos de norma: preceptivas, proibitivas e permissivas. As primeiras regem-se pelo funtor deontico (deontos: dever-ser) é obrigatório. As segundas, pelo funtor é proibido. As terceiras, pelo funtor é permitido. Do ponto de vista lógico, os dois primeiros são comutáveis: podemos dizer é obrigatório o ato de comprar ou é proibida a omissão de comprar” FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão dominação*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 139.

³⁰ GRAU, Eros Roberto. A lei do plano. *Revista de Direito Público*, n. 53-54, p. 319, jan./jun. 1980.

³¹ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão dominação*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 133-139.

³² REALE, Miguel. *Lições preliminares de Direito*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 89.

³³ Segundo Reale, as normas de conduta são aquelas cujo objetivo imediato é disciplinar o comportamento dos indivíduos ou as atividades dos grupos e entidades sociais em geral; normas de organização. Já as normas de organização, de caráter instrumental, visam à estrutura e funcionamento de órgãos ou à disciplina de processos técnicos de identificação e aplicação de normas, a fim de assegurar uma convivência juridicamente ordenada” REALE, Miguel. *Lições preliminares de Direito*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 89.

³⁴ GRAU, Eros Roberto. A lei do plano. *Revista de Direito Público*, n. 53-54, p. 319, jan./jun. 1980.

³⁵ GRAU, Eros Roberto. A lei do plano. *Revista de Direito Público*, n. 53-54, p. 242, jan./jun. 1980.

³⁶ GRAU, Eros Roberto. A lei do plano. *Revista de Direito Público*, n. 53-54, p. 243, jan./jun. 1980.

³⁷ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão dominação*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 135.

dominante, isto é, mesmo nas normas-objetivo, poderá haver certas características de normas de conduta ou de organização, e vice-versa.

Salienta-se que as normas-objetivo terão grande participação na composição dos elementos das políticas públicas. Contudo, as políticas públicas também serão compostas por normas de organização e normas de conduta. Ou seja, as políticas públicas não são restritas às normas-objetivo, sendo estas importantes, mas não são as únicas normas que compõem as políticas públicas.

Dessa forma, as políticas públicas são constituídas, ao menos pelo critério do conteúdo ou da finalidade, por normas de conduta, de organização e, em especial, por normas-objetivo (justamente por serem as políticas públicas programas de ação). Embora as normas-objetivos expressem, de forma mais enfática, o caráter dirigente da Constituição Federal e, por isso, a necessidade de se estabelecerem políticas públicas, as outras normas (de conduta e de organização) também são partes de importância para o estudo e a compreensão do direito das políticas públicas.

As normas de organização configurarão os modelos organizacionais e decisórios ou arranjos institucionais no bojo de uma política pública, especialmente com base na definição das competências. Já as normas de conduta ensejarão as responsabilidades atribuídas diretamente aos atores envolvidos com as políticas públicas.

Além disso, por decorrência do Princípio da Finalidade, *toda norma de política pública terá uma finalidade ou objetivo a ser alcançado*, em decorrência do Princípio da Finalidade, o qual será denominado, no âmbito do direito das políticas públicas, de objetivo específico. No caso das normas-objetivo, esse objetivo restará expresso na própria norma. Por outro lado, nas normas de conduta e nas normas de organização, esses objetivos serão verificados de forma implícita, sendo assim denominados de objetivos específicos implícitos³⁸. Ou seja, toda norma, inclusive as de conduta ou organização, contempla um objetivo ou finalidade a ser alcançado, conforme quadro 2.

Quadro 2 - Objetivos expressos e implícitos nas normas aplicáveis às políticas públicas

NORMAS APLICÁVEIS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS		
NATUREZA DA NORMA	EXEMPLO	OBJETIVO (expressos e/ou implícitos)
Normas-objetivo (a finalidade (objetivo) da norma está expressa na própria disposição legal)	Art. 196, caput, da CF: “a saúde é direito [...] garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.	– reduzir o risco de doença e de outros agravos; – acessar de forma universal e igualitária as ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde
	Art. 5º da Lei n. 8.080/1990: “São objetivos do Sistema único de Saúde SUS: I – a identificação e divulgação dos fatores condicionantes e determinantes da saúde; II – a formulação de política de saúde destinada a promover, nos campos econômico e social, a observância do disposto no § 1º do art. 2º desta lei; III – a assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas.”	– identificar e divulgar os fatores condicionantes e determinantes da saúde; – formular política de saúde destinada a promover [...]; – assistir às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas

³⁸ Essa questão ficará mais clara ao se abordar, no tópico seguinte, em relação aos objetivos específicos.

Normas de organização (a finalidade (objetivo) da norma está implícita)	Art. 198, caput, da CF: “as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único.”	– integrar as ações e serviços públicos de saúde por meio de uma rede regionalizada e hierarquizada que constitua um sistema única;
	Art. 9º da Lei n. 8.080/1990: “A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, [...] sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos: I – no âmbito da União, pelo Ministério da Saúde. II – no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente; e III – no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente.”	– dirigir o sistema único de saúde em cada esfera de governo de forma única através dos seguintes órgãos;
Normas de conduta (a finalidade (objetivo) da norma está implícita)	Art. 198, § 2º, da CF: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre [...]”	– aplicar , anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre [...] da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
	Art. 15 da Lei n. 8.080/1990: “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão, em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições: [...]”	– exercer , em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições [...] pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Relacionada à definição da natureza jurídica das normas aplicáveis às políticas públicas. É necessário também analisar a questão da vinculação jurídica dessas normas, especialmente as chamadas normas-objetivo, visto que não adianta a formalização de textos que não possuam qualquer eficácia jurídica³⁹.

Quanto ao caráter vinculativo das normas, inclusive das chamadas normas-objetivo, desconsiderando qualquer dúvida sobre sua juridicidade, cabe analisar como se desdobram os vínculos normativos por elas estabelecidos.

O cumprimento dos objetivos estabelecidos por normas de maior hierarquia é essencial para a manutenção do ordenamento jurídico. Como defende Mello, “a vinculação hierárquica das normas implica que as

³⁹ As normas programáticas, também conhecidas como princípios programáticos ou diretrizes constitucionais, têm como principal característica orientar a atuação do Estado em relação à concretização de políticas públicas e direitos fundamentais, sem, no entanto, apresentar comandos precisos e imediatamente aplicáveis. Quanto à sua eficácia jurídica, há uma controvérsia doutrinária. Parte da doutrina entende que as normas programáticas não possuem eficácia jurídica plena, ou seja, não geram efeitos imediatos e diretos, mas apenas uma eficácia mediata, na medida em que servem como parâmetros para a atuação estatal e como instrumento de interpretação e integração do ordenamento jurídico. Outra corrente entende que as normas programáticas possuem eficácia jurídica plena e que, portanto, são dotadas de força normativa e exigem a atuação do Estado para sua concretização. Essa corrente argumenta que as normas programáticas são normas jurídicas como quaisquer outras, diferindo, apenas, quanto ao seu conteúdo e finalidade. Destaca-se que as normas programáticas não podem ser desconsideradas pelo Estado, que tem o dever de buscar sua efetiva concretização, seja pela edição de políticas públicas, seja pela atuação do Judiciário, quando provocado. A Constituição Federal de 1988, por exemplo, traz diversas normas programáticas, como o direito à educação, à saúde, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à moradia, entre outras, que devem ser garantidas pelo Estado em sua atuação. MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2016. p. 372-373.

inferiores devem guardar estrita consonância com as superiores, respeitando seus objetivos e finalidades”⁴⁰. Isso significa que as normas de menor hierarquia devem ser interpretadas e aplicadas de maneira a garantir a efetividade dos princípios e normas constitucionais e legais que lhes conferem validade. Caso contrário, a norma inferior violaria a norma superior e comprometeria a harmonia e coerência do sistema normativo como um todo. Portanto, é essencial que as normas sejam interpretadas e aplicadas de acordo com os seus objetivos e com as normas de maior hierarquia, a fim de garantir a sua conformidade com o ordenamento jurídico.

No mesmo sentido, Bonavides⁴¹ observa que a Constituição Federal é a norma máxima do ordenamento jurídico e deve ser observada por todas as demais normas, que devem estar em conformidade com seus objetivos e princípios. Dessa forma, um decreto regulamentar não pode violar uma lei federal, que, por sua vez, não pode violar a Constituição Federal. Essa observância da hierarquia normativa é essencial para a manutenção da segurança jurídica e a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Além da vinculação normativa, é importante mencionar, ainda que não se pretenda aprofundar, neste trabalho, os efeitos jurídicos das avaliações das políticas públicas sobre o ordenamento jurídico. Esse aspecto se articula à noção de vinculação, especialmente à luz das novas disposições introduzidas pelas Emendas Constitucionais n. 109/2021, que, ao acrescentar o parágrafo 16º ao artigo 165, determinou que as leis orçamentárias devem “observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação de políticas públicas previstos no parágrafo 16º do artigo 37 da CF”⁴². Conforme esse último dispositivo, também inserido pela EC 109/2021, “os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei”⁴³.

Embora não haja, de fato, regulamentação específica da lei das avaliações de políticas públicas, tal dispositivo não está desprovido de eficácia jurídica, uma vez que a Constituição já prevê um órgão cuja atribuição, entre outras atividades, é a avaliação. O Controle Interno dos Poderes, em seu artigo 74, estabelece a necessidade de “avaliar o cumprimento de metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União” (inciso I) e “avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado” (inciso II). Portanto, as normas que tratam de políticas públicas e, em especial, as chamadas normas-objetivo, além de possuírem indiscutível juridicidade, vinculam a produção de normas e a tomada de decisões futuras às diferentes fases do processo das políticas públicas, justamente com base na verificação de compatibilidade e adequação entre os elementos jurídicos basilares que estruturam uma dada política pública, o que será detalhado no tópico seguinte.

⁴⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 200.

⁴¹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 441.

⁴² BRASIL. *Portaria conjunta STN/SOF/ME n.º 117, de 28 de outubro de 2021*. Aprova a Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários da 9ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta-stn/sof/me-n-117-de-28-de-outubro-de-2021-357344142>. Acesso em: 17 jun. 2024.

⁴³ BRASIL. *Portaria conjunta STN/SOF/ME n.º 117, de 28 de outubro de 2021*. Aprova a Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários da 9ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta-stn/sof/me-n-117-de-28-de-outubro-de-2021-357344142>. Acesso em: 17 jun. 2024.

4 Elementos jurídicos basilares de uma política pública: núcleo, objetivo geral e objetivos específicos

O *núcleo das políticas públicas* traduz-se no bem juridicamente objetivado ou tutelado⁴⁴. Por exemplo, no caso da política pública de saúde, o bem jurídico envolvido é a saúde⁴⁵. Bem jurídico, portanto, é a coisa em si protegida ou objetivada. Não se confunde, assim, com o direito à coisa, que importa em uma possibilidade de exigir obrigações positivas ou negativas de outrem. Por outro lado, certamente, a positivação do direito ao bem jurídico em si, especialmente quando se confere o *status* de direito fundamental, exigirá garantias e meios adequados à concretização ou à manutenção da coisa a qual o direito visa resguardar, porém sem se confundir direito e bem jurídico⁴⁶:

Figura 1 - Núcleo da política pública



Fonte: Elaborada pelos autores.

No caso da “educação”, exemplificativamente, a qual seria o *núcleo* (ou bem jurídico ou, ainda, a coisa protegida ou objetivada) da “política pública de educação”, o direito fundamental à educação previsto no artigo 6º, *caput*, da CF/88, juntamente a outros direitos inerentes a esse bem jurídico, tais como aqueles previstos nos incisos dos artigos 206 e 208, da CF/88 (direito à gratuidade do ensino público, ao material didático, à igualdade de condições, ao transporte e merenda escolar, à assistência à saúde, entre outros),

⁴⁴ Do Direito Penal, extrai-se interessante definição de bem jurídico dada por Roxin, isto é, “circunstâncias reais dadas ou finalidades necessárias para uma vida segura e livre, que garanta a todos os direitos humanos e civis de cada um na sociedade ou para o funcionamento de um sistema estatal que se baseia nestes objetivos” ROXIN, Claus. *A proteção de bens jurídicos como função do direito penal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 18-19.

⁴⁵ Para Bittencourt, também jurista no âmbito do Direito Penal, bens jurídicos “[...] são bens vitais da sociedade e do indivíduo, que merecem proteção legal exatamente em razão de sua significação social. [...] A soma dos bens jurídicos constitui, afinal, a ordem social” BITTENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal: parte geral*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 38.

⁴⁶ Bem jurídico, por conseguinte, é o reconhecimento pelo Direito desse interesse do ser humano por um bem existencial. É o Direito que transforma o bem existencial e o interesse humano em relação a ele como bem jurídico. Em outras palavras, bem jurídico é a soma de uma coisa (bem existencial) útil, válida ou necessária para o ser humano como um valor agregado (com uma valoração positiva em razão da função que a coisa desempenha para o desenvolvimento da personalidade do sujeito) (bem jurídico = um bem existencial útil, válido ou necessário ao ser humano + uma valoração positiva desse bem-feita pelo legislador) BIANCHINI, Alice; MOLINA, Antonio García-Pablos de; GOMES, Luiz Flávio. *Direito penal: introdução e princípios fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 233.

servem de base tanto para sua concretização quanto para ressaltar a sua relevância (de direito fundamental) enquanto elemento jurídico das políticas públicas com base nas necessidades e escolhas de cada sociedade⁴⁷.

A seguir, adentra-se na questão da identificação do núcleo da política pública como resultado de uma construção social e não como algo obtido a partir da dedução de uma suposta essência da política pública⁴⁸. Primeiramente, porém, observa-se que tratar o núcleo como um elemento jurídico das políticas públicas configura um ganho analítico e colabora com a redução da complexidade, na medida em que auxilia a *identificação do elemento objetivo geral* de cada política pública com base no bem considerado socialmente relevante e que, por isso, necessita de um agir estatal por meio das políticas públicas, bem como contribui com a *coordenação*⁴⁹ dos objetivos específicos, dos respectivos instrumentos e dos critérios elegidos em cada etapa ou fase em determinada política pública em prol da proteção e preservação do bem jurídico correspondente.

Isso porque os objetivos específicos de um dado programa devem guardar compatibilidade com os objetivos específicos da política pública em que está inserido, os quais, por sua vez, guardarão compatibilidade com o objetivo geral, que visará a proteção e preservação do seu núcleo. Assim, por exemplo, o programa nacional de imunizações deverá garantir acesso universal e igualitário às vacinas, a fim de evitar a violação do objetivo específico da política pública de saúde previsto no artigo 196 da CF⁵⁰. Em outro exemplo, no caso da política pública do meio ambiente, seria incompatível um objetivo específico, que, a pretexto de servir a outras finalidades, representasse prejuízo irreversível ao seu núcleo, isto é, ao meio ambiente e aos recursos que dele fazem parte.

Por consequência, a existência do núcleo enquanto elemento jurídico também representa um ganho analítico nas etapas do processo cíclico-complexo da política pública justamente por afastar sentidos lógicos antagônicos à noção do bem jurídico objetivado. Nesse sentido, o núcleo, na fase de planejamento, orienta e projeta as decisões futuras⁵¹. Na fase execução, coordena e harmoniza as decisões presentes. Na fase da avaliação, já se reflete e retroalimenta com base nas decisões passadas, de modo a evitar confusões; por exemplo, uma avaliação que, devido aos múltiplos direitos envolvidos, conclua pela efetividade de um programa (com base em objetivos dos atores envolvidos e não da política pública) que trouxe prejuízo irreversível a determinado bem juridicamente objetivado pela política pública.

⁴⁷ Analogicamente, o núcleo da política pública seria como um planeta em uma dada galáxia, sendo os direitos os seus satélites que influenciam a vida das pessoas nesse planeta. Quanto mais fundamentais forem os direitos ora satélites que giram ao redor desse núcleo ora planeta, maior será a grandeza e a importância daqueles para com este e, assim, a influência exercida dentro de uma política pública.

⁴⁸ Compreende-se, com base na obra de Wittgenstein, que “a linguagem não se constitui, então, como um espelho do mundo, cada termo correspondendo a um objeto. Também a verdade não poderá se definir a partir dessa imagem, como a descrição, por meio da linguagem, daquilo que há. Como a linguagem se constitui em meio a nossos usos das palavras, através dos jogos que jogamos com as palavras, ela está associada a essas práticas, não à estrutura essencial do ser ou do pensamento. Não se trata, por certo, de afirmar um relativismo segundo o qual nosso arcabouço conceitual e, eventualmente, a própria verdade, definem-se por convenção. Trata-se de constatar que ali onde a metafísica clássica procurava uma relação essencial entre linguagem e ser não há nada senão práticas humanas” WITTGENSTEIN, Ludwig. *Investigações filosóficas*. São Paulo: Fósforo, 2022. p. 765.

⁴⁹ Nesse sentido, Bitencourt e Reck afirmam que “as políticas públicas usualmente se valem de mais de um instrumento. Espera-se que, da conjugação das decisões tomadas nos instrumentos, alcancem-se os objetivos das políticas públicas. Essa é a razão pelo qual arquitetar as políticas públicas significa fazer um bom uso dos instrumentos não só de forma isolada, mas também de forma coordenada” BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. *O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas*. Curitiba: Íthala, 2021. p. 37.

⁵⁰ No Brasil, tal discussão destacou-se na época aguda da pandemia causada pelo Coronavírus (SARS-CoV-2), quando as primeiras vacinas começaram a ser aprovadas e adquiridas pelo Estado. Nesse contexto, levantou-se a hipótese da compra de vacinas diretamente por pessoas jurídicas de direito privado, sem o repasse integral ao programa nacional de imunização, conforme mencionado no Projeto de Lei Federal n. 948/2021, que foi aprovado na Câmara dos Deputados e aguarda análise pelo Senado Federal. Tal situação, acaso fosse aprovada naquele momento de falta de vacinas, feriria objetivo específico constitucionalizado da política pública de saúde de acesso universal e igualitário.

⁵¹ Como formulado por Reck, “os processos de tomada de decisão, dada a complexidade da divisão de poderes e da atividade administrativa, acabam regidos por lógicas diferentes e principalmente por regimes jurídicos diferentes. Deste modo, não é apenas conveniente cientificamente separar formulação e implementação, é também obrigatório por uma questão normativa, já que diferentes normas regem estas fases do processo das políticas públicas” RECK, Janriê Rodrigues. *O Direito das Políticas Públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 38.

Por exemplo, na política pública de meio ambiente, em que o núcleo é o meio ambiente, os objetivos específicos nas etapas de planejamento, implementação e avaliação devem ser coordenados com foco na proteção e preservação desse bem jurídico. Por consequência, especificamente na etapa de avaliação, os critérios devem buscar considerar o grau de obtenção dos objetivos em prol da proteção do meio ambiente de acordo com os regramentos aplicáveis. Desse modo, a falta de noção do bem jurídico objetivado pode levar a inversões lógicas nas etapas da política pública envolvida, por exemplo, na eventualidade de considerar eficiente a política pública a partir do grau de satisfação de estabelecimentos com a expedição de licenças ambientais, mas que trouxe prejuízo irreversível aos recursos ambientais explorados por via do licenciamento.

Além disso, a identificação do elemento núcleo colabora a redução de fragmentações de diversas políticas públicas ou falta de ordenação das ações públicas, a partir da sistematização de uma política pública sobre determinado bem jurídico. Assim, pode haver a possibilidade de mais de um direito fundamental pertencer a mesma política pública; por outro lado, enquanto objetivo geral, a política pública se justificará a partir de um bem jurídico principal. Por exemplo, no caso da política pública de educação, estarão envolvidos, além do direito fundamental à educação, o direito ao transporte escolar, à merenda escolar, contudo, o bem jurídico principal que representa o seu núcleo é a educação.

Os núcleos são identificados enquanto resultado do processo de construção social operada pela relevância normativamente atribuída, especialmente pelos direitos fundamentais. Ou seja, os núcleos, enquanto bens jurídicos objetivados pelas políticas públicas, são resultados de uma construção social e se justificam pelas demandas sociais de um determinado período histórico de cada sociedade.

Em alguns casos, a identificação de um núcleo da política pública, a partir da dedução, por exemplo, do bem jurídico imediatamente objetivado, mostra-se de certa forma conflituosa, sendo prejudicada, por esse critério, a função de reduzir a fragmentação das políticas públicas e de possibilitar ganho analítico nas etapas de planejamento, implementação e avaliação puramente pelo critério de identificação por meio da coisa protegida.

Por exemplo, no caso da chamada política nacional de meio ambiente (Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981), o núcleo objetivado é o meio ambiente e seus respectivos recursos, legalmente entendidos como “a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora” (art. 3º, V). Por outro lado, destaca-se, também, no ordenamento jurídico brasileiro, a Lei n. 9.433, de 08 de janeiro de 1997, que institui a política nacional de recursos hídricos (ou também chamada de lei das águas), na qual se evidencia a água como bem jurídico tutelado (portanto, o seu suposto núcleo).

Questiona-se: a política nacional de recursos hídricos — os quais também são considerados recursos ambientais — seria, de fato, uma política pública? Ou seria um programa inserido na política pública de meio ambiente, que, por sua vez, possui como núcleo o meio ambiente, incluindo a água? Tratar algo como programa em vez de política pública envolve, como mencionado anteriormente, diferenças de ordem operacional, especialmente no momento da avaliação. Essa etapa é crucial para identificar acertos ou falhas nas diversas variáveis da política pública, tanto durante o planejamento quanto na implementação, mesmo que o escopo da avaliação se restrinja a um programa específico dentro de uma determinada política pública.

A partir da abordagem proposta pela chamada reviravolta linguística, que tem como um de seus principais inspiradores Wittgenstein, observa-se que o reconhecimento de um núcleo da política pública é resultado de uma construção social de significação. A resposta depende, justamente, da comparação entre os pressupostos elementares daquilo que se estabelece por política pública. Para tanto, utiliza-se, neste artigo, o conceito de política pública, apresentado por Bitencourt e Reck:

rede de decisões com função política de uma dada comunidade, com expressão e premissas jurídicas, de caráter reflexivo, que estão organizadas em torno do planejamento, ligando o manejo de instrumentos

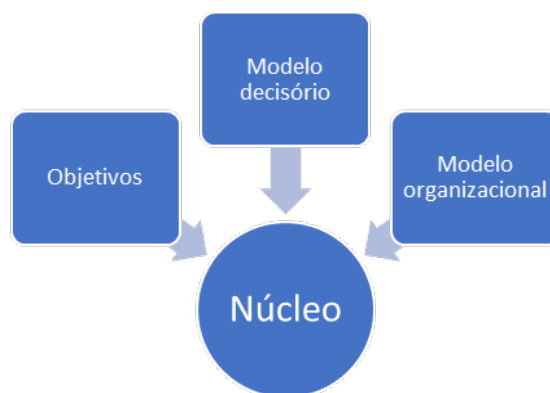
da Administração Pública a objetivos desejáveis (como principalmente a realização de direitos fundamentais) e, com isto, demandando tempo⁵².

A construção social de significação ocorre por meio do que Wittgenstein intitula de jogos de linguagem. No contexto da identificação do núcleo da política pública, esse jogo de linguagem envolve a verificação dos principais elementos que caracterizam a política pública, a qual, por sua vez, recorre a outro jogo de linguagem, especificamente aquele utilizado na obra de Bitencourt e Reck para definir política pública. Como elucida Wittgenstein, “os jogos de linguagem apresentam-se como objetos de comparação, os quais, por meio de semelhanças e dessemelhanças, devem lançar luz sobre as conexões de nossa linguagem”⁵³.

Para tanto, Bitencourt e Reck⁵⁴ afirmam que “a modelagem jurídica das políticas públicas é uma forma gerada a partir da unidade dos *modelos decisórios, dos modelos organizacionais e dos objetivos*”, e que “a combinação dessas expressões jurídicas é, precisamente, o regime jurídico das políticas públicas”. Assim, esses elementos constituem-se em objetos de comparação para a construção do significado de núcleo da política pública.

Nesse sentido, a redução da fragmentação das políticas públicas a partir da significação do elemento núcleo da política pública passará assim pela identificação e comparação entre outros elementos basilares dessa mesma política pública, tais como os objetivos, o modelo decisório e o modelo organizacional (conforme a figura 2).

Figura 2 - Identificação do núcleo da política pública



Fonte: Elaborada pelos autores.

Na questão relativa à política nacional de recursos hídricos ser uma política pública ou um programa, há objetivos próprios presentes na Lei n. 9.433/1997. Por outro lado, há objetivos, de dimensão contábil, que estabelecem que os recursos financeiros correspondentes respeitarão previsão orçamentária, na classificação funcional, estabelecida na função 18 – Gestão Ambiental, na qual os Recursos Hídricos são considerados subfunção 544, conforme Portaria MOG n. 42, de 14 de abril de 1999. Já o modelo decisório estabelecido na referida legislação, especialmente com base nos artigos 29 a 48, estabelece decisões a serem tomadas por organização (Conselho Nacional de Recursos Hídricos), a qual será composta, entre outros, por representantes dos Ministérios com “atuação no gerenciamento ou no uso de recursos hídricos” (artigo 34, inciso I), a qual, atualmente, equivale a dizer ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, com a estrutura dada pelo Decreto n. 11.349, de 01 de janeiro de 2023. Por fim, no tocante ao modelo organizacional, obtido com base nas competências definidas para a matéria⁵⁵, verifica-se, inicialmente, quanto à competência

⁵² BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. *O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas*. Curitiba: Íthala, 2021. p. 31.

⁵³ WITTGENSTEIN, Ludwig. *Investigações filosóficas*. São Paulo: Fósforo, 2022. p. 163.

⁵⁴ BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. *O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas*. Curitiba: Íthala, 2021. Grifo nosso.

⁵⁵ “O modelo organizacional implica estudar e planejar a especialização das decisões por meio das organizações. Um sinônimo

legislativa, atribuição própria para legislar sobre águas à União (art. 22, IV) e, no que tange à competência administrativa, identifica-se atribuição própria à instituição do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos à União (art. 21, inciso XIX) e ao registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de recursos hídricos à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 23, inciso XI).

Assim, no que se refere à chamada “política nacional de recursos hídricos”, observa-se que parte de seus elementos essenciais está vinculada à política pública voltada à proteção do meio ambiente. Considerando o objetivo específico de natureza contábil/orçamentária e o modelo decisório que confere ao Ministério do Meio Ambiente um papel central, entende-se que se trata, na verdade, de um programa inserido nas políticas públicas ambientais, que promoverá planejamento, implementação e avaliação orientados por esse núcleo. Sendo um programa voltado à água (ou recursos hídricos) não poderá, como afirmado anteriormente, ser desassociado ou ter objetivos incompatíveis com o núcleo da política pública no qual está inserido, no caso, o meio ambiente.

O fato de uma política pública possuir um núcleo principal não impede de ela proteger, de forma secundária ou indireta, outros núcleos. Isso faz parte da característica policompetente das políticas públicas⁵⁶. Nesse sentido, a política pública de saúde possui como núcleo principal a saúde, o que não impede que alguns de seus objetivos específicos estejam relacionados a núcleos de outras políticas públicas, por exemplo, o da educação ou o da alimentação ou vice-versa.

Os *objetivos gerais* das políticas públicas são formados com base em seus núcleos — ou bem juridicamente objetivados ou tutelados. Cada política pública possui um objetivo geral que visa a atender de forma mais precípua. No caso da política pública econômica, o núcleo será a economia, mas certamente irradiará efeitos em outras políticas públicas e, por isso, precisam também estar coordenadas. Cada objetivo geral se desdobrará, em cada etapa ou fase da política pública, em objetivos específicos⁵⁷, os quais deverão se orientar sempre pelo atingimento do seu objetivo geral, que, em última análise, visará à proteção e garantia do seu núcleo principal.

Segundo Mello, “finalidade é o bem jurídico objetivado pelo ato. Vale dizer, é o resultado previsto legalmente como o correspondente à tipologia do ato administrativo, consistindo no alcance dos objetivos por ele comportados”⁵⁸.

O fundamento jurídico desse elemento pode ser encontrado não somente no Texto Constitucional, mas em todo o ordenamento jurídico⁵⁹, em especial, nas normas de Direito Público, a partir dos ensinamentos

de modelo organizacional é arranjo institucional. Significa dizer, em outras palavras, que as organizações estão especializadas em matérias e tipo de decisões. No Direito, quem cumpre este papel para as organizações políticas é o conceito de competência” BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. *O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas*. Curitiba: Íthala, 2021. p. 45.

⁵⁶ Conforme Reck e Bitencourt, “as políticas públicas devem ser policompetentes. Por policompetência entenda-se o abandono do ideal de especialização absoluta. Políticas públicas sempre serão setoriais e tematizadas. Entretanto, as políticas públicas devem ser flexíveis e contar com mecanismos tais que permitam lidar com mais de uma competência social. Uma política pública de gênero de um Município, por exemplo, poderá ter pretensões educativas e assistenciais ao mesmo tempo, uma política ambiental arrecadatória, educativa, repressiva, e assim por diante. Isso se torna possível pela tomada de consciência dos diferentes tipos de instrumentos disponíveis ao Administrador Público, tais como obras públicas, serviços públicos e poder de polícia. A policompetência é uma forma de usar mais eficientemente os poucos recursos públicos, evitando repetições e tensionando as estruturas” RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. *Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas*. *Ac&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016. DOI 10.21056/aec.v16i66.364. p. 143.

⁵⁷ Essa distinção entre objetivo geral e objetivos específicos é encontrada na obra de BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. *O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas*. Curitiba: Íthala, 2021. p. 43. E, no presente trabalho, pretende-se trazer novas contribuições, por exemplo, ao categorizar os objetivos específicos por fases, além de classificá-los em gerais ou especiais, implícitos ou expressos, bem como compreender o objetivo geral a partir da concretização de um bem jurídico, denominado de núcleo, para o qual os direitos fundamentais contribuem, de forma relevante, para a construção e identificação.

⁵⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 413.

⁵⁹ “Em suma: a finalidade legal é um elemento da própria lei, é justamente o fator que proporciona compreendê-la. Por isso não

de Direito Administrativo dados no Princípio da Finalidade, que também poderia ser chamado de Princípio do Objetivo Geral. Ainda conforme Mello,

[...] o princípio da finalidade impõe que o administrador, ao manejar as competências postas a seu encargo, atue com rigorosa obediência à finalidade de cada qual. Isto é, cumpre-lhe cingir-se não apenas à finalidade própria de todas as leis, que é interesse público, mas também à finalidade específica abrigada na lei a que esteja dando execução⁶⁰.

A partir da hierarquia das normas do ordenamento jurídico, consoante a estrutura escalonada Kelseniana⁶¹, deve-se verificar e compatibilizar os objetivos gerais ou, na linguagem do Direito Administrativo, as finalidades, de acordo com a posição com que se encontram esculpidos. A Constituição Federal de 1988, de cunho dirigente, trouxe diversos objetivos, os quais possuem posição normativa com eficácia jurídica inegável e parâmetro de constitucionalidade para objetivos estabelecidos em normas de estatuta inferior. De forma prática e objetiva, inconstitucional seria ato infralegal ou legal, praticado na esfera da política pública de saúde, que retirasse do Estado a responsabilidade principal pela busca do acesso universal e igualitário às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação, previsto no artigo 196, da CF/88, por contrariar, expressamente, objetivo específico constitucionalizado.

Por isso, a localização topológica dos objetivos importará para juízo de validade dos atos e normas jurídicas praticados no âmbito da política pública. A esse respeito, também se observa que as políticas públicas são revestidas de normas jurídicas. A partir das normas, possibilita-se, com base no Princípio da Legalidade, a produção de chamados atos administrativos pelo Poder Público. Esses atos são formados com base em determinados elementos. Assim, compreende-se a relação entre o elemento finalidade dos atos administrativos e o elemento objetivo geral das políticas públicas:

assim, há desvio de poder e, em consequência, nulidade do ato, por violação da finalidade legal, tanto nos casos em que a atuação administrativa é estranha a qualquer finalidade pública quanto naqueles em que o ‘fim perseguido, se bem que de interesse público, não é o fim preciso que a lei assinalava para tal ato’. É que a lei, ao habilitar uma dada conduta, o faz em vista de um certo escopo. Não lhe é indiferente que se use, para perseguir dado objetivo, uma ou outra competência, que se estribem em uma ou outra atribuição conferida pela lei [...]⁶².

Especificamente, quanto aos elementos do ato administrativo, tem-se a finalidade, enquanto pressuposto teleológico, que se relaciona aos elementos de objetivos geral e específicos de cada política pública.

Mello afirma que, da mesma forma que, no caso dos motivos do ato administrativo, há de se percorrer a existência da finalidade: “a finalidade do ato que dissolve passeata tumultuosa é a proteção da ordem pública,

se pode conceber o princípio da legalidade sem encarecer a finalidade quer de tal princípio em si mesmo, quer das distintas leis em que se expressa” MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 110. “Pelo quanto se disse, já se nota que a raiz constitucional do princípio da finalidade encontra-se na própria consagração do princípio da legalidade, estampado no art. 37 da Lei Magna. Na verdade, só se erige o princípio da finalidade em princípio autônomo pela necessidade de alertar contra o risco de exegeses toscas, demasiadamente superficiais ou mesmo ritualísticas, que geralmente ocorrem por conveniência e não por descuido do intérprete. Pode-se dizer, contudo, que há outro dispositivo constitucional que lhe serviria de referência específica, embora implícita. É o art. 5º, LXIX, no qual se prevê o mandado de segurança. Ali se diz cabível sua concessão contra ilegalidade ou ‘abuso de poder’. Abuso de poder é o uso do poder além de seus limites. Ora, um dos limites do poder é justamente a finalidade em vista da qual caberia ser utilizado. Onde, o exercício do poder com desvirtuamento da finalidade legal que o ensancharia está previsto como censurável pela via do mandado de segurança” MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 110-111.

⁶⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 110.

⁶¹ Como a estrutura do sistema de normas é uma construção escalonada de normas supra e infraordenadas, havendo conflito de normas de escalão diferente: prevalece a norma de escalão superior; havendo conflito de normas do mesmo escalão e pelo mesmo órgão: prevalece a norma mais nova; se for conflito de normas do mesmo escalão, mas de órgãos diferentes, as duas são válidas e caberá ao tribunal, no momento da decisão, interpretar qual norma prevalece válida no caso em tela; quando o conflito é entre duas decisões judiciais, resolve-se o conflito por meio do executivo, que dará efetividade a somente uma decisão; e, se duas normas parcialmente se contradizem, uma limitará a outra KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1996. p.230-232.

⁶² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 110.

da paz pública. A finalidade do ato que interdita a fábrica poluidora da atmosfera é a proteção da salubridade pública”⁶³.

Nesse aspecto, salienta-se que o ato administrativo que é praticado em contraste à finalidade nele subjacente é passível de anulação pelo desvio de poder ou desvio de finalidade:

ocorre desvio de poder, e, portanto, invalidade, quando o agente se serve de um ato para satisfazer finalidade alheia à natureza do ato utilizado. Sucintamente, mas de modo preciso, pode-se dizer que ocorre desvio de poder quando um agente exerce uma competência que possuía (em abstrato) para alcançar uma finalidade diversa daquela em função da qual lhe foi atribuída a competência exercida⁶⁴.

A Teoria do Desvio de Poder ou da Finalidade, em relação às políticas públicas, pode ser interpretada como um fenômeno que desvia os objetivos elementares de uma determinada política pública e pode ser transposta como parâmetro de validade, não só aos atos administrativos práticos nesse âmbito, mas a todos os instrumentos escolhidos pela política pública.

No contexto do elemento jurídico objetivo geral das políticas públicas, destacam-se os *objetivos específicos*, os quais devem se compatibilizar com o objetivo geral a que se referem e são determinados de acordo com cada etapa da política pública que estão envolvidos⁶⁵. Portanto, cada etapa do ciclo possui seus objetivos específicos e terão de confluír para o cumprimento do objetivo geral da política pública, que visa garantir um direito.

Os objetivos específicos podem ser do tipo genéricos ou especiais. Serão do tipo genéricos quando aplicados a mais de uma ou a todas as fases do processo-cíclico das políticas públicas, por exemplo, garantir a participação popular e o controle social como Princípio Específico Genérico a todas as fases das políticas públicas (art. 193, parágrafo único, CF). Já os objetivos específicos especiais são aqueles que se aplicam a apenas uma fase do processo-cíclico das políticas públicas.

A separação dos objetivos específicos especiais por fase da política pública confere maior ordenação que, por sua vez, propicia melhor planejamento, execução e avaliação da política pública, posto que busca delimitar, com base em cada fase, a contribuição que dela se extrai e o direcionamento das normas que nelas se ocupam. Além disso, torna necessária a compatibilização sistemática-lógica interna entre as normas, em mesma fase, e externa, quando analisadas comparativamente e em conjunto com as demais fases. Por fim, destaca-se que, dada a natureza de *dever-ser* das normas jurídicas, o que faria com que todas as normas ocupassem o *status* de planejamento jurídico das políticas públicas, a classificação exposta busca considerar critérios do próprio processo-cíclico das políticas públicas.

Com base nessa sistematização dos objetivos específicos em cada uma das fases do processo complexo-cíclico das políticas públicas e da necessidade de compatibilização sistemática-lógica entre cada um deles, interna e externamente, permite-se a harmonização dos instrumentos de diferentes dimensões. As dimensões e os instrumentos serão objeto de trabalho próprio, mas adianta-se, exemplificativamente, que a Lei do Plano Plurianual, um instrumento da etapa de planejamento, na dimensão orçamentária, deverá se adequar, internamente, aos objetivos específicos previstos em outras legislações, de diferentes dimensões, tais como financeira ou administrativa, bem como externamente, aos objetivos específicos fixados em avaliações anteriores ou demandará compatibilização da etapa de execução, o que decorre da necessidade de coerência do processo cíclico-complexo das políticas públicas⁶⁶.

⁶³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 413.

⁶⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 414.

⁶⁵ A discussão jurídica a respeito das fases ou etapas do processo-cíclico das políticas públicas será objeto de trabalho próprio. Adianta-se, contudo, que se utilizará da classificação que divide as etapas em três momentos: planejamento, execução e avaliação. As subdivisões não são desconsideradas, porém, para fins de desenvolvimento da dogmática jurídica do Direito das Políticas Públicas, entende-se que essa divisão comporta de forma suficiente com os propósitos da Ciência do Direito, isto é, demais classificações são relevantes para propósitos da Ciência Política, da Ciência Econômica etc.

⁶⁶ Conforme Reck, “embora tradicionalmente, quando se fala em orçamento, debata-se previsão de receita e autorização de receita,

No caso da execução, os objetivos das normas visam estabelecer os meios e instrumentos que materializarão os objetivos específicos definidos na fase de planejamento, tais como a realização de licitações e contratos administrativos, de concursos públicos, da celebração de convênios e parcerias, da utilização de fomentos e incentivos, da competência para execução e também dos mecanismos de execução desses instrumentos com base em suas diferentes dimensões, administrativa, contábil, financeira, patrimonial etc.

No planejamento, os objetivos das normas se concentrarão em conformar o desenho e o planejamento das metas, das diretrizes, dos indicadores, das condições de financiamento, da competência para decisão, da articulação entre os entes e atores envolvidos e como as decisões serão tomadas.

Por fim, na etapa de avaliação, os objetivos específicos traduzem-se em delineamentos acerca dos indicadores, dos critérios, dos intervalos temporais e de outras questões ligadas ao monitoramento da etapa anterior, e, por fim, do grau de alcance do objetivo geral da política pública.

Os objetivos específicos não são sinônimos de normas-objetivo, pois as normas-objetivos, no Direito Público, seriam aquelas que traçam objetivos de interesse público a serem alcançados. Destacam-se, em especial, na fase de planejamento, embora existam objetivos a serem alcançados na fase de execução e na fase de avaliação. Esses objetivos podem ser traçados seja por meio de normas-objetivo, mas também por normas de organização ou conduta. Isso porque, em relação às normas de conduta ou organização, há também um objetivo ou finalidade a ser alcançada. Quando for dedutível diretamente por meio de normas-objetivo, trata-se de objetivo específico exposto. Quando for dedutível de forma implícita por norma de organização ou norma de conduta, tratar-se-á de objetivo específico implícito.

Sintetizando-se os conceitos trabalhados, a política pública de assistência social tem por objetivo geral realizar o direito fundamental à assistência social, previsto no artigo 6º, caput, da CF/88. Além disso, a CF também estabelece *objetivos específicos* para a etapa de planejamento e de execução dessa política pública, ao prever o direito a uma renda básica familiar, no parágrafo único do artigo 6º, sendo este um objetivo específico da etapa de planejamento, posto que prevê a necessidade de garantir renda mínima a todo brasileiro em situação de vulnerabilidade. Além disso, prevê que tal intento deve se dar por meio de programa permanente de transferência de renda, o qual consiste em objetivo específico da etapa de execução, ao definir a forma que será materializado o objetivo de planejamento. Outros elementos dessa política pública estão presentes nos artigos 203 e 204, da CF.

Para exemplificar, *a política pública de educação* tem como objetivo geral proteger, enquanto núcleo principal, o bem jurídico *educação*. Provisoriamente, no quadro 3, esquematizaram-se os elementos jurídicos presentes nas políticas públicas, utilizando-se como referência, para fins exemplificativos, a política pública de educação.

as peças orçamentárias, no Brasil, também fixam o planejamento administrativo. É algo típico da forma ocidental de administrar e que será explorada mais adiante: a partir da lei que distribui dinheiro, recursos, faz-se o planejamento das decisões, assim demonstrando a total dependência entre um e outro. Conforme o art. 165, §1º da Constituição Federal, o plano plurianual trará as diretrizes, objetivos e metas para os programas de duração continuada” RECK, Janriê Rodrigues. *O Direito das Políticas Públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 133.

Quadro 3 - Exemplo dos elementos jurídicos presentes nas políticas públicas

POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO		
Núcleo: educação (bem jurídico objetivado)		
Objetivo geral: garantir a educação		
Planejamento	Execução	Avaliação
Objetivos específicos (podem ser <i>expressos</i> ou <i>implícitos</i>)		
Objetivos específicos genéricos		
– O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas (art. 193, parágrafo único)		
Objetivos específicos especiais		
– a erradicação do analfabetismo (artigo 214, inciso I); – a universalização do atendimento escolar (artigo 214, inciso II); – a melhoria da qualidade de ensino (artigo 214, inciso III); – a formação para o trabalho (artigo 214, inciso IV); – a promoção humanística, científica e tecnológica do País (artigo 214, inciso V);	– a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (artigo 37, II);	– os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei. (art. 37, §16);
– educação infantil (artigo 218, inciso IV), progressiva universalização do Ensino Médio gratuito (inciso II) e formação básica comum e respeito os valores culturais e artísticos, nacionais e regionais (artigo 210, caput);	– as emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de transferência especial ou transferência com finalidade definida; (art. 166-A, I e II);	– avaliar os efeitos redistributivos, a melhoria dos indicadores educacionais e da ampliação do atendimento (artigo 212-A, inciso X, alínea “e”);
– a aplicação de percentuais mínimos pelos entes federativos da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 212, <i>caput</i>); – o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (artigo 214, inciso VI) – a contribuição social do salário-educação como fonte adicional de financiamento da educação básica pública (artigo 212, §5º); – a existência de sistema nacional de educação em regime de colaboração (artigo 214, <i>caput</i>).	–ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (art. 37, XXI);	– a criação, a autonomia, a manutenção e a consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social, admitida sua integração aos conselhos de educação (artigo 212-A, inciso X, alínea “d”).
– compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação (art. 24, IX).	– é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação (art. 23, V).	

Fonte: Elaborado pelos autores.

Há definição de objetivos específicos destinados às etapas de planejamento, de implementação e de avaliação. Verifica-se, ainda, que determinadas políticas públicas possuem contornos já definidos pela Constituição Federal. Isto é, certos elementos, tais como o seu objetivo geral e alguns objetivos específicos, já estão definidos previamente pelo Legislador constituinte originário ou derivado, de modo que não caberá ao Legislador fixar objetivos específicos antagônicos ou mesmo utilizar de instrumentos incompatíveis a esses delineamentos constitucionais. Entende-se, assim, que as ações buscadas pelo Estado brasileiro devem resguardar a harmonia e a prioridade a esses objetivos, caso contrário, seus instrumentos e categorias de planejamento poderão sofrer vício de inconstitucionalidade. Em relação aos objetivos específicos, destaca-se que, como parte do núcleo de princípios fundamentais do Estado Brasileiro, estipularam-se, expressamente, no artigo 3º, quatro objetivos específicos fundamentais. Esses objetivos estão voltados para a etapa de planejamento das políticas públicas e de dimensão administrativa: a) construir uma sociedade livre, justa e solidária; b) garantir o desenvolvimento nacional; c) erradicar a pobreza e a marginalização, além de reduzir as desigualdades sociais e regionais; d) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Há, dessa forma, embora constantes de uma mesma categoria de planejamento, isto é, objetivos específicos, uma relação de hierarquia entre os objetivos fixados no artigo 3º e os demais itens e categorias do Texto da Constitucional.

Os elementos jurídicos da política pública não se encerram nesse quadro. Há também outros elementos que serão objetivo de trabalhos próprios e comporão um esquema mais complexo de interação entre atores e suas decisões. Além disso, os objetivos específicos especiais terão diferentes dimensões no processo cíclico-complexo das políticas públicas, que serão analisados em trabalho próprio já em desenvolvimento.

5 Considerações finais

A Ciência do Direito deve contribuir com a formação de uma dogmática jurídica própria às políticas públicas, formando-se o objeto parcial Direito das Políticas Públicas. Neste trabalho buscou-se contribuir com a compreensão e descrição da natureza das normas jurídicas relativas às públicas e à sua vinculação normativa, a fim de se identificar os elementos jurídicos basilares das políticas públicas.

A sistematização de uma dogmática jurídica própria para as políticas públicas constitui um importante passo para a compreensão desse ramo do direito. Na primeira parte deste trabalho, destacou-se a complexidade das políticas públicas e a necessidade de se criar uma identidade própria para esse ramo do direito.

Nesse sentido, a primeira parte do trabalho contribui para a construção de uma base teórica sólida para as políticas públicas, o que é essencial para seu desenvolvimento e para a realização dos objetivos almejados. Na segunda parte do trabalho, discutiram-se a natureza jurídica e a vinculação normativa das normas relacionadas às políticas públicas. Essa discussão é fundamental para compreender a estrutura jurídica das políticas públicas, assim como as implicações da legislação para seu desenvolvimento. Dessa forma, a segunda parte do trabalho contribui para a compreensão do arcabouço jurídico que sustenta as políticas públicas.

Por fim, na terceira parte do trabalho, reconheceram-se as categorias jurídicas basilares presentes nas políticas públicas, como o núcleo, o objetivo geral e os objetivos específicos. Essas categorias são fundamentais para que se entenda as políticas públicas como um todo, bem como para que se possa avaliar sua efetividade. A compreensão dessas categorias é fundamental para que se possam desenvolver políticas públicas eficientes e que atendam às necessidades da sociedade.

Além disso, a análise dessas categorias permite identificar as possíveis falhas nas políticas públicas e aprimorá-las. A identificação do núcleo, do objetivo geral e dos objetivos específicos permite avaliar a coerência e a efetividade das políticas públicas em relação às necessidades da sociedade. Dessa forma, o estudo

das categorias jurídicas é importante para o aperfeiçoamento das políticas públicas e para a melhoria da qualidade de vida da população.

Em suma, este trabalho apresenta uma contribuição significativa para a compreensão das políticas públicas como ramo do direito. A sistematização de uma dogmática jurídica própria para as políticas públicas é fundamental para o desenvolvimento desse ramo do direito. Além disso, a discussão sobre a natureza jurídica e a vinculação normativa das normas jurídicas que tratam de políticas públicas contribui para a compreensão do arcabouço jurídico que sustenta as políticas públicas. Por fim, a análise das categorias jurídicas basilares presentes nas políticas públicas é fundamental para a compreensão das políticas públicas como um todo e para o seu aperfeiçoamento.

Referências

- BIANCHINI, Alice; MOLINA, Antonio García-Pablos de; GOMES, Luiz Flávio. *Direito penal: introdução e princípios fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. *O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas*. Curitiba: Íthala, 2021.
- BITTENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal: parte geral*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BRASIL. *Portaria Conjunta STN/SOF/ME n.º 117, de 28 de outubro de 2021*. Aprova a Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários da 9ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta-stn/sof/me-n-117-de-28-de-outubro-de-2021-357344142>. Acesso em: 17 jun. 2024.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Métodos e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.
- COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Modelos jurídicos e função atualizadora da hermenêutica em Miguel Reale: a dialética da experiência de concreção do Direito. *Revista Quaestio Iuris*, v. 10, p. 1718-1735, 2017.
- COMPARATO, Fábio Konder; SALOMÃO FILHO, Calixto. *O poder de controle na sociedade anônima*. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão dominação*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- GRAU, Eros Roberto. A lei do plano. *Revista de Direito Público*, n. 53-54, jan./jun. 1980.
- GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2016.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de Direito*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

RECK, Janriê Rodrigues. *O Direito das Políticas Públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

RECK, Janriê Rodrigues. *Observação pragmático-sistêmica do conceito de serviço público*. 2009. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2009.

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. *AC&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016. DOI 10.21056/aec.v16i66.364.

ROXIN, Claus. *A proteção de bens jurídicos como função do direito penal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

WITTGENSTEIN, Ludwig. *Investigações filosóficas*. São Paulo: Fósforo, 2022.

Para publicar na Revista de Direito Internacional, acesse o endereço eletrônico
www.rdi.uniceub.br ou www.brazilianjournal.org.
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.