

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV

JEAN CARLOS DIAS

ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA

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 - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

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 - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

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

D597

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Jean Carlos Dias, Rogerio Luiz Nery Da Silva – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-071-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV

Apresentação

GT – DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV

O CONPEDI - CONSELHO NACIONAL DAS PÓS-GRADUAÇÕES EM DIREITO, consolidando sua atuação proativa em favor do avanço da pesquisa na área jurídica, desde à teoria do direito, aos mais inovadores ramos de estudo e aplicação jurídica, promoveu o XXXI Congresso Nacional do Conpedi – Um olhar a partir da inovação e das novas tecnologias. De 27 a 29 de novembro de 2024, no qual foram apresentados variados trabalhos científicos, a partir de palestras, mesas redondas, artigos científicos e painéis, que se distribuíram por dezenas de grupos de trabalho (GTs) com ampla diversidade temática. A nós, Professor-doutor Jean Carlos Dias, do Centro Universitário do Pará (CESUPA) e Professor-doutor Rogério Luiz Nery da Silva, da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ), coube a honrosa tarefa de conduzir os trabalhos do GT – DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV, que há anos se dedica à produção de conhecimento, desde a apresentação, análise e crítica aos temas da maior indagação na área das prestações sociais, tão necessárias à população mais carente em países de desenvolvimento em curso e, principalmente, à área das Políticas Públicas, responsável pelos instrumentos, processos, procedimentos, ritos de implementação de planos, programas e ações para a efetiva entrega das mencionadas prestações, mediante oferta de serviços públicos eficientes e benefícios sociais efetivos, conforme os trabalhos que se seguem:

Os textos colacionados ao longo do presente volume se dividem em três blocos temáticos, organizados segundo sua apresentação e debate no Encontro Nacional do Conpedi. O primeiro bloco, com trabalhos focados no DIREITO SOCIAL À SAÚDE, têm-se os seguintes trabalhos: no texto 1, Políticas Públicas de Inclusão para as Novas Deficiências Ocultas e Promoção da Igualdade – Uma Análise da Fibromialgia, de Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann, Roberta Soares Gusmão dos Santos, quanto às políticas públicas de saúde, pela categorização tradicional das deficiências de natureza oculta, em especial a fibromialgia; no texto 2, A saúde mental das mães atípicas e das crianças com deficiência em tempos de desastres: uma análise sob a ótica das políticas públicas no Rio Grande do Sul, de Joice Graciele Nielsson, Ana Luísa Dessoy Weiler e Renata Favoni Biudes, sobre o atendimento à saúde mental das crianças com deficiência e das chamadas “mães atípicas”, no contexto do desastre climático, ambiental e sanitário que assola o Rio Grande do Sul; no texto 3, O direito à saúde e as políticas públicas para pessoas com deficiência: impactos no

desenvolvimento social e educacional sob as lentes da teoria das capacidades de Nussbaum, de Priscila de Freitas e Renata Favoni Biudes, que sob prisma capacitivo nusbauniano, aponta as possíveis fragilidades nos variados níveis de atenção (saúde, educação, sociais, empregabilidade) quanto ao desenvolvimento social das pessoas com deficiência e sua inserção e permanência no mercado de trabalho; no texto 4, A utilização da mediação sanitária como uma ferramenta de resolução de conflitos de pessoas com transtornos mentais: análise sobre a Rede de Atenção Psicossocial (RAP), de Priscila de Freitas e Tuani Josefa Wichinheski, que a partir da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), analisaram como a mediação sanitária na solução de conflitos relacionados com o direito à saúde de pessoas com transtornos mentais; no texto 5, Reavaliação das políticas públicas e as comunidades terapêuticas: uma análise do retrocesso social nos termos da ADI 7.013/DF, de Lara Pereira da Silva, que analisa a Lei de Reforma Psiquiátrica (Lei Federal 10.216/2001) como paradigma da luta antimanicomial no Brasil, com o banimento do isolamento como medida de tratamento em matéria de saúde mental e potencial conflito com a política de incentivo à Comunidades Terapêuticas na Lei de Drogas (LEI 11.343/2006). Pugna pelos argumentos científicos no policy making e pela aplicação do princípio da vedação ao retrocesso social; no texto 6, Processo legislativo em reprodução assistida no Brasil: uma análise do ambiente institucional e acesso, Lara Pereira da Silva, questiona o limitado acesso às Técnicas de Reprodução Assistida (TRA) no Brasil – país líder em utilização destes manejos, mas onde o planejamento familiar (Lei 9.263/1996) não disponibiliza suficientemente esse acesso aos menos favorecidos. O estudo analisa projetos de lei em trâmite voltadas a mitigar a insegurança em matéria de reprodução assistida, pela sistematização comparativa dos PL.

No segundo Bloco, sobre o DIREITO À CIDADE, À MORADIA E À ALIMENTAÇÃO, DIREITOS DO IDOSO E DIREITOS DA MULHER, tem-se, os seguintes trabalhos: no texto 7, Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva (Programa Cisternas), no contexto das cidades inteligentes, de Eneida Orbage de Britto Taquary , Catharina Orbage de Britto Taquary Berino, Alan Bresciani Colle Bettini de Albuquerque Pati Lins, em que são analisados os riscos que a inobservância de conformidade e governança, pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com repasses de verbas públicas, inadequação da execução das tecnologias sociais e ineficácia das capacitações sobre consumo consciente de água, comprometendo o objetivo do programa e risco de inexecução total ou parcial do contrato na captação de água da chuva; no texto 8, Do direito à cidade e o direito à moradia: um estudo de caso com enfoque na população Beira Trilhos, de Passo Fundo, de Ana Raquel Pantaleão da Silva, Adriana Fasolo Pilati , Ana Júlia Cecconello Folle, em que a partir do conceito de cidade e dos chamados direitos urbanos (direito à cidade e à moradia), investiga-se como a urbanização desenfreada e a especulação

imobiliária contribuíram para a crise habitacional e a exclusão social no país; no texto 9, Cidades e etarismo: a inclusão social das pessoas idosas nos espaços urbanos como política de envelhecimento digno, de Vitória Agnoletto, Anna Paula Bagetti Zeifert e Ana Luísa Dessoy Weiler, analisa os espaços urbanos e as condições oferecidas às necessidades específicas das pessoas idosas, sem atenção à vulnerabilidade, a dificultar a mobilidade e a participação social e a implicar isolamento social - fator agravador de problemas de saúde física e mental, a elevação do custo de habitação, pelo processo de gentrificação, que pressiona essa população a deixar bairros onde viveram durante grande parte de suas vidas, rompendo redes de apoio social; no texto 10, A invisibilidade das políticas públicas na educação para a pessoa idosa e suas consequências à saúde mental e à qualidade de vida, de Adriana Fasolo Pilati, Eliana Garcia de Carvalho, que analisa a falta de visibilidade das políticas públicas voltadas à educação de idosos no Brasil e as consequências para a saúde mental e a qualidade de vida dessa população, desde a educação ao longo da vida, como um direito fundamental para a autonomia, inclusão social e bem-estar dos idosos à relação com a vulnerabilidade social, o isolamento e os riscos à saúde mental; no texto 11, Relações federativas e políticas públicas: estudo sobre o Programa de Aquisição de Alimentos, de Julia Alfradique Leite, cujo artigo propõe a análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a partir das competências federativas no arranjo institucional do programa, já que visa ao atendimento à população em situação de insegurança alimentar e ao estímulo à agricultura familiar, com regulamentação e financiamento da União e tem execução variável, atribuível aos estados e municípios; e no texto 12, Violência contra a mulher no Brasil: a importância da Lei Maria da Penha e políticas públicas para o empoderamento feminino, de Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann, a autora investiga a violência contra a mulher no Brasil, com foco na Lei Maria da Penha e em políticas públicas que promovem o empoderamento feminino. Analisa-se a eficácia da LMP e identificam-se boas práticas de políticas públicas que têm contribuído para a proteção e o empoderamento das mulheres.

No terceiro bloco, acerca da TEORIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, CONDIÇÕES FORMAIS E MATERIAIS E ACESSO À JUSTIÇA, foram apresentados e debatidos os trabalhos: no texto 13, Judicialização de políticas públicas e as possibilidades de soluções alternativas: estudo de caso sobre o Benefício de Prestação Continuada, de Julia Alfradique Leite, analisa-se o fenômeno da judicialização da política pública no Brasil a partir do estudo de caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), os impactos dessa judicialização na política pública e as possibilidades de soluções alternativas. O controle judicial tende a desconsiderar a complexidade da política pública, resultando em sérios prejuízos à boa governança; no texto 14, A lei do superendividamento e a efetividade das políticas públicas de proteção ao consumidor bancário, de Emílio José Silva Mendes, José Antonio de Faria Martos e Laura Samira Assis Jorge Martos, em que se discute a Lei nº 14.181/2021, (Lei do

Superendividamento), e sua eficácia na proteção ao consumidor bancário, investiga a transformação das relações de consumo em contexto de consumo exacerbado e as proteções legais conferidas ao consumidor, com especial ênfase na hipossuficiência do consumidor; no texto 15, A telepresencialidade como política pública de acesso à justiça, de Kairo Telini Carlos, José Antonio de Faria Martos e Laura Samira Assis Jorge Martos, em que se avalia o acesso remoto e seus acessórios como política pública que contribuiu para assegurar o acesso à justiça, no contexto da pandemia de COVID-19. Investiga a evolução legal dessa prática, seus benefícios, desafios e limitações, a superar barreiras econômicas, geográficas e sociais; no texto 16, Transparência, governança, controle social e democracia deliberativa: uma análise de referentes teóricos estruturantes de um controle de contas adequado ao estado democrático de direito, de Renise Xavier Tavares e Saulo de Oliveira Pinto Coelho, como estudo teórico dos referenciais estruturantes dos conceitos e categorias sobre controle social e controle de contas, com destaque à reduzida articulação entre esses controles, a fim de instrumentar equipagem teórica adequada à área baseada em saberes jurídicos e extrajurídicos, como ciência política, teoria da democracia e a ciência da administração; no texto 17, Apoio ao controle social pelo controle de contas: uma revisão indicativa da literatura para entender o estado da arte no Brasil na perspectiva da democracia deliberativa, de Renise Xavier Tavares e Saulo de Oliveira Pinto Coelho, em que se mapeia as atuações dos Tribunais de Contas quanto ao apoio e impulsionamento ao controle social – como agenda do sistema de contas, nem sempre priorizada, mediante o estudo da atuação de órgãos e entidades de controle à participação social no controle da administração pública, confirmando que os Tribunais de Contas devem exercer um papel importante na promoção do controle social, como repositório de informações para a atuação da sociedade civil em relação ao gasto público; e, finalmente, o texto 18, Gestão pública e políticas públicas: ações, estratégias e controle, de Catharina Orbage de Britto Taquary Berino e Daniel Machado Berino, em que se discute “quem decide qual é a política pública da vez?”, mediante a análise das ações governamentais e das escolhas parlamentares que direcionam a agenda, a formulação e implementação de políticas públicas, afim de melhor compreender as escolhas da Administração Pública na formulação de políticas públicas no Brasil, face às escolhas majoritárias, para o empoderamento dos cidadãos como atores e influenciadores no decision making.

Certos de buscar cumprir o papel articulador das melhores iniciativas de fomento à pesquisa jurídica, em nome do Conpedi, vimos disponibilizar por meio deste volume o acesso a esses conteúdos para sua reflexão.

Desejamos aos muito prezados pesquisadores uma excelente leitura!

Professor-Doutor JEAN CARLOS – Centro Universitário do Pará (CESUPA)

Doutor em Direitos Fundamentais e Relações Sociais (Universidade Federal do Pará - 2006), Mestre em Instituições Jurídico Políticas (Universidade Federal do Pará - 2002). Professor de Teoria do Direito, Direito Processual Civil, Teoria Geral do Processo e Direito Econômico nos Cursos de Graduação e Pós Graduação do Centro Universitário do Pará (CESUPA); Coordenador do PPGD CESUPA em Direito. Árbitro na CAMES. Vice-Presidente Regional do CONPEDI. Advogado OAB-PA.

E-mail: jean@bastosedias.com

Professor-Doutor ROGÉRIO LUIZ NERY DA SILVA - Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ).

Professor no Programa Erasmus Plus, da União Europeia (Cardinal Winzinsky University – Varsóvia – Polônia e Università di Foggia - Italia); Pós-doutorado em Direito e Ciência Política (Université de Paris X - França); Doutorado em Direito Público e Evolução Social (UNESA); doutorando em Filosofia do Direito (Universität zu Kiel – Alemanha); Mestrado em Direito e Economia (UNIG); Posgrado em Jurisdicción y Justicia Constitucional (Univ. Castilla-La Mancha – Espanha); Pós-graduação em Educação (UFRJ), Graduação em Direito (UERJ), advogado OAB-RJ.

E-mail: dr.nerydasilva@gmail.com

GESTÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS: AÇÕES, ESTRATÉGIAS E CONTROLE

PUBLIC MANAGEMENT AND PUBLIC POLICIES: ACTIONS, STRATEGIES AND CONTROL

**Catharina Orbage De Britto Taquary Berino
Daniel Machado Berino**

Resumo

Quem decide qual é a política pública da vez? É a partir dessa dúvida que esta pesquisa se desenvolve. A análise parte das ações governamentais e das escolhas parlamentares que direcionam a agenda e, por consequência, a formulação e implementação de políticas públicas. Desta forma, a problemática deste artigo é: quais são as possíveis condições que contribuem para serem prioridades nas agendas governamentais? As hipóteses para o problema envolvem as ações governamentais, as estratégias legislativas e as formas de controle de políticas públicas. O objetivo desta pesquisa visa, portanto, compreender as escolhas da Administração Pública na formulação de políticas públicas no Brasil com o intuito de proporcionar a compreensão das escolhas majoritárias na elaboração e implementação de políticas públicas. A metodologia adotada foi a análise documental. O intuito deste artigo é fomentar o diálogo, a compreensão e o empoderamento dos cidadãos enquanto atores e influenciadores na tomada de decisão de ações afirmativas e sua influência preponderante na gestão pública na Administração Pública brasileira.

Palavras-chave: Gestão pública, Administração pública brasileira, Estratégias legislativas, Ações governamentais, Controle judicial e político de políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

Who decides what public policy is the time? This research is based on this question. The analysis starts from government actions and parliamentary choices that direct the agenda and, consequently, the formulation and implementation of public policies. Thus, the problem of this article is: what are the possible conditions that contribute to being priorities in government agendas? The hypotheses for the problem involve government actions, legislative strategies and forms of control of public policies. The objective of this research aims, therefore, to understand the choices of the Public Administration in the formulation of public policies in Brazil in order to provide an understanding of the majority choices in the elaboration and implementation of public policies. The methodology adopted was documentary analysis. The purpose of this article is to foster dialogue, understanding and empowerment of citizens as actors and influencers in the decision-making of affirmative actions and their preponderant influence on public management in the Brazilian Public Administration.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public management, Brazilian public administration, Legislative strategies, Government actions, Judicial and political control of public policies

1 INTRODUÇÃO

Se analisados a partir das interações que ocorrem entre os membros de um grupo, todos os sistemas sociais se comportam como sistemas políticos. A esse respeito, cada sistema político desenvolve seu próprio conjunto de dispositivos simbólicos e normativos que o mantêm e o geram e que determinam tanto as formas de pensar quanto as práticas dos indivíduos (Althusser, 1989).

Os componentes da superestrutura ideológica de cada sociedade refletem os interesses e valores predominantes em cada momento histórico, mas nem sempre se comportam de forma homogênea e coerente (Althusser, 1989).

Hoje, a maioria dos sistemas políticos considera que as políticas públicas são uma das melhores maneiras pelas quais o governo pode resolver problemas prioritários. No entanto, a confiança nas políticas públicas, compartilhada tanto na opinião pública quanto em ambientes acadêmicos, corresponde às notícias diárias de um mundo abalado pela violência, desigualdade social e danos ambientais. Parece que as políticas públicas tinham um escopo limitado para lidar com interesses públicos (Roth, 2018).

Neste sentido, a problemática deste artigo é: quais são as possíveis condições que contribuem para serem prioridades nas agendas governamentais? As hipóteses para o problema envolvem as ações governamentais, as estratégias legislativas e as formas de controle de políticas públicas.

A literatura sobre esse assunto é notavelmente vasta. Assume-se, como ponto de partida, que as políticas públicas constituem uma boa oportunidade para lidar e resolver questões de interesse público.

Este artigo de reflexão levanta algumas questões para modelos teóricos idealizados em relação a cinco componentes complementares que ajudam a entender a racionalidade e o desempenho das políticas públicas: as questões formais, os atores, os contextos, os processos e os resultados (Walt, 1994a).

Entretanto, conforme a natureza do processo político, esses componentes nem sempre são explícitos ou facilmente verificáveis na prática e, na maioria dos casos, a maioria de suas características é interpretada pelos envolvidos por meio de suas próprias perspectivas ideológicas.

A partir da elaboração teórica de Kingdon (2006), é possível analisar como as agendas governamentais são elaboradas e, para tanto, são três explicações: o problema; a

política; e os participantes visíveis. Todas as três explicações embasam o nível de importância de temas nas agendas dos fluxos das políticas.

Para o problema a resposta, conforme Kingdon (2006), trata sobre os meios que os atores tomam conhecimento sobre as situações e como essas situações foram definidas como problemas.

A política independe do reconhecimento de um problema ou de propostas para a política, uma vez que eventos políticos têm ritmo próprio. Por isso, os desdobramentos na esfera política são imponentes formadores de agenda. Na dinâmica política, os participantes constroem consensos por meio de negociações, criam emendas em troca de apoio e fazem alianças, concessões e reivindicações pelo nível de sua própria satisfação (Kingdon, 2006).

Já os participantes visíveis são percebidos pela mídia e pelo público. Assim, se um assunto ficar popular entre os participantes visíveis as chances de se tornar agenda governamental aumenta (Kingdon, 2006).

O objetivo desta pesquisa visa, portanto, compreender as escolhas da Administração Pública na formulação de políticas públicas no Brasil com o intuito de proporcionar a compreensão das escolhas majoritárias na elaboração e implementação de políticas públicas. A metodologia adotada foi a análise documental.

2 PRÁTICAS GOVERNAMENTAIS E ESTRATÉGIAS LEGISLATIVAS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

O termo “políticas públicas” é compreendido como um conjunto de programas ou ações governamentais que são necessários e suficientes, integrados e coordenados para oferecer bens ou serviços à sociedade, financiados por recursos orçamentários ou por benefícios tributários, creditícios e financeiros (Brasil, 2018).

A avaliação de políticas públicas é considerada uma ferramenta para melhoria, seu aprendizado e para responsabilização na ação governamental. Dentro das diferentes abordagens de avaliação, a avaliação abrangente é considerada como um processo que combina a análise político – estratégica da ação pública com a análise de seus aspectos operacionais. Ela também leva em consideração todo o ciclo de vida da política pública. Isso ocorre porque os resultados das políticas públicas não podem ser separados das consequências que deficiências em seu desenho ou implementação podem ter sobre essas políticas (Espanha, 2020).

A prática da avaliação é um processo sistemático que requer conhecimento de técnicas e ferramentas multidisciplinares, bem como uma metodologia que dê validade interna à avaliação. O foco da avaliação abrangente exige que sigamos uma metodologia que abranja todo o ciclo de vida da ação pública: *design*, implementação e resultados e impactos (Espanha, 2020).

A avaliação de políticas públicas, quando realizada de maneira sistemática, integrada e institucionalizada, tem como objetivo principal verificar a eficiência do uso dos recursos públicos e, quando necessário, identificar oportunidades para melhorar a ação governamental, visando a aprimorar processos, resultados e a gestão (Brasil, 2018).

As metodologias e ferramentas analíticas empregadas na avaliação orientam as decisões dos gestores públicos para o aperfeiçoamento das políticas em execução. Assim, os resultados das avaliações de processos servem tanto para a implementação ou melhoria da política (avaliação formativa) quanto para a tomada de decisão sobre sua adoção ou expansão (avaliação somativa) (Brasil, 2018).

É essencial diferenciar monitoramento de avaliação de políticas públicas. A avaliação é um processo objetivo de exame e diagnóstico da política pública, considerando aspectos como a forma de implementação, os efeitos desejados e indesejados, os principais envolvidos, e a utilização dos recursos públicos. Para isso, é necessário o uso de metodologias formais, já que a análise subjetiva de benefícios para toda a sociedade é inviável no contexto das políticas públicas (Brasil, 2018).

A avaliação deve ser preferencialmente conduzida por órgãos independentes, não diretamente responsáveis pela execução da política, como órgãos centrais (Casa Civil; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União), o Ipea, o Tribunal de Contas da União (TCU), além de universidades e fundações privadas, em interação com o gestor da política pública (Brasil, 2018).

Essas avaliações independentes podem contribuir para a melhoria das políticas públicas e fornecer à sociedade informações para um debate mais qualificado sobre os gastos públicos. A avaliação deve incluir uma reflexão crítica e, quando necessário, propor mudanças na condução da política, com uma seção de recomendações direcionadas aos tomadores de decisão e aos gestores responsáveis (Brasil, 2018).

Por outro lado, o monitoramento é fundamental na execução das políticas públicas e nunca deve ser negligenciado. O monitoramento é um processo contínuo durante a implementação, realizado pelo próprio órgão responsável pela política. Seu objetivo é

controlar a entrega de insumos, o cronograma de trabalho e garantir que os produtos atendam às metas estabelecidas (Brasil. 2018).

O monitoramento permite identificar problemas e falhas na execução, possibilitando ajustes necessários para cumprir os objetivos da política. Para retroalimentar o ciclo de ajustes de uma política e seu plano de gestão de riscos, o monitoramento deve ser feito de forma rotineira (Brasil. 2018).

O desafio do governo é aumentar a efetividade do uso dos recursos públicos, eliminando gastos ineficientes ou de baixa produtividade, para garantir que esta e as futuras gerações tenham acesso a bens e serviços públicos de qualidade. Isso permite que se faça mais com os mesmos recursos e que as decisões sobre alocação sejam guiadas por critérios mais claros e transparentes, baseados em evidências. (Brasil. 2018).

Ressalta-se que a avaliação de políticas públicas será uma ferramenta crucial para a implementação do Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016, dado que haverá necessidade de um debate qualificado sobre a priorização de políticas públicas e as decisões orçamentárias (Brasil. 2018).

O governo federal brasileiro dispõe de instrumentos para planejar e monitorar suas políticas públicas. Um dos principais é o Plano Plurianual (PPA), que abrange um período de quatro anos e inclui diversos indicadores físicos e orçamentários para a execução das políticas públicas federais (Brasil. 2018).

No âmbito do PPA, realiza-se anualmente o monitoramento e a avaliação da execução de seus programas temáticos, o que envolve a verificação dos principais resultados, a identificação de dificuldades na execução e a indicação de medidas para melhorar o desempenho (Brasil. 2018).

O monitoramento é feito através da coleta anual de informações estruturadas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) até 31 de janeiro, com dados referentes ao ano anterior. Essas informações são consolidadas em um relatório sintético de avaliação por programa temático (Brasil. 2018).

O conjunto desses relatórios forma o Relatório de Avaliação do PPA, que é enviado ao Congresso Nacional até 31 de maio. Além disso, o Relatório de Avaliação do PPA inclui a avaliação do cenário macroeconômico do plano e um sumário executivo com estatísticas consolidadas de sua execução (Brasil. 2018).

De acordo com as práticas internacionais, as avaliações de políticas públicas devem ser realizadas de forma contínua e integradas ao ciclo das políticas públicas, que também envolve o planejamento, a execução e o controle orçamentário e financeiro. Somente com o

uso efetivo dos resultados dessas avaliações para adotar medidas de melhoria na execução das políticas públicas e no processo orçamentário e financeiro, os princípios de eficiência, efetividade e eficácia serão plenamente aplicados (Brasil, 2018).

O objetivo final de qualquer programa ou política pública é atingir uma série de resultados satisfatórios e o elemento crítico para obtê-los é geralmente um *design* que seja adaptado ao problema e aos requisitos. A experiência mostra que o *design* defeituoso e a interação com o contexto relevante são uma das causas mais comuns para a falta de resultados em intervenções públicas (Espanha, 2020).

A avaliação do *design* permite identificar se uma intervenção pública foi corretamente projetada, se aborda o problema por trás da ação pública corretamente, se há uma lógica causal ou uma relação causa-efeito consistente e se o *design* está alinhado tanto com o problema quanto com a avaliação, bem como com a lógica interna subjacente entre objetivos estratégicos, operativos e atividades. Isso é independente do tempo e do desenvolvimento da intervenção avaliada, uma vez que a avaliação do *design* tem usos, embora diferentes, que variam do momento do planejamento em si até o fim do ciclo de vida (Espanha, 2020).

A democracia, por definição, reflete a vontade e a ação de cada geração de cidadãos engajados. Uma democracia representativa é um desafio a ser alcançado. As políticas públicas também caminham conforme o conceito de democracia e, para tanto, é necessária a participação dos cidadãos na elaboração, implementação e fiscalização e avaliação dessas políticas. Isto influencia diretamente nas estratégias legislativas e práticas governamentais.

O envolvimento da sociedade civil na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas, nas ações afirmativas e na legislação é parte integrante do funcionamento de uma sociedade democrática (Sen, 1999).

Quando as condições são favoráveis para o envolvimento da sociedade civil na governança, há um aumento na responsabilização do governo e isso, por sua vez, contribui para o aumento da proteção dos direitos humanos. O vínculo entre o gozo dos direitos e a proteção de outras liberdades está bem estabelecido (Sen, 1999).

Por causa dessa conexão integral entre o gozo das liberdades democráticas e a proteção dos direitos, é imperativo que aqueles envolvidos no ativismo dos direitos considerem a intervenção na formulação de políticas e na reforma legislativa como atividades legítimas essenciais para o avanço dos direitos (Sen, 1999).

Em lugares onde não existe espaço político devido à repressão ou restrições às liberdades, é importante que os ativistas dos direitos e aqueles envolvidos em questões de

direitos civis e políticos estabeleçam um vínculo para criar as condições necessárias para que as pessoas desfrutem de ambos os conjuntos de direitos. Também é essencial que as organizações de direitos civis e políticos reconheçam que as restrições às liberdades ou a repressão também podem ser meros sintomas de uma sociedade altamente desigual que sofre com as privações e o conflito que decorre disso (Sen, 1999).

A intervenção na formulação de políticas e na reforma legislativa deve ser vista como parte do processo de mobilização daqueles que são privados de seus direitos humanos. Tais intervenções são um meio importante de construir a confiança das pessoas. Ao mesmo tempo, a mobilização de pessoas é um elemento integral no processo de influenciar a formulação de políticas e leis (Sen, 1999).

Neste sentido, é extremamente comum que o interesse político, bem como as estratégias legislativas e as práticas governamentais estejam associadas aos cidadãos. A discrepância, contudo, ocorre quando as políticas públicas se tornam estratégias eleitorais de governo e não ações afirmativas de Estado (Taquary, 2020).

Na primeira situação, há o único intuito de ser eleito. Já na segunda, há a continuidade com a sociedade e com o bem público, o qual é perene independente dos Aparelhos Ideológicos de Estado (Taquary, 2020).

3 A ESCOLHA POLÍTICA PARA FORMULAR POLÍTICAS PÚBLICAS

Em um modelo tradicional de estágios do processo de política pública, a formulação de políticas faz parte da fase de pré – decisão da formulação de políticas. Envolve identificar e/ou elaborar um conjunto de alternativas de políticas para abordar um problema e estreitar esse conjunto de soluções em preparação para a decisão final de política (Sidney, 2007).

De acordo com Cochran e Malone (1999, p. 46), a formulação de políticas aborda as perguntas “o quê”; “Qual é o plano para lidar com o problema? Quais são as metas e prioridades? Quais opções estão disponíveis para atingir essas metas? Quais são os custos e benefícios de cada uma das opções? Quais externalidades, positivas ou negativas, estão associadas a cada alternativa?”.

Essa abordagem para a formulação de políticas, incorporada em um modelo de estágios do processo de políticas, pressupõe que os participantes do processo de políticas já reconheceram e definiram um problema de política e o moveram para a agenda de políticas. Formular o conjunto de alternativas envolve, portanto, identificar uma gama de abordagens

amplas para um problema e, em seguida, identificar e projetar os conjuntos específicos de ferramentas de políticas que constituem cada abordagem (Sidney, 2007).

Envolve a elaboração da linguagem legislativa ou regulatória para cada alternativa — isto é, descrever as ferramentas (por exemplo, sanções, concessões, proibições, direitos e similares) e articular a quem ou a que elas se aplicarão, e quando entrarão em vigor (Sidney, 2007).

Selecionar dentre elas um conjunto menor de soluções possíveis das quais os tomadores de decisão realmente escolherão envolve aplicar algum conjunto de critérios às alternativas, por exemplo, julgar sua viabilidade, aceitabilidade política, custos, benefícios e assim por diante (Sidney, 2007).

Em geral, espera-se que mais participantes estejam envolvidos na formulação de políticas do que estavam envolvidos no processo de definição de agenda, e espera-se que mais trabalho ocorra longe dos olhos do público. Originalmente, a formulação de políticas públicas acontece nos bastidores dos Poderes Executivo, Legislativo e (por que não?) Judiciário.

Como Dye coloca, a formulação de políticas ocorre em burocracias governamentais, em escritórios de grupos de interesse, em salas de comitês legislativos, em reuniões de comissões especiais, em *think tanks* (grupo de reflexão, laboratório/fábrica de ideias) — com detalhes frequentemente formulados pela equipe (2002, p. 40 – 41).

Em outras palavras, a formulação de políticas frequentemente é o reino dos especialistas, os “participantes ocultos” do fluxo de políticas de Kingdon (1995), os tecnocratas ou elites do conhecimento da democracia em risco de Fischer (2000).

A formulação de políticas é claramente uma fase crítica do processo de políticas públicas. Certamente, projetar as alternativas que os tomadores de decisão considerarão influencia diretamente a escolha política final. Esse processo também expressa e aloca poder entre interesses sociais, políticos e econômicos (Sidney, 2007).

Como Schattschneider lembra: “[...] a definição das alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder” (1960, p. 68). O interesse contemporâneo na formulação de políticas pode ser rastreado até Dahl e Lindblom, que instaram os acadêmicos em 1953 a assumir o estudo de políticas públicas em vez de continuar a se concentrar em ideologias como os aspectos críticos dos sistemas políticos.

Eles argumentaram que amplos debates sobre os méritos do capitalismo *versus* socialismo eram menos importantes para o bem-estar da sociedade do que a consideração cuidadosa das inúmeras “técnicas” que poderiam ser usadas para regular a economia e promover valores sociais específicos (Sidney, 2007).

Em parte, eles sugerem que os detalhes importam — isto é, o capitalismo ou o socialismo podem ser promovidos por meio de qualquer número de políticas públicas específicas, e a seleção entre elas terá consequências importantes que os acadêmicos devem considerar (Sidney, 2007).

A formulação de políticas aborda uma variedade de questões. Examina os fatores que influenciam como os atores elaboram alternativas, prescreve meios para tal elaboração, examina como e por que alternativas políticas específicas permanecem ou saem da agenda de decisões. A pesquisa considera ferramentas políticas específicas e tendências em seu uso, bem como suas suposições subjacentes sobre problemas e grupos (Sidney, 2007).

À medida que os acadêmicos respondem a essas perguntas, eles consideram a gama de interesses envolvidos e o equilíbrio de poder mantido pelos participantes, as ideias e valores dominantes desses participantes, a estrutura institucional do processo de definição de alternativas, mais amplamente o contexto histórico, político, social e econômico. O melhor trabalho sobre formulação de políticas e ferramentas políticas reúne o empírico e o normativo (Sidney, 2007).

Ou seja, ele define tendências e explica relacionamentos, ao mesmo tempo em que propõe critérios normativos para avaliar os processos e as ferramentas e considera suas implicações para uma sociedade democrática (Sidney, 2007).

A literatura sobre *design* ou formulação de políticas públicas é um tanto desconectada. A formulação de políticas públicas é um objeto explícito de investigação em estudos de *design* e ferramentas de políticas (Sidney, 2007).

Contudo, a atenção à formulação de políticas também está inserida no trabalho sobre subsistemas, coalizões de advocacia, redes e comunidades de políticas. Até mesmo trabalhos clássicos sobre definição de agenda abordam aspectos da formulação de políticas (Sidney, 2007).

Essas várias estruturas e teorias de mudança de políticas consideram as coalizões de atores que participam (ou são excluídos) do processo de sua formulação. Identificar esses atores e entender suas crenças e motivações, seus julgamentos de viabilidade e suas percepções do contexto político ajuda muito a explicar as políticas públicas que tomam forma (Howlett e Ramesh, 1995).

Ao longo do tempo, um subconjunto da literatura política se concentrou explicitamente em ferramentas políticas. Em parte, esses estudos catalogam os tipos genéricos de ferramentas que podem ser usadas em um *design* de política. Além disso, este corpo de

trabalho mapeia as tendências no uso de ferramentas políticas específicas ao longo do tempo e do espaço (Sidney, 2007).

Esta pesquisa busca discernir a gama de instrumentos, separados de sua associação com programas de política específicos, tanto para ampliar as alternativas que os designers de política consideram, quanto para procurar padrões na dinâmica e política da operação do programa que surgem em áreas de política onde ferramentas semelhantes são usadas. Também frequentemente busca teorizar sobre as suposições e implicações de várias ferramentas políticas (Salamon, 2002).

Bardach (2005) oferece o “*Things Governments Do*” em sua estrutura de oito etapas de análise de política, descrevendo impostos, regulamentação, subsídios, serviços, orçamentos, informações, direitos e outras ferramentas políticas.

Para cada ferramenta, ele sugere por que e como ela pode ser usada, e quais podem ser algumas das armadilhas possíveis, visando estimular a criatividade na elaboração de políticas (Sidney, 2007).

Hood (1986, p. 115) analisa uma série de ferramentas governamentais em significativamente mais detalhes com o objetivo final de dar sentido à complexidade do governo, os quais geram ideias para o *design* de políticas e permitem comparações entre governos.

A literatura recente sobre ferramentas de políticas documenta tendências que se afastam da prestação direta de serviços governamentais e se dirigem a medidas que incorporam funcionários do governo em relacionamentos colaborativos complexos com outros níveis de governo, atores do setor privado e organizações não governamentais. Esses arranjos concedem aos partidos governamentais muito mais discricção do que a supervisão e regulamentação rigorosas do passado (Salamon, 2002).

Essas medidas indiretas incluem contratação, subsídios, *vouchers*, gastos fiscais, garantias de empréstimos, empresas patrocinadas pelo governo e regulamentações, entre outras; muitas não aparecem nos orçamentos governamentais, o que ajuda a explicar sua popularidade (Salamon, 2002).

A questão é exatamente ‘como’ ocorre a formulação de políticas públicas. As análises e comparações entre alternativas potenciais que são consideradas durante a formulação dependem muito da natureza dos atores políticos que as propõem, suas crenças e ideias sobre a sociedade e os problemas que eles acham que a formulação deve abordar, em conjunto com a natureza das estruturas institucionais e organizacionais dentro das quais trabalham (Howlett & Mukherjee, 2017).

Conforme observado por Charles Anderson, o *design* e a formulação de políticas equivalem à ‘arte de governar’ – o exercício do governo como ‘a arte do possível’ (1971, p. 120).

A formulação é sempre uma questão de fazer escolhas a partir das possibilidades oferecidas por uma dada situação histórica e contexto cultural, e aqueles que estão envolvidos na formulação e no design de políticas usam as ferramentas da arte de governar para encontrar possibilidades apropriadas no equipamento da sociedade’ a fim de atingir seus objetivos (Anderson, 1971, p. 121).

Entender a variedade de contribuições que esses atores trazem para a atividade de formulação de políticas e os contextos nos quais eles funcionam pode lançar luz considerável sobre o motivo pelo qual algumas opções de políticas ganham atenção significativa enquanto outras ficam pelo caminho (Howlett & Mukherjee, 2017).

Como mencionado, a formulação pode ocorrer mesmo sem uma descrição definitiva do problema político em questão, e muitas vezes prossegue ao longo do tempo em sucessivas “rodadas” de formulação e reformulação de objetivos e meios políticos (Teisman, 2000; Thomas, 2001).

Dentro desse processo, enquanto alguns formuladores de políticas públicas podem procurar soluções “ganha – ganha” que maximizem as complementaridades entre as visões de diferentes atores, os custos e benefícios de diferentes escolhas políticas são suportados desproporcionalmente por diferentes participantes, levando a processos contestados de avaliação e deliberação (Wilson, 1974).

Os processos de formulação e *design* são, portanto, repletos de considerações políticas e técnicas. Essa realidade, no entanto, não sugere que o esforço sistemático para emparelhar meios políticos com objetivos seja impraticável e não valha a pena (Howlett & Mukherjee, 2017).

Em vez disso, significa simplesmente que a implementação de alguns *designs* pode ser impossível em certos contextos e que a escolha de qualquer alternativa política envolve diferentes atores políticos tentando levantar e avaliar diferentes *designs* de políticas preferenciais (Dryzek, 1983; Thomas, 2001).

Essa avaliação dos benefícios e custos de diferentes opções políticas por vários atores políticos ainda pode ocorrer por meio de modos mais ou menos formais de análise de políticas e, portanto, continua sendo uma atividade central da formulação de políticas modernas (Dunn, 2008; Gormley, 2007; Sidney, 2007).

4 CONTROLE JUDICIAL E POLÍTICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com o artigo 150 da Lei 14.436, de 9 de agosto de 2022, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, em cumprimento ao parágrafo 1º, do artigo 166 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é do Tribunal de Contas da União o dever de fiscalizar e elabora anualmente o Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP).

Trata-se de controle externo, uma vez que o Tribunal de Contas da União é órgão independente e autônomo, sem vínculo ou dependência hierárquica com nenhum dos Poderes da República, conforme preceitua os ditames da Carta Magna de 1988.

O RePP é uma ferramenta destinada a identificar problemas persistentes e riscos críticos de caráter sistêmico, que necessitam de atenção por parte das entidades públicas, especialmente do Congresso Nacional e do Poder Executivo, com ênfase no Comitê Interministerial de Governança (TCU, 2023).

O relatório referente ao exercício de 2023 é composto por uma coleção de 11 relatórios de fiscalização, contendo decisões recentes de auditorias realizadas entre 2021 e março de 2023, que contribuem, de certa forma, para atingir o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, conforme estabelecido no art. 3º, inciso III, da Constituição Federal: erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Medidas para dar mais autonomia aos gestores públicos (ou delegar autoridade a níveis governamentais mais baixos) são frequentemente resistidas por medo de perder o controle central necessário (Schiavo-Campo & Sundaram, 2001).

Por outro lado, os defensores dessas medidas tendem a ver precisamente o afrouxamento do controle central como uma das vantagens da delegação. Esses pontos de vista opostos refletem a mesma falsa dicotomia (Schiavo-Campo & Sundaram, 2001).

Uma infinidade de controles detalhados é inimiga tanto da eficiência operacional quanto do controle robusto; mas desconsiderar a necessidade de introduzir um controle mais eficaz em um contexto de delegação de autoridade faz com que a autonomia gerencial pública sobreviva apenas até que o primeiro grande escândalo estoure (Schiavo-Campo & Sundaram, 2001).

O suposto *trade – off* entre eficiência e controle é especialmente prejudicial na luta contra a corrupção. Quando confrontada com uma nova postura anticorrupção pela liderança política, a tendência reflexiva da burocracia é comprar cobertura, introduzindo uma variedade de novos controles e/ou aplicar de forma mais literal e rígida os controles que existem. (Isso é

mais prevalente no governo do que em grandes corporações privadas — porque o escrutínio público e da mídia se concentra na atividade pública.) (Schiavo-Campo & Sundaram, 2001).

Essa tendência é compreensível, particularmente em países onde a administração pública foi descredibilizada e a confiança nos servidores públicos foi corroída. No entanto, esse aperto protege contra pequenas apropriações indevidas ao custo muito mais alto de obstruir os canais operacionais e não faz nada para impedir a corrupção em larga escala (Schiavo-Campo & Sundaram, 2001).

Além da divulgação por agências públicas de suas ações regulatórias sob leis de informação, verificações externas são necessárias para garantir a responsabilização. Na maioria dos países, a revisão judicial é o principal fórum para contestar ações administrativas e buscar reparação (Schiavo-Campo & Sundaram, 2001).

A revisão judicial abrange uma série de questões: se a agência ou o ministério violou disposições constitucionais ou obrigações estatutárias; deixou de aderir aos requisitos processuais; foi arbitrário; abusou da discricção; ou agiu sem evidências substanciais (Schiavo-Campo & Sundaram, 2001).

Além da revisão judicial, os contestadores das ações podem buscar processo criminal, danos monetários ou medida liminar. Em muitos países, os funcionários individuais podem ser responsabilizados (e não apenas a agência). Alguns países, como a Índia, preveem a contestação de ações administrativas em tribunais de consumidores (Schiavo-Campo & Sundaram, 2001).

A fraqueza e a inadequação do sistema judicial na maioria dos países em desenvolvimento, e a relutância de muitos executivos políticos em cumprir ordens judiciais, reduzem a eficácia da proteção judicial (Schiavo-Campo & Sundaram, 2001).

No entanto, quando autoridades bem-intencionadas são afetadas por pressões políticas, o pronunciamento judicial pode permitir que elas tomem a atitude correta e, ao mesmo tempo, proporcionar alívio ao cidadão (Schiavo-Campo & Sundaram, 2001).

O controle judicial sobre a administração emana do conceito de Estado de Direito. A própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 incorpora uma série de disposições para promover o controle judicial da Administração Pública.

Destaca-se que no Brasil, o julgamento do AREsp 1.806.617, onde a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça reafirmou que a discricionariedade da Administração Pública não está imune ao controle judicial.

Neste sentido, os atos administrativos, especialmente, aqueles que limitem direitos são passíveis de apreciação do Poder Judiciário no que tangem os aspectos vinculativos do ato

administrativo proferido – competência, forma, finalidade, bem como proporcionalidade e razoabilidade (Brasil, STJ, 2021).

O efeito disso é que nenhuma ação administrativa, inclusive as políticas públicas, pode ser mantida livre de revisão judicial. O poder de revisão judicial garantido por essas disposições constitucionais é muito amplo e abrangente, mas cabe aos tribunais estabelecer regras para autolimitação de seu próprio poder (Schiavo-Campo & Sundaram, 2001).

Esse poder não pode ser reduzido pela legislação, visto que é conferido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Ou seja, nenhuma legislação pode anular.

A literatura sobre controle político da Administração Pública revela que as burocracias são altamente responsivas às forças políticas. É preciso considerar os valores da Administração Pública em esforços para avaliar o grau de controle político.

Para tanto, é imprescindível analisar os dados da educação pública, uma vez que os valores burocráticos são muito mais influentes na explicação de resultados do que fatores políticos.

Desde 1982, uma linha distinta de pesquisa em ciência política tem se concentrado no controle político da Administração Pública. Toma-se como base, alegações políticas e jornalísticas de que a burocracia pode enlouquecer e deve ser mantida sob controle por forças políticas para que a democracia seja servida. Já a literatura demonstra que ações burocráticas são correlacionadas com estímulos políticos (Meier & O’Toole Jr, 2005).

O retrato pintado do processo político sugere uma burocracia não apenas responsiva a pressões políticas, mas também geralmente passiva diante de tais desafios. As próprias variáveis burocráticas, no entanto, são amplamente ignoradas na maioria dos estudos desse gênero. Ironicamente, então, o teste modal de controle político sobre a Administração Pública omite tudo, ou quase tudo, a respeito da instituição assumidamente problemática em si — a burocracia (Meier & O’Toole Jr, 2005).

Este artigo desafia a literatura sobre controle político da Administração Pública, sob o argumento que os estudos empíricos encorajaram inferências falaciosas sobre as forças que moldam a ação burocrática (Meier & O’Toole Jr, 2005).

Primeiro, uma revisão da literatura ilustra várias falhas que decorrem da incorporação dos insights acadêmicos de especialidades relacionadas. Segundo o trabalho baseado na burocracia representativa é identificado como uma maneira de superar essas fraquezas. Terceiro, os testes empíricos comparam explicitamente a hipótese de controle político com seu rival geralmente negligenciado: que os valores burocráticos dominam o

processo administrativo. Esses testes, empregando várias variáveis dependentes, demonstram que os fatores políticos, embora influentes, afetam apenas uma parcela modesta das ações da Administração Pública (Meier & O'Toole Jr, 2005).

O estudo típico de controle político começa com uma breve alusão à teoria, mais frequentemente a teoria principal – agente. Em vez de envolver diretamente a teoria da agência, o padrão apenas assume o conflito de objetivos entre agentes/burocratas, diretores/políticos e que os políticos tomarão como medidas para fazer o burocrata responder como eles desejam (Meier & O'Toole Jr, 2005).

Essas ações politicamente desencadeadas podem variar de ordens diretas a nomeações políticas e a procedimentos administrativos de “empilhamento de baralhos”. Quando o estudo empírico é introduzido, a burocracia em si é frequentemente deixada para trás (Meier & O'Toole Jr, 2005).

Na maioria dos casos, as variáveis políticas são medidas (frequentemente como substitutas), e a correlação de resultados com elas é tomada como evidência de controle político (Meier & O'Toole Jr, 2005).

Os limites desta pesquisa, no entanto, podem ser ilustrados por um foco em três problemas semelhantes: administração pública, política burocrática e teoria organizacional, uma vez que o é o Poder Público quem estabelece os controles da atividade pública, bem como de seus agentes.

No Brasil, via de regra, o controle político é percebido como um poder de origem política – pelo Chefe de Governo, Executivo e pelo Congresso Nacional, Legislativo. Trata-se de controle preventivo ou suspensivo (Buzanello, 1997).

O controle preventivo visa de alguma forma controlar o projeto de lei antes que a possível lei seja sancionada com possível irregularidades. É controle político, mas não judicial. Já o controle suspensivo objetiva sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (Brasil, CF/1988).

O controle de políticas públicas – seja o exercido pelo Tribunal de Contas da União seja o judicial ou político – deve ser realizado com frequente periodicidade, tanto para fiscalizar a utilização e os dispêndios com dinheiro público quanto para verificar a efetivação de direitos, especialmente nas ações afirmativas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas são importantes ferramentas para as reparações históricas que são arraigadas de desigualdades sociais. Esta pesquisa proporcionou a análise e o diálogo sobre as escolhas políticas que geram as agendas governamentais de políticas públicas.

Com as legislações de acesso à informação, a sociedade passa a ter mais opções de fiscalização, monitoramento e participação no processo democrático de políticas públicas, inclusive enquanto estratégias legislativas.

Os cidadãos são, portanto, atores imprescindíveis na avaliação de políticas públicas, uma vez que é a sociedade e o bem público o objeto e objetivo – fim das ações governamentais.

No Brasil, contudo, as políticas são usualmente de “governo” e não de “Estado”, uma vez que são típicas de movimentos partidários e frutos de propagandas de períodos eleitorais, prejudicando a continuidade das ações nas mudanças de legislaturas.

É neste contexto que a atuação dos atores de políticas públicas deve ser mais assertiva, direcionada para uma continuidade além de coligações partidárias com vistas únicas para o fim público, qual seja a sociedade e sua população que a compõe para que então seja de fato possível a efetivação da dignidade da pessoa humana conforme os ditames e preceitos constitucionais da Carta Magna de 1988.

REFERÊNCIAS

ALTHUSSER, L. (1989). *Ideology and Ideological State Apparatuses*. En D. Latimer (Ed.). Contemporary Critical Theory (pp. 61-102). California, Estados Unidos: Harcourt Brace.

ANDERSON, C.W. (1971). *Comparative policy analysis: the design of measures*. Comparative Politics 4(1), 117–31.

BARDACH, Eugene. 2005. *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. Washington, D.C.: CQ Press.

BUZANELLO, José Carlos. **Controle de constitucionalidade: a Constituição como estatuto jurídico do político**. Senado Federal. Brasília a. 34 n. 136 out./dez. 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 jul. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AREsp 1.806.617**. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=128357760®istro_numero=202003329670&peticao_numero=&publicacao_data=20210611&formato=PDF. Acesso em: 22 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo**. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas/>. Acesso em: 22 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/////Ato2019-2022/2022/Lei/L14436.htm. Acesso em: 22 jul. 2024.

BRASIL. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex post**. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/arquivos/avaliacao-de-politicas-publicas-guia-pratico-de-analise-ex-post.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2024.

SCHIAVO-CAMPO, S., SUNDARAM, P. S. A. *To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World*. Asian Development Bank. 2001.

COCHRAN, Charles L.; MALONE, Eloise F. *Public Policy: Perspectives & Choices*. McGraw-Hill College, 1999.

DAHL, Robert A. and Charles E. Lindblom. 1953. *Politics, Economics, and Welfare*. New York: Harper.

DRYZEK, J. (1983). *Don't toss coins in garbage cans: a prologue to policy design*. Journal of Public Policy 3(4), 345–67.

DUNN, W.N. (2008). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Upper Saddle River, NJ: Pearson-Prentice Hall.

DYE, Thomas R. 2002. *Understanding Public Policy*. Upper Saddle River: Prentice Hall.

FISCHER, Frank. 2000. *Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge*. Durham and London: Duke University Press.

GORMLEY, W.T. (2007). *Public policy analysis: ideas and impact*. Annual Review of Political Science 10, 297–313.

HOWLETT, Michael. RAMESH, M. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. New York: Oxford University Press.

HOWLETT, Michael. MUKHERJEE, Ishani. *Policy formulation: where knowledge meets power in the policy process*. In: Handbook of Policy Formulation. 2017.

KINGDON, John W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: HarperCollins College Publishers.

- ROTH, A. L. (2018). *Public Politics. Formulation, Implementation and Evaluation*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- SALAMON, L.M. (ed.) (2002). *The Tools of Government. A Guide to the new Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- SCHATTSCHEIDER, E.E. 1960. *The Semi-Sovereign People*. New York: Rinehart and Wilson.
- SEN, Amartya. *Development as Freedom*. UK: Oxford University Press, 1999.
- SIDNEY, Mara S. *Policy Formulation: Design and Tools*. In: Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods / edited by Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney. 2007.
- TAQUARY, Catharina Orbage de Britto. **A Boa-Fé no Direito Administrativo: A legítima Expectativa Como Limite à Burocracia**. São Paulo: Max Limonad, 2020.
- TEISMAN, G.R. (2000). *Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-making rounds*. Public Administration 78(4), 937–56.
- THOMAS, H.G. (2001). *Towards a new higher education law in Lithuania: reflections on the process of policy formulation*. Higher Education Policy 14(3), 213–23.
- WALT, G. (1994a). *Health Policy: An Introduction to Process and Power*. Johannesburg, London and New Jersey: Witwatersrand University Press.
- WILSON, J.Q. (1974). *The politics of regulation*. In J.W. McKie (ed.), Social Responsibility and the Business Predicament, pp. 135–68. Washington, DC: Brookings Institute.