

Políticas Públicas e Administração Democrática

Rogério Luiz Nery da Silva¹

Resumo: O presente estudo tem o propósito de analisar fundamentos conceituais referentes às políticas públicas a partir de seu surgimento, no contexto das alterações surgidas no modelo tradicional de administração pública, notadamente no início do século XX, conferindo ênfase aos postulados da legalidade, da legitimação e dos procedimentos de construção das referidas *policies*, buscando conhecer de algumas das considerações teóricas que embasam ou explicam seu *modus faciendi* ou suas características. O artigo promove uma abordagem aproximativa da disciplina da Administração Pública, focada no novel instituto, se assim for admissível classificá-lo, com o fito de instrumentalizar as necessárias pesquisas, a serem conduzidas concentradamente nos campos do direito constitucional e do direito administrativo.

Palavras-chave: Políticas públicas. Direitos sociais. Administração democrática.

Abstract: The present essay intends to analyze the concept of public policies, starting from their beginning, in the heart of the administrative revolution worked at the traditional public administration model, since the early 20th century, emphasizing the postulates of legality, legitimacy and policy making degrees, in order to get enough information in order to explain its way of being and its characteristics. The article tries to promote an approach into the public administration, pointing its focus on the new institute of policies – if we are allowed to call it this way –, with the purpose of obtaining the necessary researches in various different areas of Constitutional Law and Administrative Law.

Key words: Public policies. Social rights. Democratic administration.

¹ Pós-doutorando na Fordham University Law School (New York – EUA). Doutor em Direito e Evolução Social pela UNESA. Mestre em Direito e Economia pela UNIG. Especialista em Direito Público e Privado pela EMERJ. Especialista em Direito Empresarial e Tributário pela FGV. Especialista em Docência do Ensino Superior pela UFRJ. Especialista em Coordenação Pedagógica e Técnica de Ensino pelo CEP. Graduado em Direito pela UERJ. Professor na CED-UNOESC, EMERJ, FEMPERJ e FESUDEPERJ. *E-mail:* 2005rogerio@uol.com.br.

Recebido em: 22/05/2011.

Revisado em: 07/11/2011.

Aprovado em: 26/02/2012.

1 Introdução

O presente artigo tem por propósito analisar o conceito de políticas públicas no contexto do Estado contemporâneo, sob o pressuposto de que esses são elementos fundamentais para que se compreenda a legitimidade da participação popular em todo o processo de administração e consolidação dos direitos fundamentais sociais e da democracia, tal como se compreende na atualidade, em especial para a realização das melhores escolhas que viabilizem efetividade da ação estatal e o atendimento das demandas pertinentes aos direitos sociais.

Como muito bem destaca Saravia (2006), a atividade do Estado-Administração, desde a sua origem tem sido foco de análise nos mais diversos ramos do conhecimento. É ponto comum na doutrina especializada (BUCCI, 2002) sustentar-se que a definição e execução de políticas, como instrumento do agir da administração pública, sob ótica topográfica, residem em terreno híbrido de diversas matizes, entre os direitos constitucional e administrativo, ladeadas por conjunto específico de princípios, perpassadas pela ciência da administração; nesse sentido, Faria (1999), em *O direito na economia globalizada*, cogita um direito administrativo regulador, sob a égide do direito público e pelo postulado da supremacia do interesse público sobre o particular.

Bucci (2002, p. 241-243) conceitua as políticas públicas como “[...] programas de ação governamental [...]”, formulados com o objetivo de coordenar os meios disponíveis ao Estado e as atividades de ordem privada, voltadas ao atendimento das necessidades socialmente relevantes e politicamente determinadas. No seu entender, as políticas públicas são caracterizadas como “metas coletivas conscientes”, o que as qualifica como temas de direito público em sentido amplo que permitem identificar clara interdependência entre o direito e a política, eis que se pode reconhecer um canal entre os dois subsistemas, no contexto da estrutura burocrática de poder.

Valle (2009, p. 36) analisa a ideia de política pública como “[...] a decisão formulada por atores governamentais, revestida de autoridade e sujeita a sanções [...]”; destacando que tal conceito antecipa o questionamento acerca dos legitimados a produzi-la, bem como os métodos

empregados, além das consequências que advirão de um modo de agir distanciado dos parâmetros estabelecidos, sem justificativa apropriada. A pensadora em tela adverte, ainda, que, para a correta associação da política pública ao fenômeno jurídico, tem-se por rito preliminar de passagem a compreensão sobre as deliberações formuladas a partir dos atores governamentais, a orientar as ações de Estado.

Quando trata das mudanças no conceito de Estado e de gestão, Moreira Neto (2008, p. 20) destaca os direitos do homem e o retorno do humanismo como responsáveis por reposicionar a pessoa na situação de protagonista do direito e, por conseguinte, da política. Os direitos fundamentais, sob a forma do que denomina “estatuto pós-moderno” determinam dupla funcionalidade, representada, a um momento, por sistemas de valores substantivos (declaratórios), de índole liberal e social, orientados para a promoção da liberdade humana e da solidariedade; a outro, pelos adjetivos (constitutivos), postos a serviço da proteção dos substantivos, sob a forma de garantias dos direitos subjetivos públicos. Segundo o autor supramencionado, o redimensionamento da participação humana não retira do Estado o papel de instrumento fundamental da sociedade, apenas empresta-lhe a dimensão plural, agregada à complexidade de suas relações com o cidadão. (MOREIRA NETO, 2008)

A esse mesmo respeito, Pérez Luño (2005, p. 20) define o esboço do constitucionalismo atual segundo um modelo de triplo apoio, embasado sobre: **a um**, direitos fundamentais; **a dois**, o Estado e, **a três**, o sistema econômico *lato sensu*, sugerindo que, com relação às políticas públicas, o fator financeiro tende a adquirir certo destaque. Embora seja importante alertar para o fato de que a tomada de decisão acerca das escolhas públicas, muitas vezes, não implica necessariamente financiamento, pois há prioridades não vinculadas a custos, é imperioso lembrar que, além do foco direcionado aos direitos fundamentais e da inicial legitimação atribuída ao Estado, o aspecto econômico, referente ao financiamento das escolhas políticas estatais, pode assumir variados graus de importância, sendo relevante considerar seu potencial de constituir inconveniente e irremediável entrave à tomada das decisões.

Abrindo rápidos parênteses, cabe recordar que, se, de um lado, o conceito de Constituição Dirigente (CANOTILHO, 2001) reconhece na-

tureza subjetiva aos direitos fundamentais, quer individuais, quer sociais e lhes empresta a característica da exigibilidade por parte de seus titulares em relação ao Estado-Administração, independentemente da discussão sobre custos; de outro, apenas com o intuito de anunciar a querela que se instala nessa órbita, é pertinente assinalar que a doutrina identifica teor de preponderância na alocação de recursos.

Autores como Sunstein e Holmes (1999, p. 97) sustentam que:

Direitos são familiarmente descritos como invioláveis, peremptórios e conclusivos. Mas, essas ideias são floreamento retórico. Nada que custe dinheiro pode ser absoluto. Nenhum direito cuja garantia pressupõe um dispêndio seletivo dos contribuintes, ao final do dia, pode ser protegido unilateralmente [...] direitos são relativos, não absolutos. Atenção ao custo é simplesmente mais um patamar, paralelo a tantos outros pesadamente percorridos, para melhor compreender a natureza qualificada dos direitos, incluindo os constitucionais. (SUNSTEIN; HOLMES, 1999, p. 97, tradução nossa)

[...] Rights are relative, not absolute claims. Attention to cost is simply another pathway, parallel to more heavily traveled routes, to a better understanding of the qualified nature of all rights, including constitutional rights. (SUNSTEIN; HOLMES, 1999, p. 98)

No mesmo sentido, Amaral (2010, p. 81) explica, brevemente, a noção econômica de escassez, compreendida pelo primado da insuficiência de recursos, confrontada à amplitude de demandas, concluindo, não pela acidentalidade, mas pela essencialidade do fenômeno, que empresta especial importância às decisões alocativas; que por isso são denominadas “*escolhas trágicas*” (CALABRESI; BOBBITT, 1978). Pode-se inferir que, dependendo do ramo aplicado e do direito tutelado, tais deliberações podem implicar difícil decisão, principalmente, se antevistas suas consequências fáticas. Não se pode esquecer de que os temas não convertidos em políticas poderão representar severos sacrifícios, inclusive em termos de vidas humanas.

Retomando a questão central da análise da atividade administrativa estatal, Saravia (2006) identifica que o esgotamento dos tradicionais modelos da administração resulta de variados fatores. Por um lado, al-

terações na cena mundial implicaram a flexibilização do planejamento e da administração, exigindo que a iniciativa privada passasse a empregar técnicas do planejamento estratégico, conferindo importância a variáveis também posicionadas fora das organizações, geralmente situadas fora do controle de seus administradores. Na mesma linha de pensamento, os objetivos definidos, delimitados e rígidos cederam espaço às proposições e estratégias mais abertas, assim como a técnica de previsão de cenários determinou a necessidade de monitorar a conjuntura, para prevenir a evolução socioeconômica, diante da conveniência de redesenhar organizações aptas a adequar rapidamente à linha de trabalho em condições alternativas.

Nos diversos países sucessivas reformas administrativas resultaram em importantes alterações, as quais induziram a substituição das teorias burocráticas da administração pelas teorias gerenciais, com vistas a redesenhar o papel do Estado, notadamente, o da esfera governamental. Na França, por exemplo, Chevallier e Loschak (1982) destacam que o modelo administrativo tradicional revelou-se incapaz de fazer face às novas exigências, devido à sua rigidez, formalismo e lentidão – signos clássicos do modelo, enquanto as necessidades da administração apontavam para a surpresa, adaptabilidade e rapidez de reação. O perfil burocrático, antes responsável pela preservação da estabilidade social, foi tomado pela obsolescência e restou ultrapassado, para que a administração pudesse desempenhar plenamente seu papel. A base de legitimação da administração – a escrupulosa obediência à lei (princípio da legalidade) revelou-se insuficiente para alcançar o intuito de prover a ação administrativa de resultados incontestáveis. A partir da noção de poder político insatisfatório, a administração se viu obrigada a buscar sustentação à própria legitimidade, afirmando-se defensora dos interesses coletivos.

Na mesma direção, Peters (2002, p. 153) informa que, nas últimas décadas, o modelo de administração pública tradicional sofreu pressões por mudanças das mais diversas origens e, embora isso tenha ocorrido sob uma rubrica genérica de “administração gerencial”, as iniciativas se deram, inicialmente, a partir das alternativas relacionadas à chamada “Nova Administração Pública – NAP” (*New Public Administration – NPM*), baseada, sobretudo, em quatro modelos ideais: 1) impulso para a eficiência; 2) *downsizing* e descentralização; 3) persecução da excelência; e 4)

orientação para o serviço público, cuja vulnerabilidade repousa na fraca proteção aos direitos fundamentais dos cidadãos e na tendência ao atuar autorreferenciado na burocracia pública. (FERLIE; EWAN *et al.* 1999)

Por essas razões, emergiu a ideia de governança como suporte à necessária reflexão sobre os sistemas administrativos, não apenas a partir da perspectiva dos programas gerenciais e da realização das escolhas políticas pelo próprio governo, mas, substancialmente, das interações gerenciais entre as redes de atores do setor privado e os administradores – principais envolvidos com a prestação de serviços.

A partir da obra de Chevallier e Loschak (1982), é possível inferir que a penetração dos valores gerenciais na função pública foi facilitada pela fragmentação da noção de fronteira tradicional entre o público e o privado, somada à alteração do aparelho administrativo, atenuando-se a concepção de especificidade administrativa. A adoção de canais regulares e reversíveis de trocas ensejou a retomada do interesse e o incremento à receptividade da administração aos valores sociais dominantes, sob a hegemonia das ideias de eficácia e eficiência, compreendidas como ideal de rendimento; substituindo-se, assim, o postulado original de impossibilidade de avaliação da gestão pública com base na eficácia, pela ideia de que a administração, a exemplo da iniciativa privada, deve perseguir a produtividade e racionalizar seus métodos de trabalho, por meio de modernas técnicas de organização, de decisão, controle e avaliação dos resultados.

Bastante pertinente se faz a crítica no sentido de que as organizações governamentais ou tardaram a reagir, ou não souberam se redimensionar diante das novas exigências, resultando em franca obsolescência de sua capacidade de resposta às demandas e às expectativas da sociedade, conduzindo a uma crise de sustentação política. Nessa linha de análise, o setor administrativo público foi alvo de crescente clamor por participação dos cidadãos, na tomada de decisões governamentais, desde a sua escolha, seguida da implementação e necessário controle, até alcançar seus resultados.

Como Aguillar Villanueva (*apud* SARAVIDA, 2006, p. 27) aponta, com relação à América Latina,

[...] nossa “teoria” da administração pública ficou presa entre as considerações jurídico-institucionais (repertórios de leis e regulamentos, âmbitos de competência e jurisdição, instâncias e procedimentos formais) e as considerações administrativas menores sobre cumprimento de ordens e execução de decisões prévias. Ao aproximar a administração pública do processo decisório das políticas e da sua complexa colocação em prática, seria possível resgatar seu esquecido sentido clássico de governo, de bom governo, e poder-se-ia reconstruir a visão integral de seu objeto de estudo.

Ressalta o autor a importância da informatização aplicada ao processamento de dados e às telecomunicações (telemática), que se fizeram responsáveis pelo incremento de transparência e ampliação exponencial do nível de controle social sobre o agir governamental. Os anos de 1980 testemunharam a paulatina expansão do conceito de atividade estatal viva e dinâmica, embasada nas noções de planejamento, doravante direcionada para a concepção das políticas públicas. Em que pese os pontos favoráveis da prática do planejamento, houve ampliação da vitalidade administrativa a partir das mudanças perpetradas nas searas tecnológica, econômica e administrativas. Por fim, pontua o teórico das políticas, Saravia (2006, p. 26) que a

[...] democratização do sistema político viu-se facilitada pela tecnologia: a descentralização e a participação ficaram mais fáceis do ponto de vista operacional e as mudanças sociais tornaram-nas possíveis e desejáveis.

Abordando o mesmo tema, Moreira Neto (2008) registra que o incremento de redes informacionais conduziu à translação da ideia de centro de comando único para a noção de múltiplos centros de controle, em constante interação por coordenação e submetidos a uma espécie de controle mútuo – caracterizada, pois, a evolução do modelo hierarquizado piramidal para o sistema de redes, polinucleado sob a forma de colmeias múltiplas.

Por seu turno, Peters e Pierre (1998) salientam que o conceito clássico de setor público sofreu redimensionamento quanto à legitimação

para as políticas, registrando forte reação à ideia de os governos nacionais serem considerados os principais atores das escolhas públicas ou de que estejam aptos a conduzi-las, exclusivamente, a partir de suas ações. O fenômeno de repensar a função do Estado se justifica pela expansão da análise em escala supraestatal, associada à reduzida capacidade de os governos protegerem suas economias e sociedades das pressões globais.

No esforço de definir política pública, Aith (2006) afirma tratar-se de atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações, comprometida com a consolidação do Estado Democrático de Direito e com a promoção e proteção dos direitos humanos, materializadas pela via normativa (leis e atos normativos – decretos, portarias, resoluções, instruções) que pressupõe como sujeito ativo principal – sempre o Estado, quer pela administração direta, quer pela indireta. Tal formulação teórica poderia parecer tendente a conferir contornos restritos à legitimação para as políticas, pois, ao delimitar tal iniciativa, pela administração indireta – como fronteira maior – em termos formais, implicaria a restrição da figura dos atores de políticas às entidades, criadas pelo poder público, que ostentam tal qualificadora, a saber: autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, o que, inadequadamente, circunscreveria a ação política a um desenho sessentista, próximo ao projetado pelo Decreto-Lei n. 200/67, o que, em verdade, não se confirma em sua obra, pois o autor demonstra sufragar a tese de Pereira e Grau (1999), ao reconhecer a necessidade de extensão de tais ações aos segundo e terceiro setores, como forma de abertura do espaço público à atuação dos segmentos privados, estreitando o hiato público-privado.

A reforma do Estado, processo reclamado por múltiplos setores, tem também múltiplas conotações. Entretanto, paulatinamente, alcançam-se alguns consensos básicos. Um é que, nas novas condições históricas, o Estado necessita renovar sua própria institucionalidade para servir melhor ao deslanche da sociedade e, em última instância, ao desenvolvimento socioeconômico. Outro consenso básico é que, para tais fins, é preciso não só que o aparato do Estado se torne realmente público, mas também que o espaço do público não se esgote no estatal. (PEREIRA; GRAU, 1999, p. 32)

A seguir serão verificados aspectos relativos à participação na formulação política, desde a sua arquitetura inicial até o controle de seus resultados pelos diversos atores de políticas.

2 Desenvolvimento: políticas públicas, direito e legitimação

Acerca da relação entre a política e o direito, Bucci (2006, p. 244) denuncia a interposição de uma barreira entre ambos, promovida pela tradição formal e alerta sobre as dificuldades de se vencer tal construção teórica, o que demanda a adoção de providência que designa como “solução técnico-institucional”, qualificada, concomitantemente, como; a um, simples, ao dispensar a mediação institucional na interação dos atores sociais, afastando o risco de cooptação pelos setores elitizados da sociedade; a dois, complexa, quanto à promoção “equalizadora da comunicação”, necessária à relação dos grupos sociais, com destaque para a distinção entre pessoas: por classes sociais, por grupos de interesses divergentes, por partidos competidores e por organizações concorrentes, aptas a viabilizar uma ação politicamente coordenada e socialmente útil.

Na formulação de políticas, a administração tende a assumir perfil de transversalidade entre a vertente da atuação popular e da administração tradicional, eis que os tradicionais paradigmas que serviram de sustentáculo à ação estatal (existência, validade e eficácia) não se mostram mais suficientes a caracterizar, nem a justificar plenamente a atividade do Estado contemporâneo. Ocorre que a simples existência dos elementos componentes de um ato, acompanhada das qualificadoras de perfeição deles e da potencialidade jurídica de alcançar efeitos, passou a demandar outros referenciais de harmonia, identificados com os direitos fundamentais e com a democracia integral. Moreira Neto (2008, p. 29) trata do tema, designando-os como “Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno”: legitimidade, finalidade, eficiência e resultado.

A democracia impõe-se como postulado no contexto do constitucionalismo contemporâneo, ultrapassando o conceito de legalidade, para alcançar o da legitimidade, emprestando às constituições, efetivamente, a função de “constituir”, para além de meramente “declarar” direitos. Vê-

-se, portanto, que as estruturas e forças sociais têm papel determinante sobre as decisões de interesse da sociedade, em especial aquelas denominadas “de governo”, tornando-se claro que tal esfera de deliberação não pode mais permanecer circunscrita ao ambiente formal do governo. O sucesso de uma política pública relaciona-se ao grau de conhecimento que se detém sobre o seu objeto, o que tende a maximizar a viabilidade de implantação de programa de ação governamental, ao mesmo tempo em que sua eficácia está vinculada ao grau de articulação de seus atores (poderes e agentes públicos).

Decorre daí que, para que as escolhas públicas se revelem eficientes e sejam aptas a alcançar os resultados pretendidos, não apenas pela administração, mas por toda a sociedade, é indispensável que a alocação de vontades se dê mediante a participação de seus legítimos interessados, principalmente no que toca à discussão e à definição das finalidades que cada política se dispõe a atender.

A respeito da crescente participação da sociedade nas discussões sobre políticas públicas, Aith (2006) adverte sobre a necessidade e conveniência de se compreender os tipos de políticas públicas, e as classifica em: políticas de Estado – exclusivamente realizadas pelo governo e impassíveis de delegação ou terceirização, não admitindo quebra da continuidade; e, políticas de governo – realizadas pela administração, ou por particulares, aptos à delegação e/ou terceirização, tolerando-se eventual descontinuidade. As primeiras, por seu grande vulto e relacionamento com a consolidação institucional, somente podem ser por executadas e financiadas pelo ente governamental; são, geralmente, aplicadas na proteção aos direitos humanos fundamentais e de fundamentação do Estado Democrático de Direito, ao passo que as segundas destinam-se à consecução dos mais variados objetivos constitucionais, apresentando matizes de cunho eminentemente político conjuntural, apenas submetidos às balizas da ordem jurídica, podendo adequar-se, pois, ao financiamento e à execução por atores privados.

Como se pode depreender, o enfrentamento do conceito de políticas públicas consiste em tarefa complexa, que exige a aproximação e confronto de diversos elementos comuns às referidas políticas, ainda que com variadas intensidades, conforme assenta Theodoulou (2005). Com

esse intuito, deve-se perquirir sobre: **a um**, o cotejo entre a ação e a omissão do governo, vale dizer, o que se deseja fazer e o que, efetivamente se faz; **a dois**, a diversidade dos atores – quer sejam formais, quer informais; **a três**, a penetrabilidade da ação governamental – não circunscrita às leis ou atos normativos; **a quatro**, a intencionalidade – objetivo específico; e a cinco, a processualidade – irrestrita a atos isolados; ao contrário, inserida em sequência transformadora.

Em seu magistério, Valle (2009, p. 37), após pontuar os elementos supramencionados, destaca claramente as ideias de “multiplicidade” e “*continuum*”, desdobrando-as em múltiplos atores, possibilidades e instrumentos e, em sequência de ações e/ou omissões, geradoras de consequências, conduzindo ao conceito de que as políticas públicas expressam “[...] decisões que se constroem a partir do signo da multiplicidade, e hão de ser entendidas numa perspectiva de continuidade, de projeção para o futuro de efeitos e obrigações”.

No estudo da multiplicidade de atores, em busca de melhor compreensão do fenômeno da atuação dos grupos de pressão, segundo Truman (2005), é possível concluir, resumidamente, que o acesso efetivo de um grupo de interesse às instituições de governo decorre de um complexo de fatores interdependentes que o viabilizam, classificáveis em três categorias esquematicamente sobrepostas: **a um**, os fatores relacionados à situação estratégica do grupo, no contexto da sociedade – seu *status* ou prestígio, corresponde à força de seu controle sobre os mais distantes, à perspectiva de permanência diante das regras do jogo, à potencialidade e amplitude de cooptação formal ou informal de integrantes do governo em membros do grupo, e o papel do grupo como fonte de conhecimento técnico e político; **a dois**, aqueles associados às características internas do grupo – seu grau de organização, coesão, sua estrutura de liderança, seus recursos materiais e financeiros, redundando em potencial capacidade de enfrentamento das demandas; e, **a três**, os mais peculiares, ligados às instituições de governo propriamente – a estrutura operativa das instituições governamentais, a partir de vantagens e desvantagens prévia e relativamente definidas, assim como a projeção do grupo sobre as unidades particulares ou planos de governo.

Notabilizado pelo compromisso com superar o divisionismo e o isolamento, pela adoção de objetivos e métodos para a ação pública e privada, Lasswell (2000) identificou que não se deve tomar as **ciências de política** como idênticas à matéria de estudo dos politólogos – estudiosos e membros da academia dedicados ao tema governo. Elegeu como ápice do estudo, não as políticas públicas, pura e simplesmente, mas a ciência das políticas, no contexto democrático:

As ciências de políticas estão dando lugar a uma reflexão sobre estas tendências atuais e ajudam a esclarecer as suas mais amplas possibilidades. O movimento não aponta meramente para as políticas, mas, mais especificamente para as ciências de políticas para democracia. [...] A urgência da defesa nacional realça a importância dessas perguntas, mas, elas não são, de forma alguma, novas. Por anos, existe uma viva preocupação, nos círculos intelectuais, acerca do problema de como superar as tendências da vida moderna à divisão e ao isolamento e, como criar uma integração completa entre os objetivos e os métodos da ação pública e privada. (LASSWELL, 2000, p. 79, tradução nossa)

O autor supramencionado sustenta que, no campo das políticas, faz-se necessária maior atenção à planificação e aos sistemas de informação, a fim de dar suporte às decisões, exortando à conscientização de que a racionalidade dessas depende de um processo de elaboração e realização das políticas, que seja objeto de estudo próprio (específico). A partir daí, a orientação para as políticas (*policy orientation*) deve assumir dupla dimensão: **a um**, pelo foco no processo da política – voltado a desenvolver a formulação e execução das políticas, segundo métodos de investigação sociais e psicológicos; **a dois**, pela necessidade da inteligência do processo – a otimizar o conteúdo concreto da informação e da interpretação, a ser disponibilizado aos tomadores de decisões políticas. Como se pode verificar, as decisões políticas demandam informações claras e objetivas, voltadas à elucidação dos fins e valores almejados, tendo em vista instrumentalizar a definição dos objetivos de cada política pública e reforçar seu aspecto de legitimidade.

Apesar da translúcida lição do pesquisador americano, Valle (2009, p. 40-42) registra que as escolas de políticas públicas da denominação “sinópticas puras”, optaram por um viés procedimental, conferindo marcante desenho processual à elaboração e execução das políticas públicas, segundo dois modelos: **a um**, o simplificado de Easton; **a dois**, o sequencial, mais complexo, no qual é conferida especial importância às etapas/fases da arquitetura das políticas. Em comum a ambos, o detrimento da face inteligência, relegada a segundo plano.

Dahl (1967, p. 14-24), a seu turno, reforça a noção da “multiplicidade”, ao lançar as bases da ideia de poliarquia, definindo a ação política a partir de múltiplos centros de poder, em substituição às noções de centralismo, com a edição de *Poliarquia*, no ano de 1972, na qual promove a alteração do paradigma da ciência política, pela supressão de vontade central e pela inclusão das “categorias de análise”, postas a avaliar o grau de participação democrática nos processos de escolhas públicas e na eventual ocorrência de disputas sob a forma de concorrência pelo poder em dada sociedade, no contexto de um Estado-Nação. A esse respeito, confere especial importância à “obtenção do consenso”, alertando, todavia, para a espinhosa e pouco provável tarefa de buscar a “vontade da maioria”. Em seu texto *Com o consenso de todos*, o cientista propunha a prevalência da deliberação democrática, verdadeira garantia do “ideal plural”, na medida em que, independentemente da noção de maioria sob o critério quantitativo, permite salvaguardar, segundo um cuidado contra majoritário, também os interesses de eventuais minorias.

A concepção dahliana de democracia sugere a existência de um governo que estabeleça relação de caráter “responsivo” (DAHL, 2005, p. 25-27) com os governados, a partir da noção de igualdade política dos cidadãos. Segundo essa delimitação teórica avaliativa da democracia, os cidadãos devem ter acesso a plenas oportunidades de manifestação de suas preferências, à expressão individual ou coletiva das mesmas e à garantia de que o governo irá, ao menos, considerar suas expectativas, na tomada das decisões. A operatividade desse modelo está necessariamente associada à existência de outras liberdades públicas, relacionadas com a expressão do pensamento, o direito ao sufrágio e ao voto, a elegibilidade, a constituição e adesão às organizações e associações, o acesso à informa-

ção, além de instituições livres, que viabilizem esses e outros desdobramentos com idoneidade.

As ideias pluralistas de Dahl (1967) sustentam que as soluções práticas em países democráticos não se identificam necessariamente com o princípio da maioria, por vezes, recorrendo à lógica de difícil compreensão, razoavelmente desordenada, mas com certo grau de plausibilidade. Identifica, em diversos modelos democráticos, opções pela construção e manutenção da nação, conjugadas à lealdade e à receptividade dos cidadãos para facilitar a aprovação geral das instituições políticas e, concomitantemente, corresponder às demandas democráticas daqueles.

Apesar da complexidade que se pode presumir de tal construção teórica, o pensamento de Dahl (2005) apresenta certos elementos comuns, relacionados com as noções de diversidade e conflito, em que informa precisarem, mesmo os países democráticos, repelir eventuais excessos e agressões à integridade nacional. Ele assevera a persistência de casos em que as minorias acabam se resignando à vontade da maioria e o fazem a partir de um senso comum de nacionalidade. O ideário norteador das políticas públicas releva que certos temas devam ficar fora da autoridade legal de governo para serem submetidos à vontade leiga em busca de entendimentos e de consensos expressos em constituições escritas e rígidas, com vistas a sua proteção. Outras questões de políticas, diferentemente, devem ser endereçadas às organizações privadas e semipúblicas, em complemento às governamentais de âmbito local. Ao entregar aos indivíduos certa legitimação decisória, contorna-se a custosa, difícil e mesmo tormentosa adoção de políticas uniformes gerais (nacionais); portanto, melhor a opção pela democracia plural, por meio da qual se busca alternativas para desenvolver políticas a partir da agregação de grupos menores de simpatizantes, mas com maior grau de comprometimento.

Por fim, é muito importante conferir aos cidadãos oportunidades de manifestar seus pensamentos, argumentos, vontades e expectativas (DAHL, 1967), vez que, diante de situações de potencial dissenso quanto às decisões políticas, abre-se espaço para negociações e, por conseguinte, por meio de confronto dialético de ideias, obter solução alternativa melhor aceita pelos polos em conflito.

Somados esses traços teóricos, depreende-se que o autor entende necessária a limitação da soberania da maioria, na construção de um sistema verdadeiramente pluralístico poliárquico, em que se substitua a clássica opção por um centro único de força soberana, pela alternativa de múltiplos centros de poder, em que nenhum detenha completamente a soberania. Assim, mesmo à vontade da maioria não se pode atribuir a qualificação de soberana absoluta, sob pena de poder oprimir legítimas e idôneas minorias. A teoria e a prática do pluralismo, por meio de múltiplos centros de poder, serve para moderar a força, garantindo o consenso de todos para, a partir do confronto de divergências, conduzir à extinção pacífica dos conflitos.

Em razão de um centro de poder ser colocado contra outro, o poder por si próprio será limitado, civilizado, controlado e direcionado aos propósitos humanos decentes, enquanto a coerção, a mais odiável forma de poder, será reduzida ao mínimo [...]

Em razão das constantes negociações entre diferentes centros de poder serem necessários a fim de formar decisões, cidadãos e líderes irão aperfeiçoar a preciosa arte de solucionar pacificamente seus conflitos, e não meramente visar o benefício de uma das partes, mas o benefício mútuo de todas as partes em conflito. (DAHL, 1967, p. 14-24)

3 Elaboração, Execução e Controle de Políticas Públicas

A seguir será verificado como uma política pública se transmuda do campo das ideias para o da realidade fática, com que objetivos e como é avaliada, segundo o enfoque eminentemente prático.

Como principal exemplo do modelo sequencial, Theodoulou (2005) confere ênfase ao esforço da comunidade científica em esboçar a referencial procedimental à elaboração das políticas, desde o surgimento do problema até o arquétipo final da política, para o que indica determinadas fases, como fruto da consolidação das diversas doutrinas, segundo certo consenso, registrando-se, apenas moderada variação quanto aos efeitos e intensidade de cada etapa, conforme a escola. A partir dessas considera-

ções, a autora aponta seis estágios sequenciais, a saber: **a um**, o reconhecimento do problema e a identificação do tema – seleção de problemas que requerem ação governamental; **a dois**, o estabelecimento da agenda – quando determinado assunto recebe o *status* de relevante; **a três**, a formulação da política – construção de propostas, da combinação de assuntos; **a quatro**, a adoção da política – busca de apoio para conversão em política governamental; **a cinco**, a implementação da política – a efetivação em programas públicos, com a cooperação dos cidadãos, Estado e governo local, e, **a seis**, a análise e avaliação das políticas – pelo exame dos resultados das ações das políticas, inclusive sobre seu sucesso ou não.

Theodoulou (2009, p. 87) adverte para o aspecto dinâmico do processo, que, uma vez iniciado, provoca a sucessão de etapas até a conclusão, reclamando constante monitoração e acompanhamento, focado na obtenção do resultado preconizado. A fim de melhor compreendê-las, é conveniente traçar um esboço sinóptico das etapas:

A **primeira etapa** refere-se ao **reconhecimento (identificação) do problema**, o que demanda certa perspicácia para compreender que razões movem a escolha dos temas ou seu descarte. O ponto nodal está em como determinada situação problema será percebida pelos integrantes do sistema político. Como bem se pode prever, a elevação de um problema ao *status* de tema dependerá de variáveis objetivas e subjetivas, que interferem em seu posicionamento como prioritário em termos de busca por soluções. Subirats (2006) relaciona circunstâncias que potencializam a admissão de certos temas à agenda, a saber: a) a caracterização de situação de crise incrementa a possibilidade de admissão à agenda, bastando ler certas exposições de motivos de leis para compreendê-lo; o risco de agravamento da situação para o futuro também pode ser decisivo; b) a identificação de características peculiares em dada situação que lhe diferencie das gerais, *ex vi*, alterações climáticas decorrentes da exploração predatória do meio ambiente; c) situações que provocam reações emotivas, de comoção ou de repercussão nos meios de comunicação, *ex vi*, os efeitos colaterais de determinados medicamentos; d) temas de abrangência inicialmente local, mas que adquirem repercussão global, *ex vi*, o aumento abusivo da carga tributária; e) temas relacionados com a legitimidade ou o exercício do poder e que afetam o núcleo sensível do poder público, por

sua pesada carga simbólica, *ex vi*, a remuneração dos servidores; f) temas que conquistam notoriedade pública por tendências da moda, *ex vi*, ordenamento urbano. Também a pressão pela aprovação pode trazer resultados: se o assunto for sustentado pela elite burocrática, maiores as possibilidades, pois os atores políticos aptos a defender determinados interesses podem influir, desde os próprios tomadores de decisões, parlamentares eleitos, servidores públicos, lobistas, acadêmicos ou jornalistas.

a) Si el tema o cuestión ha alcanzado proporciones de “crisis” y, por tanto, no puede continuar siendo ignorado. Una lectura detallada de muchas exposiciones de motivo de las leyes podría reafirmarnos en lo expuesto. Otra posibilidad es que el tema plantee claras posibilidades de agravamiento en el futuro, con lo que se pretende anticiparse a la previsible situación de crisis (por ejemplo, residuos nucleares). b) Cuando ha adquirido características peculiares o significativas que lo diferencian de una problemática más general (por ejemplo, el tema de la lluvia ácida surgido con características singulares del más global problema de la polución atmosférica). c) Cuando la cuestión provoca una seria situación emotiva que atrae la atención de los medios de comunicación (ejemplos como el de la talidomida en procesos de gestación, aceite de colza, etc.). d) Cuando un tema va adquiriendo importancia global cuando en sus inicios tenía unas dimensiones y efectos muy limitados (aumento generalizado de impuestos locales obliga a intervención central). e) Temas que desencadenan cuestiones relacionadas con “legitimidad” o “poder” y que, por tanto, afectan al núcleo sensible del poder público, arrastrando una gran carga simbólica (sueldos funcionarios, pago impuestos [...]). f) Temas que alcanzan gran notoriedad pública por conectar con tendencias o valores más de moda (rehabilitación cascos antiguos, diseño urbano [...]) (SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p. 206)

A **segunda etapa**, quase que compactada à primeira, é a **formação da agenda**, cujo significado transita pelo elenco de assuntos ou problemas que tomam a atenção dos atores governamentais e não governamentais, em dada circunstância. A fixação da agenda, portanto, representa o afunilamento da referida lista de assuntos a serem tomados como prioridade. Há dois tipos de agendas: **a um**, a sistêmica – genérica, que abarca

lista de itens que ocupam a atenção de uma autoridade; **a dois**, a institucional – altamente específica, que atinge rol de prioridades de dado escalão técnico burocrático. Para melhor compreensão: a agenda sistêmica, mais abstrata, representa temas que captam correntemente a atenção do público e sobre os quais o governo tem a legitimação jurídica, tal como a educação; a agenda institucional, mais concreta, abrange temas de complexa consideração pelas autoridades decisoras, *ex vi*, as regras parlamentares. A sequência natural da formulação das agendas inicia pela sistêmica, para depois alcançar a institucional. A demora dessa transição pode conduzir à “perda da oportunidade” e provocar desgaste ao sistema político, cuja maior viabilidade decorre de sua habilidade em reduzir a citada lacuna.

A **terceira etapa** compreende a **formulação da política em si**, pelo levantamento das linhas de ação possíveis e adequadas à solução dos problemas, que, nem por isso, tem garantida a sua adoção, já que a mera inclusão na agenda não implica a efetiva resolução do problema. Muitos vetores de pressão podem atuar sobre a decisão de adoção, desde a vontade política dos vários atores e grupos de interesse, até as disponibilidades materiais de enfrentar dado problema. A formulação desenvolve-se mediante dois passos: **a um**, a decisão geral, escolha abstrata; **a dois**, a decisão específica, realização de determinada ação. Por óbvio, a formulação da política bem sucedida requer a viabilidade fática dos propósitos políticos, a fim de que encontre aceitação, não só dos decisores, mas da sociedade.

A **quarta etapa**, traduzida pela **adoção da política** refere-se à concretização da escolha pelos tomadores de decisão, influenciados pela necessidade de alcançar os resultados da política. Das linhas apresentadas, certas providências serão mantidas, outras incluídas ou suprimidas. Por certo, a quantidade e a diversidade de atores envolvidos no processo de adoção tornarão a aceitação da proposta mais ou menos difícil. O suporte para a adoção das políticas pode contribuir para sua legitimação. A adoção da política, portanto, é o ato de escolha de qual das alternativas políticas será, finalmente, tomada como a linha de ação prioritária para enfrentamento do problema original.

A **quinta etapa** do processo de políticas, a **implementação**, inicia imediatamente após a decisão de adoção e termina quando as metas al-

mejadas pela política são atingidas e seus custos equilibrados dentro das expectativas razoáveis. Tal etapa pode ser **definida pelas mudanças pretendidas**. Ao contrário do que pode parecer, a decisão do governo acerca da adoção de uma solução para dada questão não é o ponto final do processo, mas apenas um elo da sequência, que deve ser concluída com o atingimento do propósito ou pelo insucesso da iniciativa.

Como bem se pode inferir, a decisão política que decorre das fases de formulação e adoção estabelece uma longa e complexa corrente – o processo de implementação da política – no qual intercorrências podem surgir, como restrições judiciais, abandono pelo público e resistência dos que deveriam apoiá-las. Uma política originária pode encontrar implementação excessivamente burocrática, causando distorções às metas originais. As políticas consistem numa variedade de metas, ideias e disposições, interligadas. Há diversas categorias de variáveis relacionadas ao processo de implementação e que influenciam o atingimento dos objetivos das políticas. As variáveis incluem as condições sociais, econômicas e tecnológicas e o público-alvo envolvido. A implementação deve ser vista como planejamento, hierarquia e controle, o que requer que as estruturas administrativas devam ser hierarquicamente organizadas para garantir que os níveis superiores da administração possam assegurar a efetiva implementação.

A **sexta etapa prevê a análise e a avaliação dos resultados da política**, pelo acompanhamento de forma contínua e paralela ao andamento do processo da política; vale dizer, não é admissível aguardar a conclusão dos estágios sequenciais para deflagrar o processo avaliativo. Como bem salienta Theodoulou (2009, p. 87), muitas podem ser as razões pelas quais uma política pode deixar de alcançar seu intento: desde a falta de clareza das metas, como critérios ambíguos de aferição até condições externas adversas, de forma que a realimentação do processo com as devidas correções faz-se indispensável.

Apesar de existirem centenas de abordagens avaliativas, elas, invariavelmente, se desdobram segundo dois modelos predominantes, distintos, mas inter-relacionados, a saber: o primeiro, considera a extensão de adoção de dada política, a partir de suas linhas mestras, verificando se,

por seu impacto, pode (ou deve) ser modificada, redimensionada ou negada; o segundo, focado na avaliação do impacto em si, acerca da modificação que dada política pode seguir na direção pretendida. Por fim, a avaliação das decisões deve ocorrer com base nas informações disponíveis, o que provê os tomadores de decisões de técnica para sopesar os méritos de uma política em relação a outras, podendo, também, viabilizar a antecipação de políticas alternativas, diante de possíveis resultados, a partir da análise sobre políticas já existentes.

Ao contrário dos partidários das escolas “sinópticas”, que preconizam apenas o método, Lindblom (1959, p. 79-88), ao seu turno, prestigia a inteligência, apresentando duas formas hipotéticas de formulação de políticas, para, a seguir, concluir pela mais adequada: **a uma**, por meio de procedimento sequencial metodológico – denominado método de raiz ou racional compreensivo; **a duas**, por meio de foco no resultado – este método de ramo ou das sucessivas comparações, a saber:

A primeira consiste em, inicialmente, relacionar todos os valores envolvidos, por ordem de importância; a seguir, gerar linhas de ação que busquem atender com eficiência as demandas e as ordenar, segundo taxa-ção gradual de sua potencial eficácia, no atendimento dos referidos valores – processo que exige rigorosa avaliação dos valores envolvidos e sua correspondente contabilização, via cotejo do efetivo atendimento de cada valor por linha de ação, mediante “juízo de atribuição de pesos”; a partir do que se pode selecionar as potenciais alternativas às políticas, a fim de compará-las sistematicamente e determinar a opção que maximiza os valores preconizados.

A segunda é concentrar-se (explícita ou inconscientemente) sobre o objetivo principal, que deve vincular-se a poucas metas (valores priorizados, dentre os originalmente escolhidos). Deverão ser desconsiderados os outros valores sociais não tomados como metas prioritárias. As metas eleitas serão ordenadas por prioridade; a seguir, selecionar as poucas alternativas restantes às políticas, para efeito de comparação. A proximidade de desenho dessas últimas alternativas pode dificultar visualizar diferenças comparativas, faltando-lhe o corpo teórico preciso o suficiente a concluir a comparação. Nesse caso, pode apoiar-se pesadamente sobre as experiências acumuladas a respeito dos passos (etapas) das pequenas

políticas, a fim de prever as consequências de passos semelhantes projetados sobre o futuro.

Parece evidente que as alternativas às políticas conjugam objetivos ou valores distintos. Uma política pode oferecer estabilidade, com certo risco; outra pode conferir menor estabilidade e menor risco. A seleção final conjugará a escolha entre valores e instrumentos que melhor auxiliem no alcance das metas. O primeiro método de elaboração de políticas consiste em processo mais mecânico de escolha dos meios, enquanto o segundo permite que se repita infinitamente a sequência, conforme as condições e as expectativas mudem e se venha a empiricamente ser confirmada a exatidão das previsões.

O autor denomina tais possibilidades, respectivamente, de método “pela raiz” ou método “pelos ramos”. Por razões complexas, a primeira não pode ser posta em prática, exceto sobre problemas relativamente simples e, ainda assim, em situações bastante específicas, mostrando-se inexecutável em situações complexas, por exigir capacidades intelectuais, materiais e fontes de informação que o homem simplesmente não possui. O segundo método, efetivamente posto em prática, demonstra que, na realidade, as agências públicas são usualmente instruídas a restringir sua atenção a poucos valores e políticas ou alternativas, dentre as incontáveis que podem ser imaginadas.

Lindblom (1959) critica o fato de que, apesar disso, curiosamente, a literatura sobre tomada de decisões, formulação de políticas, planejamento e administração pública adote o método complexo quase tanto como o método objetivo, induzindo os administradores encarregados de decisões complexas em posição desconfortável, na medida em que fazem aquilo que poucos na doutrina pregam ou preconizam. A literatura, ressalva-se, é bem consciente dos limites da capacidade humana e da inevitabilidade de que as políticas venham a ser enfrentadas, em alguns casos, pela segunda forma (objetiva ou “pelos ramos”).

No intuito de formular políticas racionais, a doutrina tem preferido relacionar o método complexo, com todo o seu detalhamento, presumindo a capacidade de dedução explícita entre passos necessários e desnecessários a cada caso, optando por descrever predominantemente o primei-

ro método (mais complexo ou “pela raiz”), em detrimento do segundo, *branch* ou *muddling through*.

A título de análise, a crítica de Lindblon (1959) identifica que a opção doutrinária pelo método raiz se origina, muito provavelmente, da importância atribuída aos tratamentos matemáticos, como as teorias estatísticas de decisão e os sistemas de análise informatizados, lastreados por alto grau de compreensão panorâmico e quantificação matemática. Ocorre que desses procedimentos avançados, destacam-se largamente técnicas apropriadas à resolução de problemas de pequena escala, nas quais o número total de variáveis em cotejo se mostra significativamente pequeno, assim como o grau de importância dos problemas que se habilitam a resolver, o que não ocorre quando se trata de decisões políticas estatais. Por essa razão, propugna o autor pela “clarificação e formalização” do método de ramos, tão renegado na literatura, descrevendo-o como um resultado das comparações sucessivas limitadas, que deve ser contrastado com o método pela raiz, por ele denominado método racional compreensivo, preferindo, mesmo, caracterizá-los por: método raiz e método ramo.

Postos os métodos lado a lado, em termos simples: tem-se que o método raiz é teoricamente familiar e compreensível, mas procedida diretamente a clarificação mediante contraste comparativo, o método ramo acaba sendo preferido pela maioria dos administradores. Portanto, aborda-se o fato pelo método raiz – melhor forma como modelo – mas que é, de fato, inaplicável para questões políticas complexas e estes mesmos administradores são auto compelidos ao emprego do método das sucessivas comparações – o método ramo.

Como noção resumida da avaliação de uma política, acolhe-se a contribuição de Parada (2006) acerca do perfil de uma política pública de excelência, a partir do qual se torna possível minimamente verificar, por contraste fático, se dada política apresenta em sua arquitetura a perspectiva de primar pela qualidade. Assim, segundo o autor mexicano, deve-se tomar em conta: **a um**, se sua elaboração se embasa em ampla fundamentação ou somente em fundamentação específica – delimitando-se sobre o que se trata e aonde se espera chegar, quais os objetivos e os fins a alcançar; **a dois**, a criteriosa estimativa de custos e o levantamento de alternativas ao financiamento da política; **a três**, o relacionamento dos fa-

tores para a avaliação em termos de custo-benefício social; **a quatro**, o benefício social marginal, comparado com o de outras políticas, de modo a identificar o que se faz prioritário; **a cinco**, a consistência interna da estrutura da política, assim como a agregada; vale dizer, que se possa trazer a título de incremento; **a seis**, a potencialidade que a política apresenta de conquistar apoios ou de atrair críticas, dos meios políticos, acadêmico e corporativo; **a sete**, a avaliação em termos políticos do momento/oportunidade de adoção da política em análise; **a oito**, das prioridades, em termos de medidas a serem tomadas, dando corpo a uma sequência lógica; **a nove**, a clareza de definição dos objetivos; **a dez**, a funcionalidade dos instrumentos colocados à sua disposição; e, **a onze**, o levantamento adequado dos indicadores a servirem de parâmetro, como custos unitários, fatores de economia, medida de eficácia e eficiência.

Por derradeiro, no que reporta ao controle de políticas, valemo-nos da lição de Aith (2006, p. 238), para, repisando conceitos gerais de “controle da administração pública”, sustentar que, tanto as políticas de Estado como as de governo, indistintamente, submetem-se, aos controles interno e externo: **a um**, controle interno – pelos respectivos órgãos e entidades implementadoras; **a dois**, controle externo, pelo Tribunal de Contas (controle externo técnico), em auxílio ao Poder Legislativo – análise financeira, econômica, patrimonial e contábil; pelo Ministério Público (controle externo institucional); e pelo cidadão/contribuinte, não apenas quanto à legalidade como quanto ao mérito (controle externo popular).

Discussão bastante fértil, mas que refoge aos objetivos moderados desse trabalho, repousa sobre a possibilidade e legitimação do controle pelo Poder Judiciário, que impende vencer conceitos como o de “ativismo judicial” e “judicialização das políticas”, para além de nossos objetivos no presente artigo.

4 Conclusões

Com fundamento nos estudos e considerações antecedentes, buscou-se noticiar sumária, mas adequadamente, a esteira de mudanças pelas quais a concepção e a operação do Estado-Administração precisou trilhar,

com intuito de delinear o contexto fático e justificar a razão do advento do “instituto” das políticas públicas, no cenário da administração – ainda que Bucci (2002, p. 250-252) não recomende qualificá-las dessa forma. Em seguida, limitou-se o objeto central do trabalho ao enfrentamento do conceito das políticas públicas, a partir de sua noção elementar, como realização de escolhas e de prioridades alocativas para a condução de ações políticas, representativas ou não da aplicação de recursos, buscando-se, em cada momento, trazer à colação a visão de renomados estudiosos da área.

Nesse honroso mister, necessário se fez apreciar os perfis das políticas sob a ótica procedimental de sua elaboração, em sentido amplo, aí consideradas as formas compactas e as sequenciais, para, nas últimas, conhecer-lhes as diferentes etapas integrantes. Também a questão da legalidade, pela submissão à previsão constitucional, legal ou infralegal se fez visitada, aportando em considerações relativas à legitimação estatal e privada para as referidas *policies*, ponto nodal da abordagem, dada a imperatividade de se afirmar que as políticas, embora tenham sua formulação e fases subsequentes intimamente ligadas ao Estado-administração – registrando-se autores que empregam o advérbio “sempre” para qualificar-lhes a relação Estado x políticas – indispensável reconhecer que, nos dias atuais, em seu estado d’arte, a importância da ação dos outros autores de políticas, como agentes políticos, agentes públicos, particulares, grupos associativos de interesses e pressões, todos a compor a exata noção de participação democrática, dando seu contributo à construção de uma sociedade mais plural e contínua, em que os compromissos da Constituição sejam responsável e lucidamente cumpridos, segundo as noções de dignidade humana e os imperativos de responsabilidade social se vejam conjugados às realidades fáticas e econômico orçamentárias.

Sabedores da modesta incursão realizada sobre o tema, justificamo-la como consciente recorte conceitual de alguns dentre os tantos matices que a disciplina, por certo, comporta. Rogando que a riqueza do tema se faça ainda maior e mais desafiadora, a partir da iniciativa de outros tantos estudos que a doutrina vá desenvolvendo, assentando-se as antigas controvérsias, sob o manto de novas pré-compreensões, e, por lógico, suscitando-se novos pontos de dissenso, provocadores de palpitantes discussões, a estimular cada vez mais o aperfeiçoamento da pesquisa, em

especial de ordem interdisciplinar, a servir de suporte ao estudo e à aplicação das políticas públicas.

Referências

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas – reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez e escolha**: critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

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

_____. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. *In*: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Julio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). **Políticas públicas**: possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum, 2008,

CALABRESI, Guido; BOBBITT, Philip. **Tragic choices**. New York: Norton, 1978.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Portugal: Coimbra, 2001.

DAHL, Robert Alan. **Poliarquia**: participação e oposição. Trad. Celso Mauro Paciornik. São Paulo: USP, 2005. (Série Clássicos, v. 9)

_____. Com o consenso de todos. *In*: **Pluralist democracy in the United States**. Chicago: Rand McNally, 1967.

FARIA, José Eduardo de. Introdução. *In*: FARIA, José Eduardo de (Org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **O direito na economia globalizada**. Tese ao concurso de professor titular do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da USP. Mimeo, 1999.

FERLIE, Ewan *et al.* **A nova administração pública em ação**. Brasília: UnB, 1999.

FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Julio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). **Políticas públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GRAU, Nuria Cunnil. Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social, Rio de Janeiro, **Revam**, Brasília, ENAP, 1998.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. New York, London: W. W. Norton & Company, 1999.

LASSWELL, Harold D. La orientación hacia las políticas. *In*: AGUILLAR, Villaneuva. **El estudio de las políticas publicas**. México: Miguel Angel Porrúa, 2000.

LEAL, Rogério Gesta. **Condições e possibilidades eficaciais dos direitos fundamentais sociais: os desafios do Poder Judiciário no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

_____. **Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LINDBLOM, Charles Edward. The science of “muddling through”. **Public Administration Review**, Washington, n. 19, p. 79-88, 1959.

MAURICIO JUNIOR, Alceu. **A revisão judicial das escolhas orçamentárias: a intervenção judicial em políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

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

PARADA, Eugenio Lahera. Política y políticas públicas. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.) **Políticas públicas**: coletânea. v. 2. Brasília: ENAP, 2006.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **Los derechos fundamentales**. 8. ed. Madrid: Tecnos, 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). **O público não estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

PETERS, B. Guy. The changing nature of public administration: from easy to hard questions. *In*: **Asian Journal of Public Administration Research and Theory**, Pittsburgh, v. 24, n. 2, p. 153-183, October, 2002.

PETERS, B. Guy; PIERRE, John. Governance without government? Rethinking public administration. *In*: **Asian Journal of Public Administration Research and Theory**, Pittsburgh, v. 8, n. 2, April, 223-243, 1998. Disponível em: <<http://jpart.oxfordjournals.org>>. Acesso em: 11 maio 2010.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.) **Políticas públicas**: coletânea, v. 2. Brasília: ENAP, 2006

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.) **Políticas públicas**: coletânea, v. 2. Brasília: ENAP, 2006.

THEODOULOU, Stella Z. The contemporary language of public policy: a starting point. *In*: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. **Public policy**: the essential readings. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 2005.

_____ How public policy is made. *In*: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. **Public policy**: the essential readings. Part 2: Making public policy. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 2005.

TRUMAN, David B. Group politics and representative democracy. *In*: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. **Public policy**: the essential readings. Upper Saddle River, New Jersey: Printice Hall, 2005.

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