V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

ELISAIDE TREVISAM

SIMONE MARIA PALHETA PIRES

VALTER MOURA DO CARMO

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais 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
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

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

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Elisaide Trevisam; Simone Maria Palheta Pires; Valter Moura do Carmo – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-473-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Inovação, Direito e Sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. V Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2022 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

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

V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

O V Encontro Virtual do CONPEDI, com a temática de Inovação, Direito e Sustentabilidade, mantendo o compromisso com a pesquisa acadêmica jurídica e seu papel social, mais uma vez demonstrou a maestria em organizar eventos.

O Grupo de Trabalho de Direitos sociais e políticas públicas II, concluindo o encontro, contou com apresentações de artigos com temas relevantes na atual sociedade demonstrando a preocupação de todos estudiosos do direito com a necessidade de efetivação dos direitos fundamentais sociais.

Foram abordados diversos problemas encontrados na sociedade analisando-se como os instrumentos tributários relativos à incidência do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural em espaços urbanos podem auxiliar para a formulação de políticas públicas nas cidades do Brasil, tratados no artigo "O esquecimento do rural nas áreas urbanas: uma análise da aplicação da legislação do ITR para a criação de políticas públicas de aposentadoria do trabalhador rural no meio urbano".

No artigo "Neoliberalismo e a exploração sexual de crianças e adolescentes: o caso das meninas balseiras da Ilha de Marajó-PA e o turismo sexual em Fortaleza-CE" explicou-se a importância de políticas públicas para assegurar esses direitos, frequentemente violados. Falta de políticas públicas eficazes para erradicar a exploração sexual das crianças e adolescentes.

Contribuindo para a pesquisa sobre tecnologia no campo do direito, o artigo "Análise econômica da tecnologia aplicada ao direito" trouxe uma reflexão quanto a aplicabilidade da Análise Econômica do Direito como ferramenta de análise e eficácia da Tecnologia, notadamente, o uso da Inteligência Artificial no direito brasileiro e como os custos efetivos do uso de tecnologia no sistema jurídico impactam a virada tecnológica do direito brasileiro.

E diante da nova era tecnológica, o artigo "Movimentos sociais virtuais e políticas públicas" discutindo a importância dos movimentos sociais virtuais enquanto formas de pressão não-institucionais nas políticas públicas, conclui que o crescimento do uso dos meios virtuais para

expor e debater as questões sociais pode transformar as tecnologias da informação e comunicação em mecanismos de favorecimento para a articulação e organização política da população na efetivação de seus direitos.

Dando continuidade nas pesquisas sobre políticas públicas, o artigo “A obrigatoriedade da participação dos órgãos responsáveis pela política pública dos entes federativos nas audiências de mediação sobre litígios coletivos pela posse e propriedade” apresentou uma análise se a participação dos órgãos responsáveis pelas políticas públicas na audiência de mediação do art. 565. §4, do CPC é realmente facultativa, como transcrito no texto legal, ou se, diante de interpretação mais aprofundada, seria obrigatória sob o prisma do direito à moradia, da finalidade das políticas públicas em concretizá-lo, do dever da Administração Pública em efetivá-las, e da fiscalização pelo Poder Judiciário.

O artigo “O impacto da globalização econômica neoliberal na implementação das políticas públicas sociais nos países em desenvolvimento”, apresentou uma investigação sobre o impacto promovido pela globalização em seu viés neoliberal na concretização das políticas públicas para garantia dos direitos fundamentais nos países em desenvolvimento, explicando que, a partir da globalização cada vez mais acelerada em razão do surgimento de novas tecnologias de comunicação, constata-se um gradual enfraquecimento dos regimes democráticos, da soberania dos Estados e da capacidade do poder público em tutelar os direitos fundamentais de seus cidadãos, acabando por concluir que, possuindo a maior parte de suas finanças comprometida a adequação ao modelo da globalização neoliberal, não restam recursos a serem aplicados na implementação de políticas públicas.

Explicando que a austeridade tornou-se palavra de ordem no cenário de crise econômica, mas isso não implica que seja a única alternativa viável. Corte de gastos (EC n. 95/2016), flexibilização trabalhista, Reforma Previdenciária e erosão dos direitos sociais, o artigo “A política da austeridade como precipício e a necessidade de um novo planejamento para retomada do crescimento econômico” trouxe ideias de como alavancar a economia com medidas que cerceiam o desenvolvimento socioeconômico e ainda lidar com a recessão pós-pandemia.

Com o objetivo de realizar estudo da saúde enquanto direito social a partir dos princípios basilares apontados por John Rawls na sua obra Uma Teoria da Justiça, o artigo “A saúde como pressuposto de direito social em Rawls: anotações iniciais”, buscou analisar se o direito à saúde como um bem que deve ser protegido por meio do poder público e das instituições de justiça.

Para complementar, o artigo “O conceito de justiça de John Rawls: a sua aplicação como marco teórico para estudos de políticas públicas voltadas à saúde” analisou a aplicabilidade da Teoria da Justiça de John Rawls como marco teórico para pesquisas relativas a políticas públicas, visando, assim, o desenvolvimento essencial dos indivíduos discorrendo sobre os princípios fundamentais da justiça, sobre a posição original e o véu da ignorância como pressupostos de estruturação de uma sociedade ideal e pluralista, destacando as imbricações do Estado e as políticas públicas na estrutura social-institucional e na estabilidade democrática.

Mantendo a preocupação com o direito fundamental à saúde, o artigo “Diretrizes judiciais dos modelos decisórios na política pública de saúde via concessão de medicamentos” tratou da compreensão dos modelos decisórios da política pública de saúde. buscando identificar quais diretrizes são possíveis de serem extraídas da jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, no que toca à compreensão dos modelos decisórios da política pública de saúde no que tange a concessão de fornecimento de medicamentos.

Buscando demonstrar a necessidade de aprovação do Projeto de Lei nº 8.058/14 que trata da implementação dos processos estruturais no ordenamento jurídico brasileiro, o artigo “Necessidade de promulgação do Projeto de Lei nº 8.058/14 para a implementação de políticas públicas em sede de litígios estruturais” discutiu a possibilidade de o Poder Judiciário julgar questões afetas as políticas públicas, tendo posteriormente sido feita as diferenciações entre litígios coletivos e estruturantes, inclusive declinando sobre a origem dos processos estruturantes e suas limitações legais para implementação prática no Brasil, concluindo como premente a necessidade de promulgação do referido texto legal, sob pena de se gerar não só desincentivo para a adoção do modelo estrutural no Brasil, mas também efetiva insegurança jurídica.

O fato de ter aumentado o número de casos de pessoas com o Transtorno do Espectro Autista (TEA) nos últimos anos no mundo, o artigo “Breves considerações sobre os direitos das pessoas com o transtorno do espectro autista”, apresentou a reflexão da essencialidade do conhecimento sobre o TEA e da existência de políticas públicas e que os direitos dos autistas sejam efetivados. Utilizou-se uma pesquisa bibliográfica e documental.

Trazendo a história do trajeto da periodização do Planejamento Governamental e da Gestão Pública no Brasil, o artigo “O planejamento governamental no brasil ao longo dos anos com enfoque na saúde” apresentou o histórico desde a Primeira República em 1889 até a Consolidação da Democracia em 2016, demonstrando a relação econômica do país com os resultados e reflexos na governança da Saúde.

O artigo “Ativismo judicial e efetivação de direitos sociais: o judiciário como instância compensadora de deficits sociais?” demonstrou que o deficit resultante dessa limitação se traduz em pedidos de concretização de direitos sociais ao Judiciário, que, ao acolhê-los, sob o mote da dignidade da pessoa humana, ignora as escolhas políticas do Legislativo e do Executivo, argumentando que o ativismo judicial aposta em escolhas pontuais nocivas para o coletivo e esgota os recursos destinados a políticas públicas.

Investigando o bem comum como um valor jurídico administrativo e constitucional, o artigo “O bem comum constitucional como critério de avaliação jurídica de políticas públicas”, trouxe um comento dobre as fases do ciclo das políticas públicas segundo o valor do bem comum, enfocando a fase de avaliação das políticas, especificando-se o “bem comum” como um critério de avaliação, do tipo jurídica, de políticas públicas.

Com o objetivo de melhor compreender o direito fundamental à alimentação, a partir da análise do arcabouço jurídico brasileiro no contexto da COVID-19, o artigo “Insegurança alimentar e acesso à justiça no brasil da covid-19” destacou a análise dos mecanismos de garantia desse direito e a importância da sua concreção para a própria consolidação do Estado democrático de direito.

Com o tema educação inclusiva, o artigo “Educação inclusiva para crianças e adolescentes com deficiência: contribuições do plano estadual de educação de Santa Catarina” buscou responder em que medida o vigente Plano Estadual de Educação de Santa Catarina viabiliza a meta de universalização da educação básica para crianças e adolescentes com deficiência, com idade entre quatro e dezessete anos, apontando que o atendimento educacional especializado atinge 99,8% das crianças e adolescentes com deficiência em Santa Catarina, indicando a efetividade do Plano Estadual de Educação.

Explicando que o Trabalho, assim como educação, são direitos sociais garantidos na Constituição da República Federativa do Brasil, o artigo “Diretrizes de um estudo crítico sobre as alterações propostas pela PEC 32/2020” expos a ideia de que a adoção de cotas raciais como garantia de acesso à educação formal representa modo eficiente de preparar as pessoas para melhores condições de vida e qualificação para melhores empregos e melhores salários, por consequência viabiliza a mobilidade socioeconômica, assegurando que políticas públicas com ações afirmativas para inserção da população negra no mercado de trabalho por meio da educação formal representa medida de diminuição de desigualdade material.

Buscando apresentar um panorama geral das mudanças propostas pela PEC 32/2020 e elencar algumas das principais críticas que a doutrina tem feito para a reforma administrativa,

uma vez que parte da ideia de que reformas democráticas devem enfrentar debates doutrinários e se sustentar em estudos científicos, o artigo “Direitos fundamentais da população negra no Brasil: o papel das políticas públicas na sua implementação após a Constituição de 1988” destacou a necessidade da participação da doutrina no debate da reforma administrativa, uma vez que é a partir de pesquisas e observações críticas que se alcançará uma reforma administrativa democrática e que se oriente pelos princípios constitucionais.

E ainda, retratando o compromisso étnico-racial igualitário manifestado no texto da Constituição Federal de 1988, em que são reconhecidos direitos e garantias fundamentais dos negros, o artigo “Cotas raciais: políticas públicas para inclusão no mercado de trabalho por meio da educação formal” apresentou um estudo, sobre a adoção de políticas públicas de promoção de igualdade racial, nas quais se incluem as ações afirmativas, como ferramenta a dar efetividade à implementação das normas e princípios constitucionais que pretendem de fato assegurar a dignidade da pessoa humana e direitos sociais da população negra, combatendo as discriminações e desigualdades política, econômica e sociais comparativamente aos brancos.

E para finalizar, o artigo “Federalismo brasileiro e políticas públicas: a política de acolhimento institucional para crianças e adolescentes nos municípios do estado da Bahia para análise do impacto das relações intergovernamentais e a subsidiariedade” analisou a compatibilidade de aplicação do princípio da subsidiariedade nas relações intergovernamentais do modelo federalista cooperativo brasileiro, sugerindo a adequada aplicação do princípio em virtude dos benefícios apresentados no cenário da política socioassistencial nos entes municipais baianos.

Neste contexto de reflexão sobre os direitos fundamentais sociais e a necessidade de efetivação pelas políticas públicas, o Grupo de Trabalho consubstanciou a temática com pesquisas sérias e fundamentadas, contribuindo para a disseminação de um direito mais justo. Boa leitura!

Valter Moura do Carmo

Universidade Federal do Tocantins

Elisaide Trevisam

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Simone Maria Palheta Pires

Universidade Federal do Amapá

O BEM COMUM CONSTITUCIONAL COMO CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO JURÍDICA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

THE CONSTITUTIONAL COMMON GOOD AS A CRITERION FOR PUBLIC POLICIES JURIDICAL EVALUATION

Valdemar Bernardo Jorge [1]

Resumo

No artigo se investiga o bem comum como um valor jurídico administrativo e constitucional. Comentam-se também as fases do ciclo das políticas públicas segundo o valor do bem comum. O enfoque recai na fase de avaliação das políticas, especificando-se o "bem comum" como um critério de avaliação, do tipo jurídica, de políticas públicas. O artigo é de caráter teórico, acadêmico, reflexivo, e resulta de pesquisa qualitativa, descritivo-explicativa, de fontes bibliográficas. O resultado visado é o da propositura dos sentidos do bem comum como um critério, especialmente para julgamento de políticas públicas em termos de qualidade jurídica.

Palavras-chave: Avaliação de políticas públicas, Avaliação jurídica de políticas públicas, Bem comum, Bem comum constitucional, Direito e políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

This article investigates the common good as an administrative and constitutional value. The public policies cycle phases are also commented according to common good reference. It focuses on the evaluation phase, specifying the common good as an evaluation criterion. This is a theoretical and academic article, and is a result from qualitative and descriptive-explanatory research from bibliographic sources. The intended result is a proposition of common good meanings as a criterion for judging public policies in terms of juridical quality.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Common good, Constitutional common good, Public policies evaluation, Juridical public policies evaluation, Law and public policy

[1] Doutorando, no programa Mudança Social e Participação Política, da USP - Universidade de São Paulo, EACH

INTRODUÇÃO

Dentre os desafios da Gestão Pública atual, a avaliação de políticas públicas exerce função central em um legítimo processo decisório, baseado em evidências, acerca da continuidade, encerramento ou reforma de uma política pública.

Ao mesmo tempo, o Direito Administrativo, constitucionalizado, para a efetividade de seus princípios, articula-se de modo interdisciplinar, reunindo norma e técnica da gestão rumo às finalidades legítimas do ordenamento jurídico. Pode-se dizer que uma dimensão, a jurídica, não subsiste sem a outra, administrativa, pragmática, gerencial.

A análise jurídica de todo o ciclo das políticas públicas tem ganhado cada vez mais relevância teórica e prática, sendo de interesse, pelas questões que levanta, a toda a diversidade de atores envolvidos na formação, desenvolvimento e controle das políticas.

O desenvolvimento de uma abordagem específica de análise e valoração, a chamada DPP (Direito e Políticas Públicas), sob um viés institucional, reitera essa tendência crescente de relevância.

A avaliação jurídica, propriamente dita, de uma política pública, ainda assume pouco espaço de discussão se contraposta à sua relevância social e utilidades aos controles interno, externo e social da Administração. Segue-se, pois, uma dificuldade de cultura de avaliação.

Uma das causas possíveis, e que não justifica o fato, pelo contrário, demanda seu estudo e debate, pode ser face à judicialidade das políticas, ou seja, a possibilidade de sua apreciação pelo Judiciário, relegando-se tal análise apenas em casos de conflito ou por meio de um processo judicial, como que setorizando a análise a um momento específico.

Outro ponto possível são as conhecidas dificuldades gerais do processo avaliativo, tais como mobilização de estruturas, serviços, pessoal, bem como os conflitos e interesses políticos envolvidos.

Por fim, pode também ser causa do distanciamento cotidiano da avaliação jurídica a realização de avaliações deste tipo pelos diversos tipos de controle, que se fazem de modo esparso, ou seja, sem se nominarem necessariamente “avaliação jurídica”, embora assim procedam no mérito do que analisam.

A despeito das especulações das causas, fato é que os efeitos das políticas e sua constituição demandam maior e mais qualificada discussão. Nesse sentido, o bem comum tem sido um valor recorrente face aos desafios contemporâneos, em tempos de crise social, econômica e ambiental. O bem comum parece recuperar sentidos perdidos e que podem auxiliar na superação dos cenários deletérios.

Nesse sentido, o presente estudo pretende analisar a legitimidade jurídica e democrática do bem comum como um princípio constitucional, hermenêutico e de aplicação das leis, conjugando-se sua semântica ao "interesse público", uma das balizas do Direito Administrativo. Faz-se tal análise seguindo a premissa de que todo Direito Administrativo é constitucional.

Na sequência, analisam-se alguns momentos do ciclo das políticas públicas, modelo compreensivo adotada para pensar tal dinâmica processual pública. Isto porque busca-se sustentar que o bem comum, sendo um valor jurídico, político e constitucional, pode permear todas as fases do ciclo como um critério decisório, de justificação e legitimação de escolhas.

Ao mesmo tempo, o bem comum pode firmar, também, um critério avaliativo, seja face aos resultados, seja no curso do monitoramento ou mesmo na identificação de problemas e estabelecimento de agendas.

Desta forma, o artigo é apresentado ao Grupo de Trabalho "Direitos Sociais e Políticas Públicas" uma vez que sua proposta enfoca, na teoria das políticas públicas, uma importante relação, qual seja, Direito e Políticas Públicas. Com a exigência constitucional de conformidade de todos os atos públicos aos seus preceitos, tem-se a relevância do estudo no sentido de discutir a temática a partir de um corpo de pesquisas qualificadas para tanto.

Trata-se de artigo teórico, acadêmico, reflexivo, estruturado por meio de pesquisa qualitativa, descritivo-explicativa, e de fontes bibliográficas. O principal resultado visado é discutir a avaliação jurídica de políticas públicas, reconhecendo-se no bem comum um critério legítimo e válido para tanto.

1. O BEM COMUM CONSTITUCIONAL

Nesta primeira discussão do tema, inicia-se com a apresentação de um percurso da noção de “interesse público” a de “bem comum”, a partir do Direito Administrativo Constitucional.

Tal base pavimenta que se possa tratar, nas seções seguintes, do bem comum constitucional, do ciclo estruturante das políticas públicas e da avaliação jurídica de políticas públicas.

1.1 Do interesse público ao bem comum

Um dos princípios basilares de toda a dogmática moderna do Direito Administrativo, na sua construção ocidental, é a noção de “interesse público” (MEDAUAR, 2018, p. 31); (MELLO, 2009, p. 56).

Ainda atualmente, princípios como o da supremacia do interesse público sobre o privado, e a indisponibilidade do interesse público, têm fundamentado reflexões, debates e pesquisas, bem como decisões administrativas e judiciais.

Fato é que, com o fenômeno da constitucionalização do Direito, também ocorrido no campo do Direito Administrativo, em razão do processo de redemocratização vivido no contexto da Constituição de 1988, assumem, os direitos fundamentais e a limitação do poder estatal (e vedação da arbitrariedade e desvio de finalidade), dianteira da hermenêutica jurídica.

As concepções contemporâneas do interesse público, assim, não o dissociam deste ambiente constitucional. Somam-se, assim, perspectivas. A função, que marca o dever público de a Administração atender o interesse público (MELLO, 2009, p. 27) soma-se à tutela dos direitos fundamentais (DI PIETRO, 2017, p. 84).

A perspectiva, então, para além de uma supremacia abstrata, passa a ser da compatibilização, harmonização, ponderação de direitos fundamentais (MEDAUAR, 2018, p. 128); (OLIVEIRA, 2017, p. 73).

Substancialmente, o interesse público, em geral, será compreendido como um conjunto de interesses, que não é uma soma de interesses individuais, ou um interesse da maioria, mas, antes, o interesse que resulta de um conjunto de indivíduos, pessoas, na

qualidade de membros de uma sociedade, sendo esta associação a fonte do comum (MELLO, 2009, p. 61).

Por isso mesmo, o interesse público não se confunde com interesse gerais, interesses coletivos, interesses difusos e, ainda, o bem comum, conforme adiante se explorará, nesta expressão, com mais detimento.

Outros sentidos gravitam em torno a um bem coletivo, da coletividade, da vida em sociedade, sem, com isso, subtrair-se o indivíduo enquanto tal. Tampouco se admite que o Estado, em seus interesses individuais, valha-se da supremacia para impor decisões arbitrárias de seu interesse, violando-se direitos.

Por isso o interesse público, de modo muito aceito, firma a grande finalidade do Estado, sua razão de ser e para onde deve direcionar seus esforços e resultados, sob pena de desvio e desvirtuamento da função pública, buscando-se o bem de toda a população, a percepção das exigências sociais gerais (MEDAUAR, 2018, p. 127-128).

Para alguns autores, o interesse público assume especial significação no contexto de um Estado Social, de Bem-Estar. A atividade administrativa se direciona ao grupo social como um todo, limitando-se, então, desigualdades do individualismo (CARVALHO FILHO, 2018, p. 85); (DI PIETRO, 2017, p. 85).

Deste modo, o interesse público cumpre funções (fim, limite) e, também, possui indicativo de substância (bem-estar, direitos sociais). Considera-se que, embora um conceito indeterminado, seja determinável em casos concretos (CARVALHO FILHO, 2018, p. 85).

Do interesse público ao bem comum podem ser abertas algumas relações. Para alguns autores, como Haeberlin (2014, p. 405) não haveria diferença ontológica, apenas metodológica, nas expressões. Ambos seriam a razão de ser do Estado, a razão “do” Estado, e não “de” Estado. O interesse público caberia preferencialmente ao discurso do Direito e do Estado, enquanto o bem comum, preferencialmente, à Ciência Política.

Ressalve-se, contudo, que o bem comum carrega consigo, na tradição do pensamento ético-político ocidental, um sentido mais finalístico e antropológico – concernente à natureza comum a todos os seres humanos –, além de mais abrangente na ordem da *polis* e radicado em dados estáveis e universais. Em uma análise mais detida, não se mostra rigorosa, portanto, a identificação entre o bem comum clássico e a noção,

mais volátil e moderna, de interesse público. Ambos se tocam, com frequência, em vários pontos, mas não são rigorosamente a mesma coisa. Isto não é algo de difícil compreensão: um interesse público convencionalmente pactuado como, por exemplo, certas políticas eugenistas de controle de natalidade, podem facilmente refletir uma demanda política que atenta radicalmente contra o bem comum.

Contudo, não obstante esse limite semântico, a interpretação de Haeberlin ainda nos é útil para compreender as intersecções entre os dois conceitos. E, ao menos da parte dos gestores públicos, legisladores e magistrados, convém que eles identifiquem na maior parte das vezes o interesse público, ainda que circunstancial, com o bem comum, ou sempre que não tiverem um discernimento claro a respeito do amplo significado deste último.

Ainda no espírito constitucional dos administrativistas contemporâneos, Haeberlin vai destacar que os termos jurídicos, mais do que uma arena de guerra de origens e fins, necessitam ser pensados e trabalhados sob uma perspectiva "[...] notadamente naquilo que refletem a efetividade e a eficácia da Constituição e dos direitos fundamentais" (p. 24).

Tanto assim que a teoria das políticas públicas de mérito, propostas pelo pesquisador, se preocuparão precipuamente com um controle de legitimidade, baseado em um julgamento de justiça, equacionando-se do melhor modo possível (redução de colisões e sacrifícios) os direitos fundamentais em jogo.

É em razão de tal proximidade ontológica, aliás, que autores como Meirelles (2006) vão utilizar vastamente o "bem comum" na análise e explicação do Direito Administrativo – muito embora não o faça como mera sinonímia.

Meirelles, assim, identifica a relação do bem comum como um valor político que qualifica o homem público, de modo que sua forma de atuação se dá em prol desse bem, estabelecendo uma ética em torno às demandas do bem coletivo (2016, p. 48).

Na vida pública, assim, o bem comum seria o demarcador da finalidade de todos os atos, sejam legislativos, executivos ou judiciários (MEIRELLES, 2016, p. 48).

Parâmetro de interpretação do Direito Administrativo, eis que "objetivo primacial da Administração" (MEIRELLES, 2016, p. 52), o bem comum delimita poderes

administrativos tais como o discricionário (2016, p. 53), o hierárquico (2016, p. 142), e se reflete em princípios como a legalidade e a moralidade (2016, p. 92).

Deste modo, desatender o bem comum é desviar-se da finalidade pública, seja em qual esfera se emane o ato viciado (MEIRELLES, 2016, p. 142).

Sem prejuízo de tais aspectos de garantia ao cidadão que o bem comum confere quando pode ser medida de controle e instituição de finalidade, também o bem comum indica uma substância a ser atendida, não apenas uma direção.

Nesse sentido, para Meirelles (2016, p. 726), falar em bem comum é pensar no bem-estar social, o bem do povo em geral, a satisfação de necessidades das comunidades humanas, o que demanda noções de justiça social e deve ser alcançado por meio do desenvolvimento nacional, seguindo-se a sistemática da Constituição.

Trata-se da concepção do Estado Social reunida ao Estado Democrático de Direito, em que o planejamento público exerce função de excelência na estruturação de tal busca (MEIRELLES, 2016, p. 888).

O bem comum, porém, vai muito além do direito fundamental à satisfação das necessidades básicas. Para os filósofos clássicos como Aristóteles e São Tomás de Aquino, o bem comum consiste naquilo que é bom para o comum dos homens segundo a sua natureza essencial e os seus fins últimos. Esta é a sua definição mais lógica, básica e, não obstante, mais abrangente também.

Este conceito compreende também os aspectos antropologicamente finalísticos que evocam a realização das melhores potencialidades do homem, do seu êxito vocacional, do cumprimento da sua missão pessoal e intransferível no mundo, do exercício da dignidade e da razoabilidade que lhe são próprias, enfim, da conquista da sua felicidade autêntica segundo o seu propósito existencial.

A realização humana que uma correta visão do bem comum não pode deixar de contemplar é perpassada, necessariamente, por uma série de valores. Entre eles, elencam-se os valores da participação na vida política, da livre iniciativa empreendedora, das liberdades de informação e de expressão, da busca da sabedoria e da integridade ética, do auto aprimoramento nas virtudes, da abertura para a alteridade no serviço aos demais, do direito de usufruir de uma cultura sadia e construtiva, de uma estável segurança político-

jurídica, de uma felicidade e prosperidade condignas ao seu engenho e esforço pessoais, de uma justa orientação ao seu Bem último e supremo, entre outros.

Tem-se aí, por conseguinte, uma visão de bem comum alicerçada numa antropologia integral, que não despreza a dimensão proativa do homem, seu potencial para o auto aperfeiçoamento e sua eminente vocação transcendental e política.

Outro administrativista em que a noção de bem comum é usada com alguma frequência é Justen Filho (2016). Partindo da compreensão do Direito Administrativo como vinculação direta de competências estatais a direitos fundamentais, entende o autor o bem comum como um critério democrático fundamental, que não pode se perder em usos retóricos para violar direitos.

Direitos fundamentais, democracia, condução de políticas públicas, limitação dos poderes, todos convergem em torno à promoção do bem comum, não podendo dele desviar. Para Justen Filho, a função administrativa é "[...] instrumento de realização concreta dos direitos fundamentais" (JUSTEN FILHO, 2016, p. 86).

Desse modo, o bem comum resta como legítimo critério de decisão e avaliação em políticas públicas, dentre outros meios e instrumentos de gestão pública.

1.2 O bem comum constitucional como referência de interpretação e valoração

Além de toda formação do direito público moderno e sua dogmática estruturante, tem-se que a presença do bem comum, como valor, no texto constitucional, guarda raízes genéticas no processo constituinte.

Cittadino (2004, p. 3-4), bem como Schmidt e Araujo (2012), identificam na Constituinte de 1987 e na Constituição de 1988 a presença da obtemperação dos valores liberais com os valores da teoria política da justiça chamada "comunitarismo".

Os direitos fundamentais, especialmente os sociais e seus valores, assim como os objetivos fundamentais e os fundamentos da República revelariam essa presença no texto constitucional. Em torno a tal característica da Constituição, Mezzaroba e Strapazzon (2012) propõem uma dogmática do bem comum constitucional e dos direitos fundamentais, especialmente os sociais.

A função de tal dogmática seria possibilitar inovações nas soluções jurídicas, com novas dinâmicas de interpretação e de valoração racional dos fenômenos, quando do enfrentamento dos problemas públicos por todos os agentes.

O bem comum constitucional proposto, assim, permitiria uma chamada "nova política do bem comum", na medida em que a ótica dos direitos fundamentais sociais e do bem comum redimensionariam os limites liberais comumente empregados na valoração a partir da dignidade da pessoa humana.

Tal cognição não nega os direitos individuais, mas permitiria o redimensionamento dos preceitos de bem-estar social e sua amplificação rumo ao bem comum, inclusive porque em casos coletivos, muitas vezes a lógica do bem comum permitiria melhores soluções do que as de um individualismo atomizado.

A base do bem comum constitucional é extraída, pelos autores, de fundamentos da própria Constituição de 1988[1], enquanto um Estado Social e Democrático de Direito. A compreensão republicana dos direitos fundamentais, da cidadania e da prática política, assim como as noções de bem-estar social e o estabelecimento de espaços públicos de deliberação racional são componentes básicos de tal dogmática.

Ainda, movimentos dialógicos, comunicativos e deliberativos, em que haja a presença pública e profunda da jurisdição constitucional seriam decisivos para o amplo debate moral das questões envolvendo o bem comum. Apenas assim se poderiam formar consensos políticos aptos a estabilizar questões no espaço público e político, sem maiores ressentimentos ou revanches.

Preocupação com o outro e seu bem-estar, fortalecimento da coesão, solidariedade e convivência democrática também seriam pressupostos da dogmática do bem comum constitucional.

---

[1] De um modo sintético, envolvem-se os fundamentos da República Federativa do Brasil, art. 1º da CF/88, e os objetivos constitucionais, art. 3º, CF/88. Igualmente, o art. 5º, direitos fundamentais individuais e coletivos, e o art. 6º, com os direitos fundamentais sociais declarados. Também, o art. 7º, com os direitos trabalhistas visando a melhoria da condição social do trabalhador, o Título VIII do texto constitucional, que trata da Ordem Social, a qual, nos termos do artigo 193, "tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais". Ainda, conforme literalidade do artigo 170, fundamento da Ordem Econômica, a "valorização do trabalho humano e [da] livre iniciativa", com a finalidade de "assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social". Considera-se, ainda, o capítulo da Seguridade Social – Saúde, Previdência Social e Assistência Social, da Educação, da Cultura, do Desporto, da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Comunicação Social, do Meio Ambiente, da Família, Criança, Jovem, Adolescente, Idoso e dos Índios.

A construção dessa dogmática deve se operar em sólidas bases institucionais, que reconheçam valores sociais, para que possa haver o desenvolvimento de uma cultura do bem comum a longo prazo, até mesmo em razão das fragilidades na aplicação do bem comum no contexto de repúblicas inacabadas e de novas democracias.

A dogmática do bem comum e dos direitos fundamentais sociais se torna especialmente relevante em torno ao estabelecimento de políticas de promoção social, de acesso a serviços públicos e ao mercado de trabalho, de condições de trabalho, de tutela de riscos, de financiamento de proteção social, de sustentabilidade ambiental, etc.

Ao cabo da breve síntese do bem comum constitucional, podem-se somar considerações de dois estudos de Cristóvam, seja na relação do conceito de interesse público no Estado Constitucional de Direito, seja acerca da "genealogia" do "interesse público" a partir da noção de "bem comum".

Isto porque se pode realizar um alinhavo definitivo da proposta, que envolve o Direito Administrativo Constitucional e os conceitos de interesse público e bem comum.

Para Cristóvam (2013), o Estado Constitucional de Direito implica em uma noção específica de interesse público. Como visto no ponto precedente, a supremacia fundante é a dos princípios constitucionais e seus mandamentos de otimização nos casos práticos.

Para o autor, portanto, o regime jurídico administrativo e sua legitimação se assentariam no cuidado com a pessoa do cidadão, visto como integrante de uma sociedade, considerado em seus interesses públicos e privados. A ordem não é mais estatocêntrica, mas pensada na pessoa do cidadão e dos direitos fundamentais.

Portanto, ao invés de uma supremacia abstrata, por força de um interesse público igualmente abstrato, ter-se-ia a dignidade da pessoa humana, do Estado Democrático de Direito, do princípio republicano, da constitucionalização, personalização e humanização das relações jurídicas como referenciais maiores da ponderação casuística.

Sem perder de vista esse regime jurídico administrativo, a genealogia do interesse público na noção de bem comum de Cristóvam (2019) revela mais configurações úteis ao problema do artigo.

Feita uma análise de longo espectro dos usos históricos do "bem comum" na Filosofia Política ocidental, e face as bases do Direito Administrativo moderno no

“interesse público” e sua constitucionalização, o autor sintetiza alguns pontos comuns para pensar o jogo conceitual atualmente.

Inicialmente, para Cristóvam (2019), o bem comum tem sido uma constante moral no pensamento político ocidental, sendo sua presença como preocupação do sentido social e do fazer político recorrente.

O conceito de bem comum, no largo espectro, seria, para o autor, indeterminado, muito embora os diversos contextos de sua veiculação o tornem determinável.

Em suma, a adoção atual de uma noção interpretativa do bem comum remeteria à consideração de interesses individuais, de grupos menores, e interesses gerais de uma comunidade política mais ampla. Este traço tornaria a participação política indelével, indissociável das técnicas de balanço, composição e ponderação de interesses.

Trata-se de uma visão um tanto relativista e convencionalista a respeito do bem comum, que se cristalizou, sim, numa forma bem determinada e universalmente válida em diversos momentos do pensamento ocidental. Nem por isso, contudo, a leitura deste autor deixa de ser um aporte pertinente à questão.

Outro pressuposto ínsito à noção de bem comum seria o entendimento da estruturação da coletividade a partir dos indivíduos. Este “todo” não pode aniquilar suas “partes”. Deve-se respeito às individualidades e cuidado de rigor extremo no manejo de noções gerais ou quaisquer outras do critério da vontade “da maioria”.

Por isso mesmo, o bem comum jamais poderia fundamentar políticas autoritárias ou totalitárias, tal como o interesse público não se serve a justificar arbitrariedades. O bem comum se afasta de seu propósito quanto mais desrespeitar os indivíduos e se basear em cálculos utilitaristas.

Dessa forma, para haver um bem comum na política, um bem comum constitucional, é preciso atentar a procedimentos e à substância de direitos. A busca de consensos éticos, a compreensão das problemáticas sociais, a valorização da convivência democrática, a sanidade cultural, a lisura política acima da contraposição de interesses, a tutela dos direitos fundamentais e dos direitos humanos, todos estes elementos propostos por Cristóvam (2019) no contexto do Estado Constitucional de Direito seriam imperativos do bem comum.

2. CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO

O bem comum constitucional, por suas bases e valores, traz uma dinâmica de democracia social com base tanto em procedimentos deliberativos e participativos quanto em caráter substancial de direitos.

Nesse sentido, nada impede que o bem comum constitucional seja aplicável em diferentes momentos do ciclo formal das políticas públicas, enfocando-se nesse artigo o momento da avaliação, especificamente a jurídica.

Deste modo, de plano, a qualidade do próprio procedimento participativo e deliberativo pode demarcar um critério de avaliação quando do monitoramento e avaliação de qualquer política.

Com base em Secchi (2019), autor de referência nesta subseção para se pensar toda a estrutura do ciclo de políticas públicas, ao qual se busca aproximar o bem comum, é possível delimitar como momento inicial do ciclo a identificação do problema.

Este momento, pode-se afirmar, é fundamental para o bem comum como catalisador de identificação na valoração de problemas públicos, assim como ele mesmo vale como um identificador de problemas públicos em cenários de violação de seus valores próximos e correlatos. Igualmente, pode-se identificar uma lista de prioridades a partir da ótica do bem comum buscado.

Considerando, ainda, que o problema seja um demarcador entre uma situação presente e uma ideal, tem-se que o ponto de mudança e de transformação social possa ser desenhado neste referencial, especialmente como padrão de mudança percebida pela política.

Nesta primeira fase, pode-se considerar que o caráter participativo se afirma por meio da verificação de como os destinatários das políticas, ou os especialmente afetados por seu objeto, formulam o problema, e como são ouvidos e percebidos, assim como compreendem sua situação.

Ao seu turno, a segunda fase, ainda no esquema de Secchi (2019), consiste na formação da agenda. Neste ponto, novamente, o caráter transformador do bem comum pode ser buscado, verificando-se a agenda se vincula com mudanças e em como elas podem ser mensuradas.

É importante pontuar que o ingresso na agenda deve, também, atender a critérios técnicos e objetivos, tais como atenção, resolutividade e competência públicos (SECCHI, 2019). O bem comum pode se somar como um critério também para esta fase de formulação das políticas.

Das diversas agendas (política ou sistêmica, formal, da mídia), que classifica Secchi (2019), é de se considerar que a abordagem da democracia participativa e deliberativa aponta para se ter a atenção às diferentes dinâmicas de formação da opinião e da vontade políticas na sociedade civil.

Além disso, a abordagem multicêntrica das políticas públicas (SECCHI, 2019), por meio do reconhecimento de múltiplas agendas, também eleva o reconhecimento e o potencial de participação, especialmente face a complexidade, sobreposição e multiplicidade de espaços de interesses sociais a serem levados em conta.

Quanto à fase de formulação de alternativas, face ao bem comum, pode-se empregar uma conjugação da análise técnica com a argumentação que vise estabelecer um número de alternativas que abranja realidades de transformação e de participação no planejamento da solução pública para o problema delimitado.

Deste modo, o aparato de projeções, predições e conjecturas pode ser colocado à disposição das finalidades e dos valores pré-estabelecidos pela construção específica a partir da ótica do bem comum.

Ao mesmo tempo, nesta mesma fase, especialmente sob a possibilidade da análise argumentativa da fase de formulação de alternativas (SECHHI, 2019), pode-se desenvolver especial atenção à participação e à deliberação dos atores.

Esta abertura pode resultar em uma política com alto teor negociado, envolvimento das partes, experiência empírica, reuniões, fóruns e debates, o que pode ser a solução mais apropriada em alguns cenários e, ainda, pode densificar o teor participativo em sua formação.

Ao seu turno, a fase de tomada de decisão, no ciclo das políticas públicas (SECCHI, 2019) caberia perguntar, dentro da proposta desta investigação, qual solução melhor atenderia o bem comum na situação concreta. Tal solução despenderia um esforço de argumentação e de discussão que equacionasse múltiplos fluxos e confluência de

problemas, soluções e condições favoráveis e desfavoráveis, chegando-se a uma conclusão dentre alternativas explicitadas.

Quanto à fase de implementação[2] (SECCHI, 2019), o bem comum pode auxiliar a detectar problemas, corrigir rotas e redimensionar objetivos da política. A análise e argumentação desenvolvidos até então, confrontados à observação prática, permitem observar riscos de distanciamento dos resultados pretendidos, face ao funcionamento empírico do que fora projetado.

Ao seu turno, a fase de avaliação possui diferentes momentos de ocorrência, o que faz com que tenha distintos focos, podendo ser prescritiva, ao curso ou ao final do processo. Conforme ressalta Secchi, "[...] a avaliação pode aumentar de forma significativa a sensibilidade e a percepção que os atores políticos têm sobre a política pública, a fim de melhorá-la" (SECCHI, 2019, p. 82).

Necessariamente, Secchi (2019) compreende que avaliação implica em definição de critérios, de indicadores e de padrões. Cada uma destas dimensões da avaliação e suas conotações, vale destacar, podem assumir entradas para o bem comum no ciclo das políticas públicas.

Os esforços de avaliação, destaca Secchi (2019), podem ter conotação jurídica, em que se avalia o atingimento de princípios jurídicos e atendimento de direitos, assim como conotação técnica e gerencial, que revela a qualidade da administração em termos de produtividade, cumprimento de metas, economicidade e eficiência. Por fim, há a conotação política da avaliação, com foco na efetividade, geração de valor para a população, resultados sociais atingidos, redução do problema.

Essa conotação também envolve a percepção dos destinatários, a legitimidade do processo de elaboração da política, a igualdade e a equidade. Assim, percebe-se que tal conotação é especialmente significativa para uma apreciação qualitativa em termos do bem comum envolvido na política, especialmente enquanto participação.

---

[2] A liderança e administração do processo de política pública passa, então, a ser gestão de participação e comunicação: "Os atores encarregados de liderar o processo de implementação devem ser capazes de entender elementos motivacionais dos atores envolvidos, os obstáculos técnicos e legais presentes, as deficiências organizativas, os conflitos potenciais, além de agir diretamente em negociações, construção de coordenação entre executores e cooperação por parte dos destinatários. É nessa fase que também entram em cena outros atores políticos não estatais: fornecedores, prestadores de serviço, parceiros, além dos grupos de interesse e dos destinatários da ação pública" (SECCHI, 2019, p. 73).

Por fim, Secchi (2019) aponta como derradeira etapa do processo a extinção, que se pode dar face ao problema público, à solução ou ao ambiente político. Nessa dimensão, parece inviável concluir que se tenha alcançado um estado de coisas que revele um amplo bem comum atingido. O que se pode verificar, considera-se, é o quanto se avançou em determinado elemento que componha um cenário de bem comum desejável.

2.1 Avaliação jurídica de políticas públicas e a abordagem DPP (Direito e Políticas Públicas)

Assevera Secchi que "[...] uma avaliação que focalize aspectos jurídicos está mais preocupada em verificar até que ponto princípios como o da legalidade e eficiência administrativa foram atingidos, além do respeito a direitos básicos dos destinatários" (SECCHI, 2019, p. 80).

A extensão e relevância da fase de avaliação no ciclo, portanto, é notória. Nesse contexto, a avaliação jurídica de políticas públicas tem se apresentado como uma relevante linha dos Estudos de Direito e Políticas Públicas.

De imediato, a relevância do assunto vem à tona quando se parte do princípio de que, em estando a Administração Pública adstrita, no seu agir, aos preceitos da legalidade, da constitucionalidade e da convencionalidade, nada mais lógico do que amplas e corriqueiras avaliações jurídicas do seu agir. E, de fato, no trâmite de diferentes momentos, são inevitáveis análises jurídicas pontuais, por meio de assessorias jurídicas, controles interno, externo e social, e assim por diante.

Ao mesmo tempo, resultados, impactos, processos decisórios, qualidade participativa e democrática, enfim, todos os elementos e atos do processo de políticas públicas podem se submeter a uma avaliação jurídica, seja por via do cumprimento de regras, seja no atendimento de princípios tanto respectivos ao processo quanto ao produto.

Edição especial da Revista de Estudos Institucionais[3] abordou o tema do Direito e Políticas Públicas por meio de múltiplos estudos acerca de fundamentos, metodologia e importância da conscientização desta forma de avaliação.

Destaca o Editorial da publicação, organizada pela Profa. Dra. Maria Paula Dallari Bucci, que Direito e Políticas Públicas (DPP) não consiste em um ramo do Direito, mas em um modo de abordagem do fenômeno: "[...] uma plataforma epistêmica profícua e aberta a outras disciplinas e a interdisciplinaridade e, por outro lado, evitando o enfraquecimento do referencial teórico e jurídico e sua colonização pela ciência política" (BOLONHA; LUCAS, 2019, p. vi).

Os editores destacam que a abordagem DPP está em construção, especialmente sob o ponto de vista institucional do Direito. Isso significa construir uma tradição no contexto do Estado Democrático de Direito, especialmente na perspectiva da realização dos direitos fundamentais. Uma gramática sobre as instituições, aprofundamento metodológico e conceitual, realização de pesquisas empíricas, levariam à construção de uma abordagem consolidada (BOLONHA; FORTES; LUCAS, 2019, p. vi).

Para os propósitos deste artigo, que não trata da execução de uma avaliação a partir do bem comum, mas, antes, uma aproximação à legítima possibilidade de se realizar tal tipo de avaliação, segundo o critério e valor do bem comum, analisam-se brevemente alguns elementos do DPP aptos a fomentar tal possibilidade.

Ruiz e Bucci (2019) propõem um método de identificação e descrição de problemas em políticas públicas, tendo por foco a estruturação jurídica dos programas governamentais.

Trata-se, assim, do Quadro de Problemas de Políticas Públicas, uma ferramenta de sistematização de informações para análise jurídico-institucional, reunindo dados sobre grupos de interesse, processos de decisão e instituições envolvidas.

O ambiente de decisão acerca do problema público, assim, poderia revelar diversas dimensões jurídicas relevantes que, ao seu turno, redundam na possibilidade de maximização dos efeitos pretendidos pelo agir público.

[3] Volume 5, número 3, Edição disponível na íntegra em: < https://www.estudosinstitucionais.com/REI/issue/view/10/showToc>. Acesso em: 02 maio 2022.

Ao seu turno, Barros e Castro e Mello (2017) consideram que uma abordagem jurídica na análise de políticas públicas envolve pensar o direito como fenômeno transversal, permeado em todos os níveis e fases de instituição da política. O direito, assim, poderia exercer diferentes funções, seja na orientação de condutas, seja na advertência de normas e valores a serem observados.

Já Assis e Vedovato (2020) compreendem que a hermenêutica jurídica se relaciona com as políticas públicas a partir de um ponto de vista epistemológico da complexidade. Para os autores, a análise interpretativa das políticas, sob um prisma jurídico, não poderia se reduzir em interpretações simplistas e fechadas, que dificultam a efetividade dos direitos, mas, antes, enfrentar todos os movimentos interpretativos que a situação demanda.

Por fim, Aguiar e Haber (2017) tratam especificamente do controle jurídico das políticas públicas, em especial por meio dos conceitos de eficácia, efetividade e eficiência. Para os autores, o direito na avaliação de políticas necessitaria assumir uma dimensão crítica, em que o controle se converta em uma efetiva transformação social por meio da concretização dos objetivos constitucionais.

O exemplo destes estudos revela que a análise jurídica de políticas públicas depende de uma apreensão ampla e interdisciplinar dos fenômenos, assim como uma compreensão das balizas jurídicas envolvidas, o que implica repensar o direito ele mesmo.

O instrumental metodológico apontado, assim, se soma à abertura e ao reconhecimento desta possibilidade avaliativa e sua importância em termos da busca da efetividade dos direitos fundamentais.

Pode-se finalizar a apreciação sobre a possibilidade de uma avaliação jurídica de políticas públicas, tendo por critério o bem comum constitucional, a partir de Justen Filho que, com destreza, destaca o “problema mais crucial do direito administrativo”:

> [...] transformar postulados abstratos e indeterminados (interesse público, bem comum) em conceitos operacionais e práticos, que permitam controlar o exercício do poder estatal. Por isso, é mais adequado aludir a finalidades do ato administrativo, utilizando a expressão no plural (JUSTEN FILHO, 2016, p. 429).

Tal como o presente artigo pretende contribuir, uma nova visão à estruturação e avaliação de políticas públicas pode ser alcançada por meio do bem comum constitucional como critério de interpretação e valoração no ciclo de políticas públicas.

Esse esforço, assim, pode se traduzir na dinâmica do severo desafio do direito administrativo de tornar operacional e prático os preceitos jurídicos abstratos e indeterminados. Os instrumentos e metodologia do DPP podem auxiliar em tal missão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo pretendeu demonstrar que o bem comum, e suas ligações com o interesse público, apresenta a qualidade necessária para constituir um legítimo critério de avaliação de políticas públicas, especialmente no desenho dado pelo bem comum constitucional.

Restou claro que o bem comum informa tanto movimentos participativos, em seu caráter procedimental, quanto conteúdo de direitos, especialmente, direitos fundamentais sociais, bem-estar, democracia e justiça social.

Ao mesmo tempo, o bem comum possui um significado histórico, que aborda tanto a compreensão sobre a relação entre a sociedade e o indivíduo quanto a vedação de arbitrariedade e totalitarismo político e institucional.

O ciclo de políticas públicas apresentou-se aberto e permeável ao bem comum como um critério e um valor presente em diferentes fases, exercendo distintas funções com base em diferentes bases de dados e evidências disponíveis aos momentos específicos da estruturação e instituição públicas.

Como visto, a avaliação implica na definição de critérios, indicadores e padrões, a partir dos quais se pode confrontar uma dada realidade posta à intervenção. O bem comum pode, pois, também permear toda essa técnica avaliativa, assim como se somar aos esforços de avaliação ao longo de todo o ciclo das políticas.

Os esforços de avaliação podem, portanto, ter conotação jurídica, em que se avalia o cumprimento e o atingimento de princípios jurídicos e, sobretudo, a efetividade de direitos. O bem comum, nesta conotação, por tudo o que se buscou demonstrar na presente pesquisa, é especialmente significativo.

Na fase da avaliação, o bem comum em seu caráter substancial, assim como a avaliação jurídica, serão especialmente significativos, verificando-se a efetividade de direitos e elementos para a construção da cultura do bem comum.

Pretende-se que o estudo, tendo apresentado a análise de legitimidade do bem comum como valor jurídico, ao cabo, possa inspirar o desenvolvimento dos referidos critérios, indicadores e padrões avaliativos, assim como a execução de avaliações mesmas a partir do que se indicou como conteúdo e expectativa do bem comum, atualmente.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Julio Cesar; HABER, Melina Tostes. Controle jurídico das políticas públicas: uma análise a partir dos conceitos de eficácia, efetividade e eficiência. **Revista de direito administrativo e constitucional**, a. 17, n. 70, p. 257-280, out.-dez. 2017.

ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz; VEDOVATO, Luis Renato. Interpretação jurídica: considerações para a análise de políticas públicas. **Revista direito das políticas públicas**, v. 2, n. 1, p. 11-29, 2020.

BOLONHA, Carlos; FORTES, Pedro Rubom Borges; LUCAS, Daniel de Souza. Uma gramática sobre as instituições: um olhar retrospectivo. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. i-vii, set./dez. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

BARROS E CASTRO, Marco Tulio de; MELLO, Maria Tereza Leopardi de. Uma abordagem jurídica de análise de políticas públicas. **Revista de estudos empíricos do direito**. V. 4, n. 2, p. 9-22, jun. 2017.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva**. Elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004. p. 3-4.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O conceito de interesse público no Estado Constitucional de Direito. **Revista da ESMESC**, v. 20, n. 26, 2013.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Sobre a noção de bem comum no pensamento político ocidental: entre becos e encruzilhadas da dimensão ancestral do moderno conceito de interesse público. **Rev. Investig. Const.**, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 107-134, abr. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

HAEBERLIN, Martin Perius. **Crítica da Razão do Estado: uma (re)formulação do conceito de interesse público e a correlata construção de um Estado Meritocrático de Direito**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade

Católica do Rio Grande do Sul. Orientador: Prof. Dr. Ekkehart Reimer. Coorientador: Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet. 2014.

HAEBERLIN, Martin. **Uma teoria do interesse público**: fundamentos do Estado meritocrático de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**, 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MEZZAROBA, Orides; STRAPAZZON, Carlos Luiz. Direitos fundamentais e a dogmática do bem comum constitucional. **Sequência (Florianópolis)**, Florianópolis, n. 64, p. 335-372, jul. 2012.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, set./dez. 2019.

SCHMIDT, João Pedro; ARAUJO, Neiva Cristina de. Comunidade e Comunitarismo na Constituição Federal e na legislação brasileira. **Revista NEJ** [online], v. 17, n. 3, p. 327-344, set.-dez. 2012.