XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

CÁTIA REJANE LICZBINSKI SARRETA

CRISTHIAN MAGNUS DE MARCO

JULIA MAURMANN XIMENES

Copyright © 2018 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho Unifor – Ceará
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta Fumec – Minas Gerais

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Cátia Rejane Liczbinski Sarreta; Cristhian Magnus de Marco; Julia Maurmann Ximenes. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-732-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Porto Alegre – Rio Grande do Sul - Brasil
http://unisinos.br/novocampuspoa/

XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas do CONPEDI continua sendo procurado para a discussão da produção científica sobre esta relevante problemática. Em Porto Alegre foram três grupos. O primeiro deles (GT I) foi coordenado pelos professores Cátia Rejane Sarreta, Cristhian Magnus de Marco e Julia Maurmann Ximenes.

Em 2018, ano que a Constituição completou 30 anos, mais uma vez o principal objeto de análise dos trabalhos apresentados foi a efetivação dos direitos fundamentais sociais, na maioria dos casos diante da distância entre a previsão constitucional e a realidade. Assim, a discussão envolveu a formulação e implementação de políticas públicas que efetivem direitos sociais como saúde, moradia, educação, cultura, previdência e assistência social, bem como políticas que busquem a igualdade racial e o respeito a identidade de gênero.

Em outro agrupamento de pesquisas desenvolvidas ou em andamento na temática, podemos salientar o debate sobre os diferentes atores envolvidos na relação entre Direito e Políticas Públicas: Poder Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas, Legislativo e Executivo Municipal. O controle de políticas públicas e a atuação de diferentes atores na efetivação de direitos fundamentais sociais têm sido objeto de pesquisas a partir de um olhar do caso, o que enriquece o debate teórico, permitindo a discussão sobre estratégias para uma relação mais harmoniosa entre o campo jurídico e o político na efetivação dos direitos.

Por fim, um último grupo de trabalhos discutido no GT I destacou as dificuldades financeiras na efetivação dos direitos fundamentais sociais. Como conciliar mínimo existencial e reserva do possível em um país com inúmeros desafios na diminuição da desigualdade social? Esta é mais uma questão que permanece instigando os pesquisadores a continuarem suas pesquisas.

Boa leitura!

Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Prof. Dr. Cristhian Magnus de Marco – UNOESC

Profa. Dra. Cátia Rejane Liczbinski Sarreta – FGV

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A ATUAÇÃO DO DIREITO COMO FERRAMENTA DE ESTUDO E DE CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

THE LAW'S PERFORMANCE AS A TOOL FOR STUDYING AND CONTROLLING PUBLIC POLICIES

José Wilson Ferreira Lima

Resumo

O artigo aborda a atuação do direito como ferramenta de estudo e de controle de políticas públicas, com o objetivo de examinar sob a perspectiva crítica e analítica a atuação do direito diante das disfuncionalidades das políticas públicas, cujos órgãos envolvidos estejam em conflito entre si. Desenvolverá revisão bibliográfica, confrontando-a com os aspectos empíricos das atividades políticas de fiscalização e controle e terá como referencial empírico o Projeto de Lei do Senado 441/2017, pelo qual se pretende estabelecer limites para determinar a paralisação da execução de contratos de obras públicas, mediante critério restritivo da aplicação da expertise técnica e judiciária.

Palavras-chave: Políticas públicas, Fiscalização e controle, Conhecimento, Prevenção, Demandas judiciais

Abstract/Resumen/Résumé

The article approaches the practice of Law as tool for study and control of public policies, with the analyzing's objective, under a critical and analytical perspective, the performance of law in face public policies dysfunctionalities, whose public organs are in conflict with each other. It will develop bibliographical review, confronting it with empirical aspects of political activities of inspection and control and it will have as empirical reference the Law Project of Senate 441/2017, which it intends to establish limits to determine the stoppage of execution's contracts of public works, through restrictive criteria for application technical and judicial expertise.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policies, Inspection and control, Knowledge, Prevention, Lawsuits

1 Introdução

Partindo de um ponto de vista estritamente objetivo, a Constituição Federal (CF), em seu art. 37, *caput*, determina que toda estrutura orgânica da administração pública, direita e indireta, em todos os níveis de governos e respectivos Poderes, deverá obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 2016). Trata-se de norma cogente, que para alcançar concretude depende da atuação de órgãos e processos de fiscalização e controle, como o Congresso Nacional (CN), o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério Público (MP).

Ao se desenvolverem projetos visando a implementação de políticas públicas, em quaisquer das vertentes de atuação do Poder público, é preciso ter em consideração que os fins pretendidos devem ser procurados e desenvolvidos sob a condição de que toda normatividade disposta seja atendida e em níveis de eficiência quanto aos resultados que justifiquem os recursos públicos empregados. Nesse contexto, cumpre ao setor político do Estado a função de estabelecer as propostas, os fundamentos, os objetivos e os meios de execução de seus projetos, além de sujeitá-los aos mecanismos de controle e avaliação, como consequência do confrontamento entre a política planejada e implementada e seus resultados, buscando com isso a maximização da transparência de suas ações.

Nessa seara, destacam-se os postulados da legalidade e da eficiência como balizas ou limites para o desenvolvimento das políticas públicas. Entretanto, considerando que estas são atos complexos que envolvem, de um lado, a política como fonte criadora de decisões especialmente voltadas para as escolhas, definições de prioridades, alocações de recursos orçamentários etc., e, de outro lado, o saber jurídico, cuja incidência não se esgota na simples avaliação quanto à adequação das políticas aos preceitos constitucionais e legais, resta saber como o instrumental jurídico pode ser empregado no acompanhamento das políticas públicas, de modo a contribuir para que se alcancem os resultados pretendidos, segundo o interesse público.

Em linhas gerais, compete com exclusividade ao Congresso Nacional fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, assim compreendidos os praticados pela administração direta e indireta. Nessa medida, compete ao Congresso exercer, nomeadamente, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e de suas entidades administrativas, diretas e indiretas,

quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação e renúncia de receitas etc. (CF, art. 70).

Esse controle em nível externo será exercido pelo Congresso com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete inúmeras atribuições, entre as quais as de apreciar e julgar prestações de contas, a legalidade de atos, a realização de inspeções e auditorias, a fiscalização de contas e de aplicação de recursos, podendo, para tanto, impor as sanções previstas em lei, quando verificada a ilegalidade das despesas ou a irregularidade das contas prestadas. Entre suas atribuições, destaca-se a de que o Tribunal detém poder decisório quando, no caso de contratos, o Congresso Nacional ou o Poder Executivo não sustarem os atos eivados de irregularidades ou abusos, caso em que a decisão do TCU de que resulte imputação de débito ou multa terá eficácia de título executivo (CF, art. 71, §§ 2º e 3º).

A fiscalização aqui evidenciada não se confunde com a fiscalização de obra, decorrente de contrato com a entidade pública, mas por certo tanto o papel institucional fiscalizador do Tribunal como a fiscalização de obra acometida à entidade pública contratante, definida como "atividade que deve ser realizada de modo sistemático pelo contratante e seus prepostos, com a finalidade de verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas em todos os seus aspectos" (BRASIL, 2014a, p. 43), têm o propósito último de fazer valer os comandos constitucionais que regem a atividade administrativa do Estado em face dos contratos de obras e serviços de que participe. Por controle entende-se, no âmbito de contratações realizadas pelo Poder público, o exercício de fiscalização dirigida a todos os atos do processo licitatório e também sobre a execução de contratos, tendo por objetivo assegurar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados e a correta aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, o controle pode ser interno, quando se referir ao exercido pelo próprio Poder que pratica o ato fiscalizado, e externo, quando executado pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, sempre que envolver recursos públicos federais, e pela própria sociedade (BRASIL, 2010, p. 839).

No Brasil, além dos mecanismos internos dos órgãos executivos, encarregados da gestão e operacionalização das diversas políticas públicas, o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União evidenciam-se como atores primários acometidos da tarefa de exercerem a fiscalização e o controle de tais políticas. Diante disso, entende-se que há a conjugação da atividade fiscalizadora do setor político (CN) com a do técnico (TCU) para a realização dessa missão. Assim sendo, impõe-se definir qual o caminho a seguir quando houver discordâncias

entre a vontade política manifestada nas decisões das Casas legislativas e a avaliação técnica estabelecida pelo órgão de controle e fiscalização. Para tanto, considerando que i) nenhuma demanda escapa da apreciação do Poder Judiciário e que ii) é por intermédio do direito que se processa essa intervenção, há de se definir com clareza e objetividade como o direito pode ser empregado para abordar a política pública não apenas como demanda judicial, mas especialmente como objeto de estudo, de modo a harmonizar a atuação dos órgãos de fiscalização e controle com os da jurisdição, nomeadamente o Poder Judiciário e o Ministério Público.

Esses destaques têm o propósito exclusivo de evidenciar a possibilidade de discordâncias entre a vontade política manifestada com a omissão do Congresso Nacional ou do Poder Executivo e as conclusões técnicas resultantes da atuação do TCU como órgão fiscalizador, quando se defronta com a execução de atos eivados de ilegalidade. Partindo desse referencial como recorte delimitador, o objetivo desta pesquisa é examinar sob a perspectiva crítica e analítica a atuação do direito, elemento central do sistema jurídico, diante das disfuncionalidades das políticas públicas, cujos órgãos modeladores, gestores, executores ou fiscalizadores estejam em conflito entre si. Consequentemente, define-se como problema de pesquisa estabelecer em que medida o direito pode atuar com o seu saber próprio, de modo a fazer cumprir os mandamentos constitucionais de legalidade e eficiência, diante de situações concretas de manifesta discricionariedade dos órgãos políticos e da tecnicidade dos fiscalizadores.

A estudo se desenvolverá sob a forma teórica-argumentativa, explorando as bases teóricas do campo doutrinário, mediante revisão da bibliografia correlata, confrontando-a com os aspectos empíricos relacionados com as atividades política e de fiscalização e controle. Para tanto, servirá de referencial empírico o Projeto de Lei do Senado (PLS) n. 441/2017, cuja essência traduz a pretensão de se estabelecer limites para se determinar a paralisação da execução de contratos de obras públicas, mediante critério restritivo da aplicação da expertise técnica e judiciária.

2 Dimensionando os problemas que envolvem a política pública brasileira

Primeiramente, é preciso tornar claro que a atuação da administração em conformidade com os postulados da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, de acordo com os mandamentos constitucionais, não representa nem assegura o

sucesso da política pública, mas pode-se definir essa conformação como condicionante da própria existência dessa política segundo o ponto de vista do sistema jurídico, para o qual a validade e existência de atos da administração somente são alcançáveis dentro de um quadro de adequação constitucional e legal. Ao lado disso, é importante ter em consideração que a democracia e o bem estar em níveis minimamente aceitáveis exigem a criação de condições que favoreçam o protagonismo das pessoas e a instituição de orçamento público orientado por sistemas de arrecadação de tributos, visando a consolidação de políticas e da gestão pública em vários campos, como os da saúde, cidades, transportes, habitação, educação, ambiente, segurança etc. (CAMPOS, 2015, p. 706). Assim sendo, resta saber quem pode definir essa adequação, considerando o espectro de agentes políticos e públicos nomeados pela Constituição Federal para planejar, executar e avaliar o desenvolvimento das políticas públicas nas diversas áreas de atuação do Poder público.

Essa questão abre o debate para um aspecto fundamental que se situa nos estudos dessas políticas. Primeiramente, como conceituá-las? Para Chrispino, políticas públicas encerra verdadeiro exemplo de polissemia, ao mesmo tempo em que não se tem uma definição universalmente aceita (CHRISPINO; DASI, 2008, p. 601). Some-se a isso que, modernamente, o papel da política segue paralelo ao do direito. Com isso, a política encontra-se envolvida com a técnica e a gestão pública institucionalizada e regrada pelo direito, de modo que a face política do governo se reveste, cada vez mais, da contextura jurídica (BUCCI, 2013, p. 30 e 34). Diante de tais contingências, políticas públicas se revelam como "atividade administrativa complexa destinada a atingir prestações voltadas ao bem comum e compreendem o exercício de todas as funções estatais para sua formulação e implantação" (MURDA, 2015, p. 42).

No campo das pesquisas doutrinárias, a abordagem dessa questão apontou para a necessidade de se estudar e questionar as funções desempenhadas pelo direito, o qual aparece como elemento constitutivo e intrínseco a tais políticas, avaliando-se, ainda, que os juristas brasileiros, em sua formação, têm negligenciado a devida reflexão jurídica sobre esse tema. Destaca-se que os juristas pouco estudam sobre as políticas e quando o fazem se valem de recursos metodológicos escassos e frágeis (COUTINHO, 2013, p. 182). Essa situação decorre de circunstâncias relacionadas a alguns aspectos do ensino jurídico que não se propôs, especificamente, em formar profissionais do direito preparados para estruturar, operar e aprimorar as políticas públicas e os programas de ações governamentais e, além disso, as

abordagens de ordens empíricas e interdisciplinares das pesquisas são evidentemente escassas, o que leva o jurista a não se envolver na concepção, na gestão ou mesmo nas pesquisas sobre políticas públicas (COUTINHO, 2013, p. 182). A condição de o jurista se manter distanciado dos estudos aplicados à política pública o impede de desenvolver um tipo de conhecimento próprio, no qual o arcabouço jurídico possa ser, dentro de certos limites, adaptado e funcionalizado à realização de objetivos identificados com as metas de desenvolvimento (COUTINHO, 2013, p. 189).

Avalia-se que em certo nível a administração pública, considerada como área de estudos acadêmicos, é extremamente débil, tendo, não obstante, ganhado um pouco de destaque na última década, especialmente após a abertura de escolas de governo por alguns Estados da Federação. Mesmo assim, sua integração com os ramos da ciência política e sociologia permanece por demais frágil (FARIA, 2005, p. 101). De qualquer modo, não se pode negar a elevação dos estudos na área da política pública no Brasil, o que se tem evidenciado especialmente devido ao número de teses e dissertações vinculadas com esse tema, além das disciplinas criadas ou inseridas em cursos de graduação e pós-graduação com linhas específicas que se ajustam a essa temática. Some-se a isso, a instituição de agências de financiamento à pesquisa com linhas específicas de financiamento (TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 533).

A importância quanto ao desenvolvimento de estudos específicos é destacada sob a óptica de que as disciplinas que apresentam métodos e objetos com contornos mais claros, evidenciam-se com maiores possibilidades de produzirem o conhecimento cumulativo do que as de outros setores como o da política pública que, comparativamente, tem a tradição metodológica, de temas e de teorias muito difusa. Isso significa que há pouca cumulação de conhecimento e o diálogo é escasso entre os pesquisadores dessa área (SOUZA, 2003, p. 16). Dito isso, convém registrar que são centrais as questões que envolvem a limitação, a regulação e o controle quanto à discricionariedade dos agentes implementadores das políticas públicas. O que se exige, portanto, são regras claras, compreensíveis, específicas e que permitam a difusão do planejamento e a minimização da discrição, que pode ser considerada uma distorção das autoridades públicas, não se podendo ignorar que a “discricionariedade pode ser usada para acobertar um comportamento que não está relacionado com as intenções políticas” (LIMA; D’ASCENZI, 2014, p. 53).

Esse déficit de conhecimento é identificado numa escala mais difusa como problema do ensino jurídico que, segundo Mangabeira Unger, não serve para ensinar estudantes a exercerem o direito em qualquer que seja a área de atuação, como também não presta para qualificar o nível da discussão sobre os problemas do País, das instituições e das políticas públicas (UNGER, 2006, p. 114). Em resumo, o problema tem a ver com a fixação de abordagens do ensino jurídico que ao mesmo tempo são enciclopédicas, exegéticas e escolásticas (UNGER, 2006, p. 118). Entretanto, mesmo diante desse quadro sintomático de carência da formação acadêmica, entende-se que os ideais finalísticos das políticas públicas e seus princípios encontram-se internalizados no direito (parcialmente dentro do direito), onde aguardam para serem explicitados, sendo resultantes do trabalho de aperfeiçoamento desenvolvido pelo intérprete adequadamente instruído e motivado (UNGER, 2004, p. 55).

Portanto, a insuficiência da qualificação do jurista para atuar no campo das políticas públicas é um problema em face do qual decorrem outros. A par disso, sabendo-se que o jurista não recebe formação básica em nível de qualidade para atuar com políticas públicas, o segundo problema que desponta é que o político também não detém tal qualificação, mas pode decidir com a discricionariedade ínsita à sua função de ator político, não lhe sendo exigida, necessariamente, adesão aos pareceres técnicos nem vinculação à tecnologia jurídica. Nesse contexto, entende-se por atores os grupos que integram o Sistema Político, apresentando reinvindicações ou executando ações, que serão transformadas em políticas públicas. Entre eles, há os atores estatais, que são os oriundos dos governos ou do Estado, e os atores privados, que são os oriundos da sociedade civil (SEBRAE, 2008, p. 8).

Ao lado dessa realidade, cumpre ainda observar a formação de um potencial conflito com o Estado democrático, decorrente da expansão do número de atores envolvidos nos arranjos e desenhos propostos pela administração, isso porque se é certo que os processos governamentais e a própria democracia detêm legitimidade política devido ao fato de serem baseados no voto popular, alguns dos participantes dos sistemas de governança não dispõem da legitimidade conferida em face da soberania popular (FREY, 2007, p. 140). Afirma-se, devido a isso, que o debate atual quanto às relações informais no campo político ganhou certa importância, sendo tratada como informalidade necessária e urgente, dado, basicamente, ao "déficit de eficácia da ação estatal, da falta de capacidade da autoridades públicas em dar respostas às crescentes demandas sociais e da perda de legitimidade democrática das estruturas e processos políticos formais" (FREY, 2012, p. 88-89). Assim, uma vez feita essa

abordagem circunstancial, revela-se importante repassar em linhas gerais algumas particularidades que envolvem o campo analítico das políticas públicas.

3 O campo analítico das políticas públicas

Inicialmente, há algumas considerações sobre o sentido de políticas públicas que estão presentes no debate acadêmico e necessitam de revisão. Um primeiro apontamento é o que as situam como iniciativas dos governos em face do atendimento das mais variadas demandas da sociedade, entendidas como os debates e as disputas políticas na esfera governamental (DALCIN; KAUCHAKJE, 2015, p. 243). Outro aspecto fundamental é o que tem a ver com o processo de formulação de políticas públicas, considerado como conjunto de atos que envolvem etapas ou fases sucessivas, podendo ser sintetizado como a definição de agenda, a especificação de alternativas para se fazer escolhas, as escolhas entre as alternativas propostas e a consequente implementação. Mesmo assim, o fato de ser obter sucesso numa fase do processo não implica necessariamente sucesso nas demais (KINGDON, 2014, p. 3).

Afora isso, é intuitivo que o operador da política pública, na condição de cientista social, deve ter a clareza quanto às perspectivas teóricas que envolvem essa atividade, todas as discursões e alternativas, além de analisar a viabilidade de uma política como "questão tão teórica quanto as de natureza instrumental específicas a cada *issue*" (REIS, 2003, p. 12). Com isso, no cerne de uma política se verifica que ela traduz, de certo modo, as condicionantes fundamentais na determinação que envolve o que há para ser gerido (objeto) e a ação social, buscando atender às escolhas politicamente definidas (FREY; MANTOVANELI Jr., 2015, p. 6). Nesse sentido, sob a perspectiva teórico-conceitual, política pública, enquanto agenda geral, e a política social, em particular, constituem campos multidisciplinares, de modo que uma teoria geral de políticas públicas decorre da síntese de teorias construídas pela sociologia, ciência política e economia. Logo, as políticas públicas, como construção dessas teorias, repercutem na economia e nas sociedades (SOUZA, 2006, p. 25).

Com isso, algumas das principais pesquisas sobre o campo analítico das políticas públicas são concordantes quanto ao seu objeto. Para Lúcia Araújo, esse objeto são as decisões políticas e os programas que os governos adotam em relação aos quais se deve perquirir sobre as origens dos problemas, suas possíveis soluções e as condicionantes que devem ser enfrentadas para sua implementação. As políticas públicas constituem processos complexos e multidimensionais, para os quais há diversidade de ações e de decisões, no

contexto local, regional, nacional e internacional, o que envolve a participação de diferentes atores, como os que exercem a governança, os legisladores, eleitores, órgãos da administração pública, grupos com interesses particulares, organismos internacionais e outros (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017, p. 11-12). Nesse aspecto, cumpre distinguir que os atores envolvidos com as políticas públicas são, geralmente, categorizados em dois grupos: i) como atores públicos, que abrange os gestores, juízes, burocratas, políticos e outras instituições governamentais, lembrando-se que são estes que podem decidir sobre o encaminhamentos das políticas e ii) como atores privados, os consumidores, empresários, trabalhadores, corporações, sindicatos, mídia, terceiro setor etc., que, por sua vez, detêm "poder para direcionar a formatação das políticas e exercer influências sobre os agentes públicos" (SILVA, 2017, p. 27).

Mas há outra forma semelhante de classificar os *policy makers*. Oficialmente, os "fazedores" de política são agentes públicos como os legisladores, executores, administradores e magistrados, que podem classificados como primários, quando detiverem permissão constitucional para agirem, e suplementares, quando se referirem ao nível das agências burocráticas, administrativas ou executivas. Nessa classificação, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são os "fazedores" oficiais das políticas públicas, enquanto que grupos de interesses, partidos e simples indivíduos são "fazedores" não oficiais (VIANA, 1996, p. 15). Diante desse quadro, destaca-se a importância para a multiplicidade dos atores políticos, entendendo-se que o processo será mais amplo na medida em que mais atores dele fizerem parte. Ou seja, mesmo que oriundos das mais variadas formas organizacionais, com interesses e graus de poder diversos, o processo político pode englobar todos os atores que dele quiserem fazer parte, e será da relação deles decorrente que resultará a política pública como apenas uma das etapas de todo o processo (LOBATO, 2006, p. 302).

A análise de políticas públicas tem o propósito de compreender, entre outras finalidades, os modos e as regras que envolvem o funcionamento da ação pública, assim como analisar eventuais continuidades e rupturas, os processos e as determinantes de seu desenvolvimento (RODRIGUES, 2014, p. 17). Sob outro ponto de vista, a análise de políticas públicas representa uma etapa do processo de compreensão quanto aos fins do Estado, isto é, tem o sentido de observar a lógica existente nas diferentes formas de interação entre Estado e sociedade, além de identificar possíveis vínculos entre os diversos atores, como também compreender a dinâmica da ação pública (JARDIM; SILVA; NHARRELUGA, 2009, p. 9), na

perspectiva de que, atualmente, “a sociedade é vista como subproduto da atividade econômica, na qual a radicalidade da ação estatal é excluída pela hegemonia econômica, tecnológica ou militar” (LOPES, 2010, p. 40).

Devido a tais considerações, concluiu-se que a análise da política, como estado ou “análise para as políticas públicas”, não representava, no Brasil, até pouco tempo, um ramo ou campo próprio de formação e de pesquisa. Ou seja, não faz muito tempo esse tipo de estudo era de todo incipiente, de modo que a análise de políticas públicas não era sequer acompanhada pela criação de cursos voltados para a formação de analistas nessa área. Ademais, o desenvolvimento dessa atitude não se formou com a necessária e progressiva diversificação do espaço e dos atores envolvidos. Nessa medida, não se configurou um campo próprio de formação autônomo nem se estabeleceu uma comunidade discursiva com agenda própria (FARAH, 2016, p. 964-965).

4 A arquitetura da política pública

Diante desse quadro analítico e conceitual, o caminho para estudar políticas públicas, conhecer seus desdobramentos e as principais causas que possam afetar seu desempenho e eficiência deve partir do conhecimento sobre o processo pelo qual elas são elaboradas. É preciso conhecer e ter bem definido esse processo e suas etapas estruturantes, fases ou ciclos. *A priori*, o ciclo das políticas públicas comporta cinco fases: i) inicia-se com a definição de uma agenda, na qual os governos decidem quais as questões que devem ser enfocadas. Nessa fase, a determinação e definição do(s) problema(a) conduzirão para a tomada das subsequentes ações; ii) por formulação de políticas públicas, na segunda fase, entende-se o processo que possibilita gerar as escolhas das políticas plausíveis, visando à solução dos problemas; iii) por tomada de decisões corresponde a fase que envolve a adoção de várias ações entre um conjunto de opções, tratando-se de “atividade política”, não meramente administrativa, com a qual se decide por uma ação ou não ação para solucionar os problemas identificados; iv) a implantação de políticas refere-se a um processo dinâmico, com o qual as decisões são transformadas em ações práticas, importantes para sua eficácia, e v) por último, chega-se à avaliação das políticas públicas, o que significa a oportunidade para se avaliar todas as atividades desenvolvidas, com a finalidade de valorar os resultados até então obtidos e, com isso, estabelecer seu desempenho no futuro. De acordo com os propósitos, a avaliação pode ser definida quanto aos esforços, ao desempenho, ao processo, à eficiência e à eficácia (BRANCALEON, 2015, p. 3-6).

Com isso, a formação da agenda, mediante definição de prioridades, a formulação de políticas, com a apresentação de soluções ou alternativas, a tomada de decisões mediante escolha de ações, a implementação ou execução das ações e, por último, a avaliação constituem o "Ciclo das Políticas Públicas", cuja distinção em fases ou etapas tem o propósito didático de facilitar a compreensão de todo o processo (SEBRAE, 2008, p. 10).

Para Frey, as divisões do ciclo da política que tradicionalmente são expostas na literatura se diferenciam apenas gradualmente, podendo-se distinguir, em regra, as fases correspondentes à percepção e definição do problema (*agenda setting*), elaboração de programas e decisões, implementação, avaliação de políticas e eventual correção da ação (2000, p. 226). Para Wegrich, durante o ciclo das políticas públicas os problemas expressos, propostas e demandas são transformados em programas governamentais, de modo que a formulação e a adoção de políticas incluem a definição de objetivos e a consideração quanto às diferentes alternativas de ações. Nesse ponto, entretanto, alguns pesquisadores diferenciam a formulação de alternativas de ações da adoção final da política escolhida, isso porque nem sempre elas são formalizadas em programas separados e porque uma separação clara entre formulação e tomada de decisão é muita das vezes impossível (WEGRICH; JANN, 2007, p. 48).

De qualquer modo, esses apontamentos indicam que intervenções externas (diga-se: controle externo) não são medidas usualmente acolhidas na prática das políticas públicas, como fase do ciclo de construção e, paralelamente a isso, reconhece-se que a mídia e outros meios de comunicação findam por repercutirem a relevância política a um problema peculiar em determinada política adotada (FREY, 1999, p. 12), fazendo atuar os órgãos de controle e de fiscalização internos e externos. Nesses casos, a atuação da mídia assume relevância destacada, na medida em que se equipara a uma espécie de mecanismo provocador de transparência. Vale dizer que, como não há no ciclo interno das políticas públicas espaço destinado ao controle externo simultâneo e efetivo, a "denúncia" de fatos graves envolvendo o emprego de recursos públicos pela mídia e até mesmo em face da atuação popular, é medida salutar para dar transparência e provocar a atuação dos órgãos de fiscalização e, se o caso, a intervenção judiciária.

Com se percebe, as intervenções no curso de políticas decididas e implementadas quase sempre se situam na esfera das competências legislativa e executiva. Isso se deve ao fato de que a arquitetura das políticas públicas foi parcialmente estabelecida de modo a

acolher somente as competências dos órgãos legislativos e executivos, uma vez que a classe política é eleita tendo como fundamento as propostas apresentadas para a população no curso do período eleitoral. Consequentemente, as políticas públicas são definidas no âmbito legislativo e, após, colocadas em prática mediante a atuação executiva de servidores públicos, que devem oferecer as informações necessárias para as tomadas de decisões (SEBRAE, 2008, p. 8-9). Esse recorte, busca evidenciar a preponderância dos interesses comuns da classe política e de seus respectivos eleitores, o que não necessariamente representa transparência e lisura em relação à satisfação material das políticas públicas, a exemplo das práticas recorrentes de superfaturamento de obras e desvios de recursos públicos.

Em linhas gerais, ao se planificar as políticas públicas, seguindo o critério metodológico das cinco fases, não se inseriu ou se abriu espaço para a atuação contemporânea, por exemplo, dos órgãos fiscalizadores, cuja atuação, em regra, é postergada e quase sempre se verifica em momentos em que já se teve gastos irregulares ou ilegais de verbas públicas. Assim, se é certo que a visão economicista, muito particular das decisões legislativas e executivas, afigura-se como técnica empregada visando à racionalização da aplicação dos recursos econômicos, atuando, portanto, como critério reducionista (GARCIA, 2015, p. 58), tanto melhor que os próprios órgãos encarregados da fiscalização e controle sobre os contratos envolvendo a administração pública pudessem ter participação ativa e contemporânea em todas as fases do ciclo de construção das políticas públicas.

5 Planejamento e avaliação de políticas públicas

Na construção das políticas públicas (arquitetura), o planejamento deveria ser ampliativo quanto ao concurso do maior número de setores do Estado e da sociedade civil de modo a tornar o empreendimento (obras ou serviços) não apenas o mais ajustado aos termos constitucionais, legais, políticos e econômicos, mas também ao critério da ampla transparência, de onde a atuação imediata de órgãos de fiscalização, controle e jurisdicionais não poderia ser ignorada.

Vale dizer que toda a vasta gama de áreas na quais o setor público atua, provendo obras e serviços, como em logística de infraestruturas, energia, saneamento, expansão urbana, segurança, atividade jurisdicional, sistema prisional, mobilidade etc., padece com a falta de planejamento e da carência de métodos e técnicas mais sofisticados e eficazes de abrangência multissetorial e com cobertura de longo prazo (GARCIA; CARDOSO Jr., 2014, p. 8).

Paralelamente, pode-se dizer que há carência ou insuficiência sistêmica quanto ao processo de avaliação das políticas, uma vez que é urgente se alcançar níveis mais elevados de eficiência e de maior impacto em relação aos investimentos públicos, de maneira que uma avaliação sistemática, contínua e eficaz dos programas poderia favorecer que se alcançasse melhores resultados e se proporcionasse a melhor utilização e controle dos recursos aplicados. Essa perspectiva se justifica na medida em que os serviços públicos não têm mercado consumidor competitivo, que possa ser empregado como parâmetro comparativo para se estabelecer medida de qualidade e de eficácia. Devido a isso, impõe-se que o Estado proceda regularmente à avaliação de seus programas e atividades (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 971).

É evidente que a avaliação de políticas públicas, dentro de um quadro gerencial de recursos públicos, tem a finalidade de permitir que formuladores e gestores possam desenhar políticas mais consistentes, buscando melhorar os resultados e a aplicação dos recursos (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1273). Assim, pensando em termos de avaliação de processos, o objetivo deve ser justamente o de verificar a eficácia e eficiência dos programas ou políticas. Em outras palavras, verificar se um programa ou política atingiu as metas planificadas e se está de acordo com as diretrizes estabelecidas de eficácia (XERXENEVSKY, 2012, p. 124). Desse modo, como desdobramento do planejamento, da execução e da própria avaliação das políticas públicas, exige-se que os responsáveis, como formuladores e gestores, atendam aos deveres de transparência, responsabilidade, comunicação e de prestação de contas (*accountability*), de modo a favorecer a análise do comportamento e desempenho dos diversos atores responsáveis por sua implementação (BRASIL, 2014b, p. 65-66).

Contudo, tem-se verificado a ocorrência frequente de conflitos em nível de operacionalização dos controles interno e externo na esfera do governo federal brasileiro, chegando-se ao ponto, por exemplo, de órgãos controladores como o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério Público (MP) entenderem que o exercício total do controle sobre a gestão é um fator fundamental para evitar irregularidades, ilegalidades e fraudes. Mas, contrariando esse entendimento, apurou-se que servidores da administração pública federal, embora reconheçam a legitimidade política dos agentes controladores, entendem que na prática e apesar do discurso de promoção de desempenho gerencial e de orientação preventiva, eles se dedicam preponderantemente ao

controle da legalidade e têm postura policialesca, o que contribui para atravancar a gestão (OLIVIERI, 2016, p. 38-39).

Sobre esse ponto de vista, convém observar que embora se afirme amplamente quanto a necessidade de maior rigor no controle das questões que repercutem sobre o interesse público, especialmente quando se envolve verbas públicas, aplicadas em obras e serviços geridos pelo Poder público, na prática ainda há muita resistência pelos próprios agentes políticos e públicos de se submeterem aos órgãos e aos mecanismos legais e institucionais de controle e fiscalização. De fato, o desenho institucional do Estado brasileiro favorece à existência de controles mútuos, como os exercidos pelo Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União e Ministério Público, dentro da concepção teórico-doutrinária de *checks and balances*. Nesse sentido, o TCU, no exercício de suas funções constitucionalmente definidas, busca verificar a conformidade com a lei e aos princípios de interesse público que a fundamentam (MENEZES, 2012, p. 110), podendo-se afirmar o mesmo em relação ao MP e à CGU. Ademais, visando a efetividade da atividade fiscalizadora/controladora, para que se possa contribuir de forma plena para o êxito dos empreendimentos públicos, o controle precisa atuar concomitantemente às diversas etapas do processo, detectando desvios e anomalias em tempo compatível com a introdução oportuna dos aperfeiçoamentos e correções que se fizerem necessários (ROCHA, 2002, p. 17), lembrando-se, ainda, que o Estado-político não coincide necessária e plenamente com o Estado-administração, embora ambos tenham raízes comuns, as do Estado de Direito.

6 Entre o interesse político e o público

Tratando a corrupção e as fraudes com os elementos inseridos na gestão de riscos, é correta a perspectiva segundo a qual os responsáveis pela implantação das políticas públicas devem ter condições de dar respostas efetivas e tempestivas aos riscos capazes de afetar o alcance dos objetivos programados (BRASIL, 2014b, p. 63), especialmente nos casos de evidente desvio de recursos públicos decorrentes, por exemplo, do superfaturamento de obras públicas, para citar apenas uma das mais comuns práticas lesivas ao erário e ao contribuinte. Nesses casos, parece cristalino que os princípios gerais de administração pública (CF, art. 37, *caput*) devem ter aplicação imediata, não podendo ser limitados a discursos simplistas que se apoiam no interesse público genérico ou meramente político-eleitoral.

Não obstante tal realidade, o Projeto de Lei do Senado (PLS) n. 441/2017, apresentado com a justificativa de que a paralisação de obras é um dos principais problemas da gestão pública brasileira e que em razão disso os custos de execução muitas vezes se elevam, em razão de obras que ficam paralisadas durante longos períodos e, ainda, porque devido a isso ao serem retomadas muitas estruturas estão perdidas e mesmo seus projetos podem estar obsoletos/desatualizados, pretende limitar as possibilidades de paralisação, pois, nos termos do indicado projeto, uma vez constatada qualquer irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, não sendo possível o saneamento, a decisão, administrativa ou judicial, sobre "a paralisação da obra somente será adotada na hipótese em que se revelar como medida de interesse público" (BRASIL, 2017).

Nesse contexto, se aprovado o projeto, parece que constatações de irregularidades decorrentes do indevido emprego dos recursos públicos, devidamente comprovadas pelos estudos técnicos estarão sujeitas a um crivo de maior discricionariedade política e de menor valoração técnico-jurídica, que somente permitirá a adoção de decisão administrativa ou judicial que se revelar medida de interesse político. Ou seja, a vontade política da ocasião é que ditará a medida do interesse público como condicionante da paralisação da obra, em detrimento das análises técnicas produzidas pelos setores da administração com competência para o desempenho de funções fiscalizadoras e controladoras.

Assim entendido, é possível prever o surgimento de nova espécie de demanda judicial que deverá apreciar o mérito da decisão de cunho político, que eventualmente tenha decidido pela não paralisação de obras em andamento, embora seus custos já estejam, parcial ou totalmente, comprometidos em decorrência de fraudes ou atos corruptivos. Em outras palavras, é como se nos termos do projeto proposto, as questões de constitucionalidade e de legalidade, que envolvem a contratação de obras e serviços públicos, pudessem ceder espaço para valorações essencialmente políticas e desagregadas de valorações jurídicas consentâneas com a busca de lisura e transparência.

Conclusões

O *know how* jurídico na área de políticas púbicas ainda é incipiente e pode, enfim, ser este mais um fator que, agregado à preponderância das decisões de cunho político, não necessariamente respaldadas em critérios técnicos, ser insuficiente e não apropriado para restaurar a estabilidade e regularidade de contratos de obras e serviços públicos, de modo a

favorecer tempestivamente a redução de custos, a otimização das obras e o retorno do numerário expendido com práticas e políticas abusivas, ilegais e contrárias ao verdadeiro interesse público, da lisura, da transparência e da legalidade com a coisa pública.

Em linhas gerais, considerando que os setores da organização estatal com atribuições para a fiscalização quanto ao cumprimento dos preceitos constitucionais em relação à atuação da administração pública não participam direta e internamente do processo de construção das políticas públicas e que sua atuação quase sempre ocorre em momento posterior, quando os recursos já tenham sido empregados em obas ou serviços públicos mediante desvios, superfaturamentos ou fraudes, deve o setor jurídico e judiciário do Estado buscar meios para desenvolver não apenas sua forma peculiar de atuação mediante a propositura de demandas judiciais *a posteriori*, mas principalmente desenvolver conhecimento e tecnologia jurídica suficiente quanto às práticas políticas em todas as fases da construção das políticas públicas, de modo a acompanhá-las e, sem prejuízo da atuação dos órgãos de planejamento e execução, assim como dos órgãos de controle e fiscalização externos (TCU, AGU e MP), também ter e exercer atividades preventivas e orientadoras com o propósito de assegurar que as políticas públicas se desenvolvam dentro de um quadro de constitucionalidade, legalidade e probidade administrativa, evitando o uso indevido ou ilegal dos recursos públicos, a proliferação de demandas judiciais e a elevação dos custos das obras e serviços contratados pelo Poder público.

O fluxo corrente das políticas públicas (execução) deve ser contínuo e o menos gravoso para o erário, mas isso não pode implicar restrições ao exercício da atividade de fiscalização e controle, especialmente diante de evidentes indícios de fraudes, desvios e atos corruptivos. Por isso mesmo, é oportuno que se desenvolva no País a institucionalização e a profissionalização de operadores do direito com qualificações nas áreas de planejamento, gestão, execução, fiscalização e avaliação de políticas públicas, sob a forma de carreira jurídica organizada, de modo simétrico com as demais carreiras dessa mesma natureza que integram a organizado do Estado brasileiro, servindo com pessoa e instrumental técnico-profissional suficientemente preparados para o exercício dessa atividade.

Essa especialização profissional e em nível de carreiras jurídica pode ser uma opção que favoreça a intervenção do direito no âmbito das políticas públicas, com o propósito determinado de contribuir para a redução dos níveis da discricionariedade política, que se

manifesta de forma prejudicial ao verdadeiro interesse público, à lisura dos processos de contratação, à economicidade e à juridicidade.

Referências

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análises das políticas públicas. In: *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 83, p. 11-35, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n83/n83a01.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2018.

BRANCALEON, Brigida Batista *et al*. *Políticas públicas: conceitos básicos*. Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, abr. 2015. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=194922>. Acesso em: 18 jul. 2018.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

_____. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado n. 441, de novembro de 2017*. Altera a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, para dispor sobre a paralisação de obras públicas. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7268851&disposition=inline>. Acesso em: 20 jul. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos*: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>. Acesso em: 20 jul. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. *Obras públicas*: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas. 4. ed. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15232A37901529D259F061157>. Acesso em: 20 jul. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas*. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15232A37901529D144765541F>. Acesso em: 19 jul. 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. Paradoxos na construção do SUS. In: *Physis Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 705-708, jul./set. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/physis/v25n3/0103-7331-physis-25-03-00705.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2018.

CHRISPINO, Álvaro; DASI, Miriam Lúcia Herrera Masotti. Uma proposta de modelagem da política pública para a redução da violência escolar e promoção da Cultura da Paz. In: *Revista Ensaio*: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 16, n. 61, p. 597-624, out./dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v16n61/v16n61a07.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2018.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodologias. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6509/5093>. Acesso em: 19 jul. 2018.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). *A Política como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 181-200. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Diogo_Coutinho2/publication/293824610_O_Direito_nas_Politicas_Publicas/links/56bc803f08ae513496ecca16/O-Direito-nas-Politicas-Publicas.pdf?origin=publication_detail>. Acesso em: 11 jul. 2018.

DALCIN, Kellen C.; KAUCHAKJE, Samira. Processo de consolidação e normatização de políticas públicas no Brasil: estudo comparativo de implementação das políticas de assistência social e de proteção e defesa civil. In: *O Social em Questão*, a. 18, n. 33, p. 239-264, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=384&sid=44>. Acesso em: 17 jul. 2018.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas". In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 959-979, nov./dez. 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/64710/62584>. Acesso em: 16 jul. 2018.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a07v2059.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2018.

FREY, Klaus. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. In: *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 4, n. 1, p. 87-102, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/urbe/v4n1/a07v4n1.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2018.

_____. Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. In: *Cadernos de Pesquisa*, Universidade Federal de Santa Catarina, n. 18, p. 1-36, set. 1999. Disponível em: <http://www.academia.edu/2977746/An%C3%A1lise_de_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_algumas_reflex%C3%B5es_conceituais_e_suas_implica%C3%A7%C3%B5es_para_a_situa%C3%A7%C3%A3o_brasileira>. Acesso em: 18 jul. 2018.

_____. Governança urbana e participação pública. In: *Revista de Administração Contemporânea*, v. 1, n. 1, p. 136-150, jan./abr. 2007. Disponível em: <http://anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_629.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2018.

_____. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/download/89/158>. Acesso em: 18 jul. 2018.

_____; MANTOVANELI Jr., Oklinger. O político e o administrativo como dimensão de sustentabilidade: anotações para agenda de pesquisa no enfoque político processual. In: *7º*

Encontro Nacional ANPPAS, Brasília, p. 1-17, maio 2015. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/280239182_O_Politico_e_o_Administrativo_como_Dimensoes_de_Sustentabilidade_anotacoes_para_agenda_de_pesquisa_no_enfoque_politico_processual>. Acesso em: 17 jul. 2018.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: o que não é e o que pode ser. In: CARDOSO Jr., José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (Orgs.). *Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas*. v. 1. Brasília: IPEA, 2015, p. 55-79. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_ppa_vol_1_web.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2018.

_____. CARDOSO Jr., José Celso. Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento. In: *Revista Política Social e Desenvolvimento*, a. 2, n. 12, p. 6-29, dez.2014. Disponível em: <https://revistapoliticasocialedesenvolvimento.files.wordpress.com/2015/01/revista12.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2018.

JARDIM, José Maria; SILVA, Sérgio Conde de Albite; NHARRELUGA, Rafael Simone. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. In: *Perspectivas em Ciência da Informação*, v. 14, n. 1, p. 2-23, jan./abr. 2009. Disponível em: <http://portaldeperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/pci/article/download/743/535>. Acesso em: 16 jul. 2018.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2nd ed. Edinburgh: Pearson Education Limited, 2014. Disponível em: <http://loacentresg.com/lib/download/id=843765&type=file>. Acesso em: 17 jul. 2018.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: MADEIRA, Lígia Mori (Org.). *Avaliação de Políticas Públicas*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014, p. 50-63. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/108186/000948569.pdf?sequence=1>. Acesso em: 17 jul. 2018.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas Públicas*. v. 1. Brasília: ENAP, 2006, p. 289-313. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1253/1/cppv1_0403_lobato.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2018.

LOPES, José Rogério. Políticas públicas e processos sociais de exclusão: contribuições ao enfrentamento da pobreza urbana na contemporaneidade. In: PIMENTA, Carlos Alberto Máximo; ALVES, Cecília Pescatore. *Políticas Públicas & Desenvolvimento*. Campina Grande: EDUEPB, 2010, p. 23-53. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/j8gtx/pdf/pimenta-9788578791216.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2018.

MENEZES, Monique. O Tribunal de Contas da União, controle horizontal de agências reguladoras e impacto sobre os usuários dos serviços. In: *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 107-125, out. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n43/a06v20n43.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2018.

MURDA, Paula Fernanda Vasconcelos Navarro. *Políticas públicas*: o controle judicial e o papel das funções essenciais à justiça. Curitiba: Editora Prismas, 2015.

OLIVIERI, Cecília. *A atuação dos controles interno e externo ao Executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016, p. 9-46. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/14112016td_2252.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2018.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, set./out. 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/7140/5692>. Acesso em: 19 jul. 2018.

REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. In: *Revista Brasileira de Ciência Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 11-14, fev. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15982.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2018.

ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. *O modelo de controle externo exercido pelos Tribunais de Contas e as proposições legislativas sobre o tema*. Brasília: Senado Federal, 2002. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/156/41.pdf?sequence=4>. Acesso em: 19 jul. 2018.

RODRIGUES, Maria de Lurdes. O modelo das etapas e a análise das políticas públicas. In: _____ (Cood.). *Exercício de Análise de Políticas Públicas*. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa, 2014, p. 17-34. Disponível em: <https://www.incm.pt/portal/bo/produtos/anexos/10247020150105143732788.pdf>.

SEBRAE. *Políticas públicas: conceitos e práticas*. CALDAS, Ricardo Wahrendorff (Coord.). Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. Disponível em: <http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2018.

SILVA, Allan Gustavo Freire da. A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. In: *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 25-42, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/download/72132/41081>. Acesso em: 16 jul. 2018.

SOUZA, Celina. "Estado de Campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. In: *Revista Brasileira de Ciência Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15983.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2018.

_____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In: *Sociologias*, Porto Alegre, a. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 17 jul. 2018.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6644/5228>. Acesso em: 17 jul. 2018.

UNGER, Roberto Mangabeira. *O direito e o futuro da democracia*. Tradução Caio Farah. São Paulo: Boitempo, 2004.

_____. Uma nova faculdade de direito no Brasil. In: *Revista de Direito Administrativo*, FGV, Rio de Janeiro, v. 243, p. 113-131, 2006. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/42553/41316>. Acesso em: 11 jul. 2018.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/8095/6917>. Acesso em: 17 jul. 2018.

WEGRICH, Kai; JANN, Werner. Theories of the policy cycle. In: FISCHER, Frank *et al* (Edit.). *Handbook of Public Policy Analysis*: theory, politics, and methods: Taylor & Francis Group, 2007, p. 43-62. Disponível em: <http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20(Public%20Administration%20and%20public%20policy%20125)%20Handbook%20of%20Public%20Policy%20Analysis%20Th.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2018.

XERXENEVSKY, Lauren Lewis. Avaliação de políticas públicas: uma revisão conceitual. In: OLIVEIRA, Mara de; BERGUE, Sandro Trescastro (Orgs.). *Políticas Públicas*: definições, interlocuções e experiências. Caxias do Sul, RS, EDUCS, 2012, p. 121-138. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/POLITICAS_PUBLICAS_EDUCS_EBOOK_2.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2018.