XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

ANA CLAUDIA FARRANHA SANTANA

EDNA RAQUEL RODRIGUES SANTOS HOGEMANN

MARLI MARLENE MORAES DA COSTA

Copyright © 2016 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. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direitos sociais e políticas públicas III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF; Coordenadores: Ana Claudia Farranha Santana, Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann, Marli Marlene Moraes Da Costa – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-185-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direitos Sociais. 3. Políticas Públicas. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Apresentação

O XXV Encontro Nacional do CONPEDI – BRASILIA-DF, realizado em parceria com a Universidade de Brasília, apresentou como temática central " Direito e desigualdades: um diagnóstico e perspectivas para um Brasil justo". Esse tema suscitou intensos debates desde a abertura do evento e desdobramentos ao decorrer da apresentação dos trabalhos e da realização das plenárias. Particularmente, a questão da desigualdade social mereceu destaque no Grupo de Trabalho "Direitos Sociais e Políticas Públicas III", na medida em que inequivocamente são os direitos sociais aqueles que mais se acercam do princípio da dignidade da pessoa humana e da plenitude da cidadania, na medida em que propendem a redução das desigualdades entre as pessoas, que podem proporcionar os indivíduos as mais completas e dignas condições de vida.

Sob a coordenação das Profa. Pós-Dra. Edna Raquel Hogemann(UNESA/UNIRIO), Profa. Dra. Ana Claudia Farranha Santana (UNB) e Profa. Dra. Marli Marlene Moraes da Costa (USCS), o GT "Direitos Sociais e Políticas Públicas III" promoveu sua contribuição, com exposições orais e debates que se caracterizaram tanto pela atualidade quanto pela profundidade das temáticas abordadas pelos expositores.

Eis uma breve síntese dos trabalhos apresentados:

Sob o título "Programa jovem aprendiz: inclusão ou inserção social através do trabalho", a autora Michelli Giacomossi investiga as atividades desempenhadas e a relação do exercício profissional com a formação oferecida pelo programa; a receptividade do empregador quanto a imposição legal da contratação; identificar se ocorre capacitação profissional, efetividade do programa e adequação à legislação.

Amanda Tavares Borges e Priscila Mara Garcia apresentaram o trabalho "Políticas ativas e passivas de mercado de trabalho: desafios para o crescimento e o emprego em que analisam o funcionamento do Sistema Público de Emprego Brasileiro, de 2004 a 2014 e de 2014 para 2015".

"Professor readaptado: perspectivas de proteção" é o titulo do trabalho apresentado por Mariana Carolina Lemes e Daniel Roxo de Paula Chiesse que propõe-se a responder de que forma um professor se torna readaptado, apresentando-se como hipótese a necessidade de políticas públicas para salvaguarda dos direitos do professorado.

Claudia Socoowski de Anello e Silva discorreu sobre "Trabalho, gênero e políticas públicas: um estudo da experiência feminina no polo naval de Rio Grande" buscando analisar de que forma se deu a ocupação de postos de trabalho gerados no Polo Naval de Rio Grande-RS pelas mulheres.

"O lugar ocupado pela educação brasileira na exclusão/inclusão das identidades trans" é o título da apresentação de Luciana Barbosa Musse e Roberto Freitas Filho. O artigo enfrenta o problema da promoção, via educação, do reconhecimento das identidades trans como sujeitos de direito que fogem às normas de gênero, através de políticas públicas que garantem seu pleno desenvolvimento.

Ana Carolina Greco Paes discorreu sobre a "Educação democrática e políticas públicas de promoção ao direito à liberdade de crença no currículo escolar do ensino religioso no estado de Minas Gerais."

"Controle judicial das políticas públicas na área da educação: disponibilização de cuidadores na rede pública de ensino para alunos portadores de necessidades especiais como efetivação do direito social à educação" é o título do artigo apresentado por Larissa Ferreira Lemos e Jéssica Oliveira Salles que analisa os aspectos de legalidade do ato administrativo, busca meios de compelir o Estado ao cumprimento forçado dos preceitos violados, efetivando o direito social à educação dos alunos portadores de necessidades especiais.

Vicente Elísio de Oliveira Neto é o autor de "O conflito estado/terceiro setor e a educação das pessoas com deficiência", artigo que trata das premissas constitucionais das relações estado/mercado/terceiro setor, direcionadoras da conjugação de forças tendentes à implementação progressiva dos direitos sociais.

"A luta pela consagração do direito de tentar à luz dos direitos fundamentais" é o título do artigo apresentado por Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann e Simone Alvarez Lima enfoca a relação entre os avanços da união ciência e tecnologia e novos direitos fundamentais. Promove uma reflexão sobre as discussões no Congresso Nacional relativas à fosfoetanolamina sintética, sem registro na Anvisa - a “pílula do câncer”, envolvendo o direito de tentar.

Meire Aparecida Furbino Marques e Simone Letícia Severo e Sousa enfocaram "O direito fundamental social à saúde e a medicina baseada em evidência – MBE como instrumento de verificação da (im)possibilidade de fornecimento de fosfoetanolamina na via judicial."

"Políticas e ações públicas: conceitos, atores e regulação diante do ordenamento jurídico brasileiro" foi apresentado por Caroline Helena Limeira Pimentel Perrusi e Annuska Macedo Santos De França Paiva. Nesse artigo as autoras buscam trabalhar com conceitos de políticas e ações públicas a partir da concretização de problemas sociais, e esclarecem quem são os atores, os quais podem variar conforme o tipo de política e seus destinatários.

Edith Maria Barbosa Ramos e Ines Alves De Sousa são as autoras do ensaio intitulado "Direito à saúde, gênero e desigualdade: uma análise inicial da (in) visibilidade da endometriose" no qual promovem análise da endometriose, patologia que acomete seis milhões de mulheres no Brasil, e que aparece, no estudo, como símbolo da invisibilidade das doenças exclusivamente femininas.

"O paradoxo da eficácia dos direitos humanos" foi apresentado por Leilane Serratine Grubba , Márcio Ricardo Staffen. O artigo tem por objeto os direitos humanos e objetiva analisar a existência de um paradoxo específico no discurso tradicional-onusiano.

Sérgio Tibiriçá Amaral e Mário Coimbra são os autores do artigo intitulado "As doenças da dengue, chikungunya e zica virus, a desobediência ao princípio da proibição da proteção deficiente e a responsabilidade civil do Estado" cujo objeto foi a discussão a respeito da culpa objetiva dos entes federativos e a cabível a reparação dos danos materiais, inclusive dano moral difuso.

"Discriminação positiva e ações afirmativas: uma necessidade no regime jurídico brasileiro para promover a inclusão dos negros", apresentado por Tacianny Mayara Silva Machado e Sandra Lúcia Aparecida Pinto trata da importância da discriminação positiva aliada as ações afirmativas para promover a inclusão social de grupos vulneráveis da sociedade brasileira, em especial, os negros, além de uma análise do conceito de ação afirmativa e discriminação positiva, verificando a forma que os institutos são aplicados no atual ordenamento jurídico brasileiro.

Luana Nunes Bandeira Alves e Girolamo Domenico Treccani são os autores do ensaio intitulado "As comunidades quilombolas e o reconhecimento territorial: a busca pela efetivação de um direito humano que analisa o direito territorial das comunidades remanescentes de quilombo enquanto um direito humano assegurado em esfera internacional,

por meio da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho e nacional através do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."

Partindo do pressuposto de que as Políticas públicas são programas do governo que influenciam diretamente na vida dos cidadãos e que na formulação e implementação dessas políticas públicas, tem-se a presença dos atores políticos e privados, Diolina Rodrigues Santiago Silva apresentou o artigo "Os beneficiários finais atores pouco atuantes e influentes nas decisões em políticas públicas no Brasil."

"Reserva do possível, direitos fundamentais e auto contenção dos poderes: uma nova perspectiva", da autoria de Victor Roberto Corrêa de Souza, tem por objetivo ilustrar indagações sobre a relação entre a reserva do possível e os direitos fundamentais, respondendo-as sob a perspectiva de teorias constitucionais como autocontenção dos poderes, confiança, proporcionalidade e razoabilidade.

Em "A perspectiva jurídico-objetiva dos direitos fundamentais na elaboração de políticas públicas", Isabela Bentes De Lima analisa o conteúdo dos direitos fundamentais, por meio de uma análise histórica de seu surgimento, especificando as perspectivas jurídica-subjetiva e jurídico-objetiva.

Paulo Roberto De Souza Junior discorre sobre o tributo ambiental, chamado de ICMS - Verde ou Ecológico, destinado à remuneração dos municípios que optarem pela conservação ambiental em seu artigo intitulado "O Conselho Municipal do Meio Ambiente e sua função dentro da política ambiental do Município De Nova Iguaçu/RJ."

"O controle de políticas públicas na perspectiva do orçamento: uma análise da atuação do STF no RE n. 592.581" é o artigo que aborda um estudo de caso, correspondente ao recurso extraordinário n. 592.581, no qual o Supremo Tribunal Federal determinou a promoção de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais, para assegurar a integridade física e moral de detentos, de autoria de Ricardo Schneider Rodrigues.

Fernando Rocha Palácios analisa até que ponto as políticas de financiamento educacional FUNDEF/FUNDEB podem ser caracterizadas como cooperativas em seu ensaio intitulado "Relações intergovernamentais cooperativas no federalismo brasileiro. Uma análise da política pública FUNDEF/FUNDEB e sua repartição de receitas."

O sistema “S” é objeto de análise no artigo intitulado "A atuação dos serviços sociais autônomos como agentes de promoção de políticas públicas", objetivando a diminuição das

desigualdades sociais e o desenvolvimento econômico sustentável, de autoria de Abimael Ortiz Barros , Viviane Coêlho de Séllos Knoerr.

Ruth Maria Argueta Hernández promove uma análise dos programas de transferência condicionada, que representam o mais recente em políticas públicas na América Latina, com a sua presença em 20 países da região e um alto número de beneficiários que apresentam condições de vida marcadas pela pobrez", em seu artigo intitulado "Programas de transferências condicionadas: bolsa família no Brasil e outros na América Latina."

Por derradeiro, Ana Paula Meda e Renato Bernardi apresentaram o artigo intitulado "Direito Fundamental à moradia e a sentença T-025/2004 da Corte Constitucional da Colômbia: estado de coisas inconstitucional no Brasil", no qual promovem a análise de um julgado da Corte colombiana que trata da declaração do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no país que se refere aos deslocados internos.

De posse destas análises, desejamos uma boa leitura ao/a leitor/a.

Profa. Dra. Ana Claudia Farranha Santana (UNB)

Profa. Dra. Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann (UNIRIO / UNESA)

Profa. Dra. Marli Marlene Moraes Da Costa (UNISC)

POLÍTICAS E AÇÕES PÚBLICAS: CONCEITOS, ATORES E REGULAÇÃO DIANTE DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

PUBLIC POLICY AND PUBLIC ACTION: DEFINITIONS, PLAYERS AND REGULATION UNDER BRAZILIAN LEGAL FRAMEWORK

Caroline Helena Limeira Pimentel Perrusi
Annuska Macedo Santos De França Paiva

Resumo

O artigo apresenta conceitos de políticas e ações públicas a partir da concretização de problemas sociais, e esclarece quem são os atores, os quais podem variar conforme o tipo de política e seus destinatários. Demonstra o vínculo entre a criação de políticas governamentais com o contexto histórico, político e econômico e o objetivo de materializar um direito que não atinge a todos através da implementação de planos, programas e projetos que regulamentam as ações sociais, os quais, no Brasil, devem obedecer aos ditames do ordenamento jurídico. Trata-se de pesquisa bibliográfica, documental, qualitativa e exploratória.

Palavras-chave: Políticas públicas, Atores, Regulação, Ordenamento jurídico brasileiro

Abstract/Resumen/Résumé

This article discusses the concepts of public policy and public action in relation to social problems and its relevant players – which may vary according to the issue and the beneficiaries. Using bibliographic, documental, qualitative and exploratory research, the analysis demonstrates the link between creating the political agenda, which includes political-economical context and historical aspects, and reducing the effective gap for social rights, materializing legal provisions by implementation of public policies aimed at previously excluded groups.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policies, Players, Regulation, Brazilian legal framework

INTRODUÇÃO

Crises políticas e econômicas refletem os problemas sociais que automaticamente se tornam políticos o que torna imprescindível a atuação interventiva do Poder Público para que os direitos sejam efetivados, criando, assim o objeto de estudo das políticas e ações públicas as quais são regulamentadas por normas jurídicas que limitam os atores sociais e a implementação das prestações positivas, sejam através de benefícios ou serviços.

Este artigo apresenta os conceitos de políticas e ações públicas no sentido de que surgem para garantir o acesso aos direitos civis, sociais, econômicos, políticos e culturais à toda a sociedade, diferenciando os atores sociais e explicando o ciclo mínimo pelo qual passam as políticas, cujo principal mecanismo é a sua regulação que deve obedecer aos dispositivos constitucionais basilares do ordenamento jurídico brasileiro.

O procedimento recorrerá ao levantamento de dados através da técnica da pesquisa científica bibliográfica, com documentos doutrinários e legislativos que possam servir de fundamentação do tema abordado. Mesmo se tratando de uma pesquisa acerca de política social, a qual costumeiramente é descritiva, esta terá um conteúdo eminentemente teórico. Assim, realizar-se-á uma abordagem qualitativa e pertencerá à classe exploratória.

Portanto, o presente estudo visa auxiliar na compreensão da articulação entre atores privados e públicos, demonstrando a inter-relação entre o Estado e a sociedade civil para a elaboração e implementação de políticas sociais, especificamente sobre critérios econômicos e jurídicos de políticas públicas.

1. ATORES DAS POLÍTICAS E AÇÕES PÚBLICAS

Tratar sobre políticas públicas abrange o estudo de pessoas, sejam físicas ou jurídicas, beneficiárias ou idealizadoras das ações envolvidas enquanto autoridades públicas ou não, que estendem a análise de um problema social e seus desafios aos limites de normas jurídicas imprescindíveis a sua implementação.

Segundo Lascoumes e Le Galès, o termo “políticas públicas” está ultrapassado sendo substituído por “ações públicas” haja vista romper com a ideia de unicidade do Estado, diferenciando-os nos seguintes termos: “Políticas públicas têm abrangência mais restrita na medida em que implicam exclusivamente a intervenção do Estado, ações

governamentais, atuação setorial das autoridades etc. Ação pública, por sua vez, se aplica não só à atuação da Administração Estatal, mas também a de outros atores públicos ou privados originários da sociedade civil, que agem conjuntamente em busca de objetivos comuns, sobretudo a efetivação de direitos sociais". (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p.13).[1]

Ao se constatar um fenômeno capaz de provocar um problema político surge-se a necessidade de intervenção pública no intuito de garantir os direitos, sejam econômicos, sociais e culturais, através de prestações positivas. Portanto, tem-se que esta área do conhecimento é multidisciplinar e pode ser definida como diretrizes que visam apresentar soluções para problemas públicos concretos.

As políticas públicas possuem várias abordagens, dentre elas as políticas sociais, as quais visam resolver problemas da população através do reconhecimento do Estado que tem o poder-dever de legalizar os direitos e deveres dos sujeitos sociais. Na prática, se dirige a um conjunto de pessoas específico como forma de organização em defesa de direitos deste grupo, variando conforme a sua área de atuação, através de trabalhos que podem mobilizar diversos setores como saúde, educação, moradia, entre outros. Segundo Faleiros (1991) o termo é utilizado por razões ideológicas e históricas e, pela nomenclatura, é popular pois uma ação governamental social traz um discurso humanizante diante de uma realizada diversa, de forma que aparenta ser vantajosa a população, o que não ocorre em todas as ocasiões,

Behring (2009) trata a política social como uma inter-relação entre a economia e a política provocada pela luta de classes em decorrência da valorização do capital que provoca tensões sociais haja vista a complexidade e contradições das relações humanas, nas quais o Estado tem legitimidade para intervir. Esta mesma autora, junto a Boschetti (2011), afirma que tais relações derivam do processo de produção e reprodução do capital, sob este ângulo sofrem influências da tradição marxista e sua teoria do valor-trabalho concomitantemente ao exame dos ciclos do capitalismo, na tentativa (possível ou impossível) de garantir a justiça social e equidade, e que, pela natureza contraditória da realidade, o estudo das políticas sociais não pode considerar fatos sociais isoladamente caracterizando a dialética da totalidade de Kosik, e deve considerar as causas históricas, políticas e econômicas. Neste contexto, estas autoras tratam da natureza do capitalismo e

[1] Como o termo mais usual ainda é "políticas públicas", esta pesquisa não trabalhará com a referida diferenciação, utilizando o termo de maneira genérica, podendo tratar de ações exclusivamente públicas ou através de parcerias privadas, tendo em vista não ser o seu objeto central.

do papel do Estado na regulamentação e implementação de políticas sociais como elementos essenciais do estudo ao passo em que demonstram que sua origem está relacionada aos movimentos de massa social-democratas e nascimento dos Estados-nação na Europa ocidental do final do século XIX.

> A análise da política social, implica, assim, metodologicamente a consideração do movimento do capital, e ao mesmo tempo, dos movimentos sociais concretos que o *obrigam* a cuidar da saúde, da duração da vida do trabalhador, da sua reprodução imediata e a longo prazo. É necessário considerar também as conjunturas econômicas e os movimentos políticos em que se oferecem alternativas a uma atuação do Estado. (grifo do autor) (FALEIROS,1991, p.55)

Assim, é possível afirmar que as políticas surgem com vistas ao acesso pela sociedade dos direitos civis, sociais, econômicos, políticos e culturais, ou seja, visam materializar o direito que não integra o cotidiano de muitas pessoas mesmo quando legalmente reconhecidos. Na prática acontece que a cidadania é devorada pela "mão invisível" do mercado livre o qual dita as regras das relações econômicas e sociais. O Estado deve atentar para o interesse além da ordem nacional e visar as necessidades sociais.

Logo, as políticas sociais visam melhorar as condições de existência dos indivíduos e para prosseguir com qualquer projeto faz-se necessário estabelecer quem serão seus atores, se haverá possibilidade de representação e quem possuirá tal competência Ainda, definir os parâmetros de seu processo e quais os objetivos almeijados para, ao final, avaliar sua eficácia (se atingiu os resultados) efetividade (na hipótese de existência de falhas na execução das tarefas) e eficiência (realizando um levantamento quali-quantitativo relacionando a verba investida e o produto alcançado).

Secchi (2012) define os atores como indivíduos, grupos ou organizações que exercem um papel importante na arena política pois possuem a capacidade de sensibilizar e influenciar a opinião pública, interferir nas decisões (auxilia na identificação de problemas e meios de combatê-los). Ele apresenta as abordagens estatista, quando a política pública é originária do Estado, ou multicêntrica, com a participação de vários atores mas define o foco como o problema (e não a origem da política) e este é público, corrente a qual se filia o presente estudo. Para diferenciar, quando a política pública é elaborada pelo ente estatal denomina-se de política governamental.

Nesse caso, os atores podem ser públicos ou privados, individuais ou coletivos. Na primeira hipótese tem-se os representantes do Poder Executivo, atuando centralizada

ou descentralizadamente, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, bem como o Ministério Público mediante seu poder fiscalizatório. O Estado atua como o protagonista mas hodiernamente constata-se a interação entre este e instituições financeiras, empresas privadas, organizações não governamentais e sociedade civil, sempre em prol de um objetivo comum, ainda que alguns grupos pressionem para alcançar seus interesses privados (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). Neste contexto deve-se analisar o caráter, as tendências e interesses dos Governos eis que podem atuar em defesa dos trabalhadores ou dos empregadores/empresariado.

Há, portanto, o *policymaker*, quem estabelece a política e o *policytaker*, o destinatário desta mas pode haver uma implementação de políticas públicas que se originam dos próprios destinatários, os quais podem ser concomitantemente beneficiários e executores. Assim, nas ações públicas, além do Estado como atores, tem-se os intelectuais orgânicos que são os representantes coletivos de categorias (trabalhadores ou empregadores) que intermediam as organizações e a sociedade, e os intelectuais tradicionais que são as pessoas relacionadas a estruturas clássicas anteriores a criação do Estado Nacional, tais como o Estado, a Igreja, as universidades por meio de seus professores, ambas as categorias formadoras de opinião pública. Na realidade, todo homem é intelectual mas apenas alguns realizam tal mister (BEHRING, 2009).

Gramsci classifica a sociedade civil e a sociedade política como estruturas que se relacionam sempre si, sem possibilidade de realizar uma separação orgânica, compondo a superestrutura. A sociedade civil é formada por grupos de pessoas que realizam alguma ação em prol da coletividade, na qual se enquadram instituições representativas tais como sindicatos, conselhos, associações (intelectuais orgânicos), enquanto que a sociedade política é o próprio Estado que atua de forma imperativa por meio de seus dirigentes em prol da harmonia social. Assim, o ser humano integra tanto a sociedade civil quanto a política, as quais formam uma totalidade. (COUTINHO, 1993)

Neste contexto, o mesmo autor cria a Teoria do Estado Ampliado a partir da qual ensina que a sociedade civil integra as relações sociais em busca da hegemonia do Estado, solidificando-a voluntaria ou coercitivamente de maneira que há uma transferência das funções do Estado para a sociedade civil. E esses grupos que possuem suas próprias estruturas o fazem mesmo estas sendo absolutamente autônomas em relação ao Estado mas acabam se alienando como uma espécie de comitê executivo dos negócios da burguesia. Neste contexto, vislumbra-se que a classe dominante de hoje precisou ser dirigente de estruturas do Estado de ontem de maneira que se pode enxergar o nascimento

da hegemonia estatal desde a análise das fábricas na era do Taylorismo e Fordismo, quando do surgimento dos primeiros sindicatos e, a seguir, montaram-se os grandes sistemas corporativos e partidos políticos.

Do ponto de vista administrativo, convém esclarecer a relação entre Estado e Governo. O Estado é a pessoa jurídica de direito público, é a nação, um ente soberano possuidor de direitos e obrigações integrado pelo seu povo e território. Já o Governo é a atividade política que conduz os negócios públicos, cuja vontade é manifestada pelos representantes dos Poderes supramencionados quais conduzem e traçam metas e objetivos do Estado (MARINELA, 2014).

Logo, para que haja um equilíbrio de forças imprescindível o ajuste de interesses da sociedade civil e política de forma que todos os grupos participem do processo decisório, ou seja, as decisões podem ser compartilhadas, inclusive nas políticas públicas. Sob o enfoque de maximização do Estado, estas políticas podem ter neste o seu poder central de decisão, apresentando uma visão hierarquizada da vontade de transformar a sociedade pelo Estado, este visto em uma perspectiva de cima para baixo; ou mesmo por coordenação entre Estado e outros atores, com uma menor regulação em virtude da possibilidade de conceder privilégios a estes, o que as caracteriza como de uma perspectiva de baixo para cima. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). Sendo assim, inerente ao estudo acerca das políticas públicas está a relação entre Estado e processo de acumulação de capital e formação de classes sociais haja vista a participação dos trabalhadores nos custos da produção porém os lucros são privativos dos proprietários dos meios de produção.

Logo, como denominação de políticas públicas enquanto atividades governamentais, tem-se que estas são as maneiras pelas quais o Poder Público comanda seus objetivos através de ações práticas através de seus prepostos, atores. Estes

> [...] agem e se organizam de acordo com regras e práticas que são socialmente construídas, publicamente conhecidas, previstas e aceitas. A ação de indivíduos e grupos acontece dentro desses significados e práticas compartilhadas, os quais podem ser chamados instituições e identidades [...]. Pessoas agem, pensam, sentem e se organizam com base em exemplos e regras oficiais (às vezes, com base em competição e conflito) derivados de identidades, pertencimentos e papéis socialmente construídos. As instituições organizam as esperanças, os sonhos, os medos, bem como as ações intencionais. (MARCH; OLSEN, 1996, p. 249 *apud* SECCHI, 2012, p. 63)

Para a prestação de serviços faz-se necessária a combinação de medidas jurídicas e aplicação de subsídios financeiros e, para uma boa aceitação popular, como acima

externado, defina-la como política social. Assim, pode-se afirmar que "um programa de ação governamental é uma combinação específica de leis, destinação de recursos financeiros, administrativos e humanos para a realização de objetivos mais ou menos definidos com clareza" (Rose, Davies, 1994, p. 54 apud Lascoumes; Le Galès, 2012, p.42).

Interessantes os termos utilizados pelos autores, quais sejam "mais ou menos definidos" em virtude de que as prioridades são pré-estabelecidas consoante a análise prévia dos problemas a serem enfrentados pelo grupo social destinatário das ações e, por sua própria natureza, estão em constante mutação. Ainda, é importante que o projeto de uma política pública explicite alternativas de prosseguimento diante das circunstâncias possivelmente modificadas.

Para elaborá-las deve ser seguido um processo denominado "ciclo de políticas Públicas"[2] que é composto por várias fases: identificação do problema, elaboração de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. O problema, portanto, é a matéria-prima de trabalho dos atores; para se construir alternativas são elaborados métodos, programas e/ou estratégias de ações para alcançar os objetivos mas o estudo da implementação é crucial pois é neste momento que surgem as falhas e os empecilhos, os quais podem transformar um projeto em simples boa intenção sem vigência (SECCHI, 2012).

Diante de algum encontro inesperado no decorrer da execução das atividades, segue-se um segundo caminho o qual já deve ter sido estudado com antecedência. E mesmo quando as atividades governamentais se encontram em um contexto não previsto, haja vista a existência de qualquer alteração na sociedade em virtude da dinâmica de interações e, por vezes, das estratégias, as autoridades devem possuir autonomia para

---

[2] *Policy cycle*, na língua inglesa. Cumpre registrar que como várias palavras utilizadas nos países de língua portugueses, a palavra "política" tem mais de um significado mas em inglês elas possuem grafias diversas. Difere-se "politics", "policy" e " polity". " Na medida em que definem qual a *estrutura* do aparato estatal, isto é, como este se constitui, são o que poderíamos chamar de *decisões constitucionais.* Conformando as regras básicas de operação do aparato estatal, as decisões constitucionais dão forma à organização política propriamente dita, à politéia ou, para utilizar o termo inglês, de uso mais corrente, à *polity*. É a *estrutura* constitucional do Estado, a *polity*, que define as condições do jogo político propriamente dito (a *politics*). A constituição compreende o conjunto das regras do jogo, mas não define em princípio os resultados do jogo, as decisões políticas tomadas (as *policies*). Estas decorrem do desfecho de conflitos, negociações e acordos, travados entre os participantes dos diversos âmbitos decisórios da *polity*. [...] Enquanto a *polity* diz respeito à *estrutura* da operação do aparato estatal, a *policy* diz respeito à sua operação de *conjuntura*. Podemos ainda dizer que decisões relativas à *polity* são decisões de caráter *soberano*, ao passo de que decisões relativas a *policies* são decisões de caráter *governamental.*" (COUTO, 2001). Em termos gerais mais fácil confundir "politics" com "policy" pois ambos os termos se referem a decisões políticas mas suas características são bastantes distintas.

alterar o rumo do trabalho, sempre e, obviamente, segundo as normas de direito público, justificando seus atos, denominados de atos administrativos.

Ato administrativo é toda manifestação de vontade emanada do Estado no exercício de sua função administrativa, e, portanto, limitado por leis, os quais são submetidos ao controle de legalidade pelo Poder Judiciário. A ciência que o estuda é o Direito Administrativo que segue alguns princípios, dentre os quais se encontra o chamado "motivação" a partir do qual se entende que a Administração deve justificar as suas práticas, relacionando os fatos reais e as razões de sua conduta.

Mas deve-se considerar que as intervenções realizadas devem decorrer de uma flexibilização que exige moderação por parte dos atores eis que os gestores públicos têm competências pré-determinadas porém lhes são concedidos poderes de decisão discricionários. Ora, o Governo, por sua própria natureza, possui prerrogativas diante de seu patamar hierárquico haja vista gozar de supremacia por defender interesses de cunho coletivo, sempre devendo priorizá-lo em detrimento do particular.

> A discricionariedade é identificada quando a norma confere, em seu próprio mandamento, uma liberdade decisória que envolve o exame de conveniência e oportunidade, ao invés de estipular um dever de praticar um ato específico. Ou seja, quando a lei expressamente confere mais de uma alternativa para o administrador que, em sua escolha, deve se limitar a essas opções; caso contrário, o ato é arbitrário e, portanto, ilegal. (MARINELA, 2014, p. 275)

Não se trata de poder concedido aos atores públicos mas uma faculdade concedida ao administrador de forma que o que caracteriza a discricionariedade é a liberdade de agir. Esta se contrapõe ao Poder vinculado da Administração Pública que pratica atos limitados por lei, sem qualquer opção quanto a sua forma de agir.

Na realidade acontece de um resultado inesperado ser de grande relevância e o gestor público decidir pela alteração do rumo das atividades, o que esclarece a importância da presença de certos poderes discricionários nas políticas públicas sociais: a imprevisibilidade decorrente das relações sociais pode ocasionar redefinição de procedimentos após novas discussões decorrentes de possíveis fatos inusitados. Mas, diante da participação de atores externos ao Governo, as prioridades e objetivos podem ser contraditórios o que atrapalha e atrasa o serviço e provoca uma certa indignação na sociedade que, diante de muitas imprevisões e, consequentemente, dúvidas, desacreditam na eficiência, eficácia e efetividade da ação política.

Mesmo diante de interesses individuais conflitantes, o que deve prevalecer é o bem comum, ou seja, o interesse coletivo. Desta feita, uma boa política pública não deve deixar espaço para muita liberdade pelos atores tendo em vista uma atuação desvirtuada do interesse geral eis que a discricionariedade permite o aumento ou diminuição do âmbito de abrangência dos atos administrativos, sejam pelas administrações ou coletividades ativas. Para tanto, imprescindível vincular o espaço de abrangência das ações funções e poderes de todos os atores para que, desde o início, reste estabelecida a competência de cada qual e o conflito de competências seja evitado.

Lascoumes e Le Galès (2012) afirmam que o controle dos órgãos administrativos sobre as políticas públicas e seus procedimentos é uma ameaça à democracia. Acerca desta afirmação cumpre enfatizar que se pode encarar tal método de duas maneiras distintas: a presença deste controle pode gerar o entendimento de Estado Máximo, com potencial ofensa a participação popular mas também entender que pela ausência de controle aumenta a discricionariedade e consequentemente a possibilidade de atividades de interesses individuais dos gestores públicos.

Para alcançar o ideal democrático faz-se necessária a participação da sociedade além do Estado e evitar, assim, as decisões egoístas de poucos a ponto de preterir o interesse público em detrimento do privado. E ainda, os representantes do Estado conscientizarem-se de seus papéis de lutadores dos interesses coletivos já que são politicamente legítimos para atuar em prol dos interesses dos cidadãos, independentemente de forma de Estado, forma de governo, sistema de governo ou mesmo regime político.

Neste contexto se analisa o grau de abertura concedido pelo Poder Público: se realmente prevalecerá a democracia ou o interesse da classe dominante (elites). Em sendo as decisões das políticas públicas tomadas por um grupo pequeno de indivíduos com interesses particulares, as ações tendem ao fracasso social. Para alcançar o sucesso, as ações devem, portanto, partir de interesses coletivos e tornar as instituições ou os atores de determinado programa social interdependentes. Sendo assim, diante do caráter não previsível de todos os efeitos alcançados pelas ações públicas, por mais que hajam programações detalhadas, as decisões não devem ser irretratáveis, mantendo-se sempre aptas a revisão. Estas ações devem estar projetadas de forma objetiva, com início, meio e fim programados.

Imperioso saber qual a intenção social e concretiza-la através de um processo que se inicia com o planejamento, e cuja execução ocorrerá através de normas que devem

prever como serão aplicadas as atividades, limitando as negociações e a solução de possíveis conflitos no intuito de não haver brecha normativa. Este planejamento e estabelecimento de normas de conduta são de extrema importância para tornar concreta a solução do problema que ocasionou a sua criação, principalmente quando se remonta a ideia que uma política pública é sensível a decisões judiciais e para tanto, deve-se analisar o sistema legal de cada país: se diante de um "Common Law", quando as normas são genéricas e cada caso observará a subjetividade da hermenêutica judicial, ou no "Civil Law", sistema em vigor no Brasil, que prega a utilização de normas detalhadas no intuito de evitar a abstração das interpretações dos juízes e possíveis dissonâncias entre estas.

A gestão pública necessita de instrumentos de planejamento para concretizar as políticas sociais, o que ocorre através de planos, programas e projetos, respectivamente delineados por Carvalho (1978, apud TEIXEIRA, 2009, p. 4), de maneira mais genérica para a mais específica da seguinte maneira:

> PLANO – É o documento mais abrangente e geral, que contém estudos, análises, situacionais ou diagnósticos necessários 'a identificação dos pontos a serem atacados, dos programas e projetos necessários, dos objetivos, estratégias e metas de um governo, de um Ministério, de uma Secretaria ou de uma Unidade.
> PROGRAMA - É o documento que indica um conjunto de projetos cujos resultados permitem alcançar o objetivo maior de uma política pública.
> PROJETO – É a menor unidade do processo de planejamento. Trata-se de um instrumento técnico-administrativo de execução de empreendimentos específicos, direcionados para as mais variadas atividades interventivas e de pesquisa no espação público e no espaço privado.

Logo, pode-se afirmar que tendo em vista que o projeto apresenta um roteiro sistemático das ações, este deve definir qual o problema a ser resolvido e, para atingir sua (possível) solução, construir os objetivos, meios e resultados desejados.

Na verdade, uma política pública deve se preocupar menos com a forma com que foi planejada do que como realmente foi executada e de que maneira atingiu seus objetivos. Se as ações públicas se preocuparem mais com a questão formal do que com o seu conteúdo, tendem a fracassar tendo em vista que os idealizadores muitas vezes não conseguem alcançar as nuances que um projeto enfrentará quando sair dos pensamentos e papéis e alcançar seu campo prático.

Diante das alterações sociais as políticas públicas podem, e por que não dizer devem ser modificadas conforme a necessidade do grupo social a que visa alcançar, de sorte que as mudanças de sua regulação devem acompanhar os estudos sociológicos. Ocorre que a aplicação da sociologia em uma ação pública depende das atividades

políticas que prescindem de recursos financeiros (os quais pode surgir mediante uma transferência de recursos dos mais ricos para os mais pobres) o que torna o campo de estudo em comento interdisciplinar como já afirmado outrora eis que regula-se a sociedade e a política, as autoridades públicas e também quaisquer outros atores que participem da organização ou execução das ações públicas no intuito de resolver problemas políticos concretos.

2. REGULAÇÃO COMO FORMA DE MOBILIZAÇÃO ESTATAL

A regulação baseia-se nos mecanismos utilizados nos Estados Unidos da América (E.U.A.) e na Europa, cada um de uma forma diferente em virtude de sua própria história: nos E.U.A. garante-se uma extensa liberdade aos cidadãos e baseia-se na teoria de John Locke que afirma que a propriedade é um direito "divino" e que deve haver uma total independência entre o Estado e a sociedade civil. A Comunidade Européia tem Jean-Jacques Rousseau como teórico e estabelece que o Estado representa a vontade de todos como unidade, de forma que o povo deve ser o autor das leis as quais se submeterá. Cada lugar tem sua justificativa para a intervenção do Estado, seja em forma liberal ou de Estado Social. (NASCIMENTO, 2010)

O presente estudo não trata da discussão sobre a Teoria do Estado Mínimo ou ideais marxistas; se as vertentes de pensamento dos liberais, seguindo o pensamento de Tomas Hobbes, acreditam que a concessão de poderes ao Estado pode provocar o desvio os recursos de suas finalidades ou se os não liberais defendem que sem um Estado que represente o povo haverá concentração de poder e renda nas mãos de poucas pessoas o que provoca uma divisão de classes desigual.

O fato é que a intervenção pelo Estado restringe alguns direitos, mesmo em forma de políticas sociais, em detrimento do bem comum mas o que se deve analisar é o tipo, nível e limites da atuação estatal. Fácil para a sociedade lançar críticas as autoridades públicas diante de reiterados descasos sociais porém nem sempre o vício está na vontade dos gestores mas podem decorrer de prioridades ou decisões incorretas, nem sempre intencionais, as quais não foram retificadas tempestivamente, bem como pode se originar na elaboração das normas de maneira equivocada. Trata-se de problemas de governo.

> Não é fácil, contudo, diagnosticar o estado social de um país, nem avaliar as medidas cujo alvo é a maximização da justiça social. Ausência de informações pertinentes, precisas e confiáveis, assim como a inexistência de instrumental

> de análise capaz de decidir questões importantes – por exemplo, o efetivo impacto de diferentes políticas [...], tornam a tarefa do analista e de que deve tomar as decisões extremamente precária. (SANTOS, 1979, p.49)[3]

Considerando, portanto, o caráter de vulnerabilidade das políticas sociais, quanto mais externalidades sejam previstas no plano da política, aumenta-se a probabilidade de se alcançar o resultado desejado. Neste contexto pode-se imaginar uma ação pública com total investimento governamental, de recursos humanos e de materiais, que seja ineficaz vislumbrando uma questão mal resolvida na execução o que causará a continuidade do problema social e/ou econômico. Logo, ao tratar de regulação e ações públicas convém esclarecer que se trata de uma via de mão dupla haja vista a importância que uma possui para a outra. A regulação limita a atuação dos homens em prol dos direitos sociais enquanto as ações públicas visam garanti-los.

Ora, imperioso que a política pública seja efetiva, eficaz e eficiente para que haja uma resolução do problema objetivado sob um custo mínimo mas é preciso fazer uso de técnicas e princípios econômicos mesmo em se tratando de uma atividade estatal, portanto, não econômica em sentido estrito[4]. Sendo assim, para garantir uma conclusão com tais características há a necessidade de promover a regulação de todas as suas fases, da idealização a execução.

A regulação é uma das formas de intervenção do Estado, inclusive na economia, que existe para limitar as ações dos homens e proteger a sociedade do mercado e suas falhas ou externalidades, ocorrências que não correspondem às expectativas iniciais sinalizando a necessidade de ajustes conforme a mudança social. Portanto, é uma opção governamental de política pública e/ou econômica que é inerente ao Estado diante da sua própria natureza.

O importante é estabelecer com antecedência os mecanismos para que o Governo, acompanhe o funcionamento das ações e haja, se possível, preventivamente. Quando este fato não ocorrer, a previsão normativa deve estabelecer alternativas de

---

[3] Este autor classifica as políticas públicas em preventivas, compensatórias e políticas sociais *strictu sensu:* a primeira visando prevenir as desigualdades sociais; a segunda no intuito de repará-las; e a terceira com intenção explícita em redistribuição de renda e benefícios sociais.

[4] A doutrina diferencia atividade econômica em sentido estrito e serviços públicos estabelecendo que na primeira há a liberdade de iniciativa econômica concedida à iniciativa privada enquanto que a segunda atividade é exercida pelo próprio Estado. Ocorre que existem casos em que os particulares exercem serviços públicos, quando imperioso seguir as regras da administração pública para alcançar tal mister (casos de concessão ou permissão), bem como, há atividades econômicas executadas pelo Estado mas a Constituição Federal estabelece no artigo 173 que estas apenas ocorrerão quando da existência de relevante interesse coletivo ou for necessária para a segurança nacional. (AGUILLAR, 2012)

procedimentos para a continuidade das ações públicas no intuito de atingir o objetivo. Dissociar liberdade de mercado e intervenção governamental é um equívoco pois quando há atuação do Estado na ordem econômica nem sempre esta instituição cumpre um papel repressor, podendo adotar características concomitantes de Estado Liberal e de Estado Social, convergindo em um conceito de Estado Desenvolvimentista.

> O que se pode afirmar, revistos os modelos radicais – o Estado liberal clássico, da livre iniciativa irrestrita, e o Estado social interventor, com a possibilidade de estatização totalizante -, é a inexistência de país que adote um ou outro totalmente, em sua pureza. De modo geral, a livre iniciativa consolidou-se como princípio fundamental da organização da economia na maioria dos países da atualidade, exceção feita àquele nos quais a liberdade não é consagrada *plenamente* (no sentido ocidental de liberdade). Mas também, ao lado da livre iniciativa consolidou-se a intervenção do Estado (paradoxo econômico aparente). (TAVARES, 2006, p. 64).

Ora, o poder público possui o Direito, ciência que estuda as normas de conduta para a convivência harmônica dentro de uma sociedade com possibilidade de punições quando de sua transgressão, como agente regulador de todas as atividades e, portanto, a intervenção do Estado deve prevalecer tanto no domínio jurídico, como forma de expressa de intervenção no domínio econômico, como na política, interdisciplinaridade indispensável quando do estudo das relações sociais, estas bastantes estudadas por Marx e Engels.

> A defesa por alguns de uma liberdade econômica irrestrita, sem peias, não passa de um simples apanágio despido de qualquer sentido de realidade social. Uma das regras mais elementares dentro do Direito é de que a liberdade do homem pressupõe o estabelecimento de balizas, exatamente para que seu uso desproporcional não sirva de instrumento de opressão sobre os demais. A vida em sociedade pressupõe necessariamente obediência às regras em qualquer canto dela, e na economia não há razão para ser diferente. (SILVEIRA NETO, 2013, p. 124)

Se a função das regras é regulamentar as relações sociais, “o fato é que toda ordem jurídica é social, na medida em que voltada à ordenação social” (GRAU, 2010, p. 69). Esta teoria nem sempre corresponde à realidade: nem sempre a regulação resolve o problema social eis que se o Estado liberal, ao ampliar suas funções conforme ensina Gramsci, com base na hegemonia do capital, finda por se apropriar do valor criado e, assim, regula a sociedade, não elimina as condições de desigualdade criadas pela produção e reprodução do capital. (BEHRING, 2009). Ainda se não bastasse, há um grande espaço entre os direitos definidos em leis e sua real implementação.

Na prática, o ideal buscado pela intervenção tem como fundamento um conceito da economia denominado de “ótimo de Pareto” ou “eficiência de Pareto”, o qual explica a necessidade de atuação estatal quando das externalidades produzidas pelo livre mercado no intuito de satisfazer o setor privado, Estado e, principalmente, a sociedade. Assim, seria atingido o “equilíbrio de Nash” teoria que afirma que haverá o equilíbrio quando a intervenção do Estado atingir o nível ótimo o qual ocorreria quando da melhoria da qualidade de vida de uma pessoa sem prejudicar outras de forma realizada a partir da unanimidade de todos os atores envolvidos (FONSECA, 2005).

Assim, esta regulação deve provocar efeitos reconhecidamente por toda a população, seja pelo público alvo das ações ou demais pessoas que podem vir a contribuir diante da seriedade dos trabalhos. Para tal mister, os objetivos do programa devem ser precisos e os procedimentos definidos sem muitas dificuldades para quem realiza as atividades bem como para os destinatários dos programas sociais.

Os planejamentos de políticas públicas tratam da lógica do “ser” e do “dever ser”, isto é, para se definir um problema e buscar possíveis soluções, antes se faz necessário a análise de alguns fatores, internos/endógenos ou externos/exógenos (considerando o âmbito de abrangência pré-definido e também as limitações de competências). Dentre os endógenos pode-se visualizar a mobilização popular e experiência com atividades anteriores ao passo que os fatores exógenos de grande interferência são as políticas externas. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

Como a sociedade necessita de ordem para uma convivência pacífica entre sua população, são estabelecidas normas de conduta social através do Estado ao passo em que este também prescinde de controle dos seus cidadãos enquanto autoridade central organizadora de seus interesses, e da participação do mercado, o que caracteriza o Estado Democrático de Direito nos termos descritos a seguir.

Convém esclarecer que a regulação imposta pelo Estado é tratada pela doutrina jurídica como heterônoma eis que são impostas por um agente externo, ou seja, resultam da atividade de terceiro. A ideia é discutir e definir coletivamente os objetivos e as ações sociais visando alcançar o interesse geral através de serviços muitas vezes prestados pelo poder público e não permitir que políticas públicas se transformem em negócios. Para que uma ação/política seja eficaz, os atores devem realizar estudos prévios tangíveis e, considerando as possíveis eventualidades, deixar margens objetivas para que possa haver modificações no sentido de aprimorar as atividades ou mesmo extinguir o programa

quando da impossibilidade ou mesmo inviabilidade considerando os recursos materiais e humanos.

O citado estudo deve ser apresentado em como uma estrutura normativa capaz de disciplinar os procedimentos, seja a forma de execução das tarefas por meio de seus atores como a utilização prudente das verbas oriundas dos investimentos realizados em prol dos objetivos pré-estabelecidos. Tais normas são essenciais para que a política pública seja satisfatória, apresentando procedimentos coordenados e padronizados para concretizar a ação principal, porém os atores não podem priorizar o formalismo jurídico eis que imprescindível uma análise sistemática haja vista a necessidade de analisar os impactos sociais e financeiros que a solução criada através de uma política pública pode causar.

Começa-se com a definição do objeto a ser trabalhado na política pública e estabelecer as prioridades é imprescindível para o início das atividades, para que, em seguida, as decisões sejam tomadas e, ao final, implantada a ação. A ideia é que os objetivos, meios e resultados estejam com suas formas e conteúdos dispostos de maneira simples e harmoniosa em um programa ou projeto pois, em caso negativo, estas apenas servirão de obstáculos para a satisfação dos objetivos iniciais. Para tanto, os requisitos para assegurar o serviço ou produto ofertado pela ação pública aos beneficiários não devem ser muito embaraçosos, burocráticos ou inflexíveis, o que reduz a distância entre o objetivo e a possibilidade, sob o risco de a política se tornar ineficaz.

Apesar das ações públicas serem provenientes de setores privados ou públicos, a ação regulatória é privativa do Estado, responsável pela elaboração dos planos, programas e projetos que embasam as políticas, motivo pelo qual deve-se estudar um pouco sobre o ordenamento jurídico brasileiro.

3. ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A República Federativa do Brasil possui seu ordenamento jurídico fundamentado na Constituição Federal de 1988, lei maior do Estado Brasileiro. Esta norma foi elaborada como um sistema de proteção social após várias lutas populares por direitos de cidadania, declarando os direitos sociais e humanos como fundamentais, retratando a organização política, social e jurídica de determinado território e definindo a composição por todas as instituições que visam as necessidades da sua população.

Enquanto Estado, o Brasil é soberano e possui seu povo, território e governo limitados aos ditames constitucionais, os quais, já em seu primeiro artigo, demonstram o conjunto de razões que fundamentam a sua formação, dentre as quais se encontram a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

A Assembleia Nacional Constituinte o instituiu como Estado Democrático de forma que a relação entre governantes e governados é sob o regime de uma democracia representativa, ou seja, os últimos escolhem os primeiros através de uma eleição que abrange a maioria da população cujo voto possui igual valor para todos. Trata-se de uma relação entre representantes e representados que vivem em condições socialmente desiguais.

Como Estado de Direito a citada norma estabelece que deve ser exigido das autoridades públicas o respeito aos direitos e garantias fundamentais de maneira que o Estado também deve se submeter aos seus comandos. Assim sendo, o Brasil enquanto Estado Democrático de Direito reúne os princípios de ambos de forma que a base do sistema é a concessão dos direitos e garantias fundamentais visando a justiça social.

A ordem econômica brasileira retrata um Estado forte para que garanta a dignidade humana supracitada e também promova a da justiça social nos termos dos princípios gerais da atividade econômica expostos nos artigos 170 da Constituição vigente, bem como do 193, que dispõe: “ A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais” (BRASIL, 1988).

Assim, pode-se afirmar que a norma constitucional preceitua a repartição do produto econômico em função dos valores morais do homem, ou seja, mesmo diante do mercado agir por livre iniciativa, a atividade econômica deve ser regulada no intuito de garantir ao ser humano uma existência digna e tentar reduzir as desigualdades sociais existentes no país.

Para tanto, os Estados devem estar focados na promoção do bem estar da população e, como seus objetivos fundamentais, encontram-se no artigo 3º., a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais e, por fim, a promoção do bem de todos.

SANTOS (1979) afirma que o problema da justiça é um aspecto do problema com a democracia e a ordem social é composta pelas demandas cujas decisões se deparam com o conflito entre a distribuição dos custos e benefícios sociais que o exercício do poder provoca: o ideal de equidade diante do sistema de acumulação real como promotor do

desenvolvimento, explicitado como objetivo do país. Segundo o autor "é impossível maximizar o valor da justiça social, se se busca, ao mesmo tempo, maximizar o valor da acumulação" (1979, p. 128-129).

Mesmo diante de tal pensamento, para construir a ordem social, o Estado Brasileiro se obriga a promover ações capazes de confrontar tais desafios, os quais são de interesse geral e refletem no princípio do pleno emprego (inciso VIII do artigo 170 acima citado), situação nunca vivenciada pelo Brasil mas, como não se pode mudar a história, o importante hoje é identificar os problemas e criar políticas que tragam alternativas de solução para os mesmos, independentemente se este ocorre na dimensão da saúde, lazer, educação, mobilidade social ou trabalho. Na realidade, "[...] são as relações de poder, de coerção e de ameaça, legal e politicamente sancionadas, bem como as oportunidades correspondentes da realização de interesses, que determinam o grau de 'justiça social' que a política social tem condições de produzir." (OFFE, 1991, apud BOSCHETTI, 2009, p. 10)

Neste contexto, a Constituição remonta a uma forma de participação política através das normas programáticas que são normas previstas constitucionalmente mas limitada a sua eficácia por programas a serem implementados pelo Governos. Estes devem sempre associar o desenvolvimento de programas e projetos à necessidade de resguardar a ordem social, ainda que para tanto seja necessário limitar a atuação do capital que reflete no valor do trabalho.

No Brasil, a Administração Pública Federal se organiza e é promovida de forma direta ou indireta conforme o Decreto nº. 200/67, o qual também dispõe acerca de uma reforma administrativa. Nos últimos anos o Estado Brasileiro sofreu uma nova reforma administrativa e passou a exercer um papel mais regulador e fiscalizador que executor direto de serviços.

Para garantir que o interesse público fosse preservado, foram criadas as agências reguladoras que são autarquias especiais, ou seja, entidades com poderes de Estado, porém autônomas, que realizam serviços de controle de atividades econômicas divididas por setores especializados. Tais agências possuem o caráter normativo e, concomitantemente, fiscalizatório, e servem como instrumentos de políticas públicas econômicas e não sociais.

Considerando a estrutura da administração pública no Brasil, esta é dividida em quatro setores: o primeiro Setor é o próprio Estado em si, onde se enquadram as agências reguladoras acima descritas, tendo o segundo setor como o mercado controlado pela

iniciativa Privada. Já o terceiro setor é composto por entidades de caráter privado mas que prestam serviços de cunho social e coletivo, sem finalidade lucrativa, e para tanto recebem auxílio financeiro do Estado. Na maioria das vezes atuam nas áreas de inexistência ou insuficiência de serviços estatais. Se enquadram neste setor as Organizações Sociais (O.S.) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (O.S.C.I.P.). Recentemente nasceu o quarto setor, o qual abarca a toda a economia informal do país mas que é responsável por grande porte do PIB (Produto Interno Bruto) do país. (MARINELA, 2014)

Entendida a forma de organização do Estado Brasileiro, ainda que sinteticamente apresentada, imprescindível atentar para o fato de que o seu ordenamento jurídico não regula todos os interesses da população mas traça princípios que regem os programas as serem criados no intuito de solucionar impasses coletivos consoante a necessidade geral, deixando sob a faculdade governamental criar metas e objetivos (por meio dos Programas) para alcançar os benefícios pré-estabelecidos, devendo sempre ser considerada a capacidade de mobilização dos grupos e seus interesses diante de um país social e economicamente desigual.

CONCLUSÃO:

As políticas públicas, para a análise de sua eficácia e eficiência, devem ser minuciosamente estudadas e avaliadas por vários meses, muitas vezes anos, eis que estas exigem tempo para ser implementada e adaptada a necessidade dos “policymakers” e “policytakers”, principalmente quando se trata de modificar o comportamento de um sociedade ou mesmo grupos sociais.

Para tanto, imperiosa a regulação de suas atividades através de planos, programas e projetos que abarquem a necessidade social decorrente do problema público que originou a política. Ocorre que esta regulação não pode ocorrer de maneira intransigente haja vista a constante mutação da sociedade ao mesmo tempo em que não pode deixar muita margem para discricionariedade por parte dos seus atores sob o risco de ocorrer um desvio de finalidade e o interesse privado se sobressair em detrimento do público.

Importante seria a criação de uma Comissão de fiscalização das contas e dos procedimentos adotados por cada política governamental do Brasil, a qual deve ser composta por integrantes das áreas de finanças, gestão pública bem como jurídica. Esta deveria trabalhar no decorrer de toda a aplicação da política no intuito de identificar as

falhas que porventura o programa sofra, com capacidade de provocar ou não alterações no programa e/ou sua implementação de maneira imediata, e estabelecer relações com possíveis prejuízos que estas causem para evitar fracassos em futuras ações sociais.

REFERÊNCIAS

AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito Econômico**: do direito nacional ao direito supranacional. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BEHRING, Elaine Rossetti. As novas configurações do Estado e da Sociedade Civil no contexto da crise do capital. In: **Serviço Social**: Direitos Sociais e Competências Profissionais, Brasília: CFESS, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social:** fundamentos e história. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca básica de serviço social; v.2)

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 28 mar. 2016.

_____. Decreto-lei nº. 200, de 25 de Fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm.> Acesso em: 06 fev.2016.

COUTINHO, Carlos Nelson. **As categorias de Gramsci e a realidade brasileira**. In: Gramsci e a América Latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

COUTO, Cláudio Gonçalves. **O avesso do avesso**: conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira. São Paulo em Perspectiva v.15 n.4.São Paulo out./dez. 2001. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 09 Fev 2016.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A Política Social do Estado Capitalista**: as funções da previdência e assistência social. 6 ed. São Paulo: Cortez, 1991.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Direito Econômico**. 5 ed. rev.atual. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da ação pública.** Tradução e estudo introdutório George Sarmento. Maceió: EDUFAL, 2012.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 8 ed. Niterói: Impetus, 2014.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. O Estado Regulador. In: **Gestão Pública**: gestão pública aplicada: União, Estados e Município, gestão pública no Brasil, de JK à Lula, gestão orçamentária e financeira, a gestão fiscal responsável, tributação e orçamento,

tópicos especiais em contabilidade pública, gestão das contas nacionais, gestão ecológica e ambiental. 2 ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva; 2010.

SANTOS, Vanderlei Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learnig, 2012.

SILVEIRA NETO, Otacílio dos Santos. A intervenção direta do Estado no domínio econômico: limites constitucionais à atuação no mercado das empresas públicas. **Revista de Direito Público de Economia**. Belo Horizonte, ano 11, n.43, p. 157-174, jul-set. 2013

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 2ed. São Pulo: Método, 2006.

TEIXEIRA, Joaquina Barata. Formulação, administração e execução de políticas públicas. **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**, Brasília: CFESS, 2009.