



ESTADO, DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: INOVAÇÕES NO PARADIGMA JURÍDICO BRASILEIRO

Cícero Pereira Batista¹

RESUMO

No Brasil, a área de políticas públicas nasceu com a transição para a democracia no início dos anos 80. Com a Constituição de 1988 houve a reconstrução do Estado brasileiro, do Direito e suas relações com a sociedade. No período pós-autoritário, buscou-se compreender o significado, as possibilidades e os obstáculos das iniciativas de mudança, escritas na nova Constituição ou simplesmente decorrentes das decisões dos governos. Isso implicava uma abordagem da agenda política e da pesquisa aplicada, para compreender as reformas e a distribuição de responsabilidades e capacidades entre as esferas de governo. Diante disso, este artigo teve a preocupação de discorrer sobre as políticas públicas no Brasil, destacando as inovações no paradigma Jurídico brasileiro.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Direito; Paradigma Jurídico.

RESUMEN

En Brasil, el área de políticas públicas nació con la transición a la democracia a principios de la década de 1980. Con la Constitución de 1988 se produjo la reconstrucción del Estado brasileño, la ley y sus relaciones con la sociedad. En el período post-autoritario, buscamos comprender el significado, las posibilidades y los obstáculos de las iniciativas de cambio, escritas en la nueva Constitución o simplemente derivadas de las decisiones de los gobiernos. Esto implicó un acercamiento a la agenda política y a la investigación aplicada, para entender las reformas y la distribución de responsabilidades y capacidades entre las esferas de gobierno. Por lo tanto, este artículo se ocupó de discutir las políticas públicas en Brasil, destacando las innovaciones en el paradigma legal brasileño.

Palabras clave: Políticas Públicas; Derecho; Paradigma jurídico.

ABSTRACT

In Brazil, the area of public policy was born with the transition to democracy in the early 1980s. With the 1988 Constitution there was the reconstruction of the Brazilian State, law and its relations with society. In the post-authoritarian period, we sought to understand the meaning, possibilities and obstacles of change initiatives, written in the new Constitution or simply arising from the decisions of governments. This implied an approach to the political agenda and applied research, to understand reforms and the distribution of responsibilities and capacities between the spheres of government. Therefore, this article was concerned with discussing public policies in Brazil, highlighting the innovations in the Brazilian Legal paradigm.

Keywords: Public Policies; Law; Legal Paradigm.

¹ Especialização em Psiquiatria em andamento, Centro Brasileiro de Pós-Graduação (Cenbrap). Pós Graduando em Saúde Mental pela Faculdades Integradas (AVM). Possui graduação em Medicina - Faculdades Integradas da União Educacional do Planalto Central (2014). Atualmente é médico clínico geral - Secretaria de Saúde Planaltina de Goiás e médico clínico geral - Secretaria de Saúde Águas Lindas. Tem experiência na área de Medicina, com ênfase em Medicina Familiar.



INTRODUÇÃO

O tema da constituição social é propício para explicitar as diferenças de visão entre a área jurídica e as demais ciências sociais. Para o mundo do Direito, as disposições constitucionais são obrigatórias no estabelecimento do estado de bem-estar social; trata-se de uma ordem deontológica, que deve ser suficiente para implementá-la, legitimando o Estado a agir sobre a economia e a política.

No mundo dos economistas e cientistas políticos, a questão é mais complexa. O estado de bem-estar social floresceu nas economias centrais no contexto do capitalismo do século XX, no processo de industrialização que tinha o Estado prestando serviços públicos, mas também com o movimento sindical e partidos políticos de esquerda (LIMA, 2022).

As diferentes combinações entre estado, mercado e família explicam as variações ao longo do tempo e do espaço, em uma tipologia na qual experiências liberais (Estados Unidos, Reino Unido, Austrália, Canadá e Nova Zelândia) são distinguidas do conservador (Alemanha, Áustria, França, Holanda e Bélgica) e das experiências social-democratas (Dinamarca, Noruega, Suécia e Finlândia) (BUCCI, 2019).

A partir do reconhecimento dessa condição histórica, essa qualificação é posteriormente atribuída a experiências fora das economias centrais, onde essas mesmas condições não existiam, nos países da América Latina, Ásia e periferia europeia, à medida que as políticas de proteção social e as ações de desenvolvimento se expandem (COUTINHO, 2021).

Considerado um país em atraso, o Brasil concordou na Constituição de 1988 em reformar o sistema herdado do autoritarismo, no qual a proteção social exclusiva dos funcionários formais incorporava o verdadeiro privilégio social, a cidadania regulamentada, era insuficiente para as demandas da população que emergiu no novo contexto democrático (WERNER, 2019).

Um desafio adicional foi materializar a Constituição em um momento em que suas fontes de inspiração nos estados desenvolvidos estavam em declínio, com a mudança para a desregulamentação financeira que começava a dificultar o espaço político e legal dos Estados-nação.

Diante desse cenário, este artigo buscou discorrer sobre as políticas públicas no Brasil, destacando as inovações no paradigma Jurídico brasileiro.



Assim, a força da lei aqui é percebida como uma reapropriação estratégica de todos os instrumentos de ação à sua disposição, públicos ou privados, unilaterais ou cooperativos, normativos ou materiais, fortes ou fracos, coercitivos ou não, já que a legislação torna-se o fio comum da regulação (LIMA, 2022).

ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO JURÍDICO BRASILEIRO

No final da década de 1990, a onda de privatizações culminou no primeiro grande ciclo de emendas constitucionais, sendo esse momento muito significativo para o direito brasileiro. No nível econômico, foi um período de ajuste fiscal, restrições à intervenção estatal na economia e introdução de políticas direcionadas (COUTINHO, 2021).

No campo da gestão pública, além da privatização dos serviços públicos, chegou a hora da criação de órgãos reguladores e reforma administrativa. Nesse cenário, para os críticos, as políticas públicas fariam parte de um Estado neoliberal, pautado e condicionado pelo mercado, ou seja, a economia de mercado determina decisões políticas e legais, relativizando a autoridade governamental.

A reforma de grande parte da constituição econômica teria estendido essa lógica à sociedade, com a transferência de tarefas para o mercado e o esvaziamento da política através do Direito. Em suma, ao reivindicar uma abordagem técnica de problemas que são essencialmente políticos, ou seja, condicionados pelo poder, as políticas públicas seriam formas despolitizadas de atuação do Estado (WERNER, 2019).

Haveria, portanto, duas interpretações em tensão. Um deles entende as políticas públicas como produto do conceito de estado de bem-estar social presente na dimensão progressiva da Constituição de 1988; seriam o braço executor dos direitos expressos na Constituição, filhas do instrumentalismo da Constituição governante (WERNER, 2019).

As políticas públicas estariam subjacentes à ideologia democrática e inclusiva da Constituição, embora esse caráter não fosse hegemônico – e talvez precisamente por essa razão — ao contrário de seu modelo, a Constituição Portuguesa de 1976, que produziu a vitória dos partidos de esquerda na Revolução dos Cravos. Este é o significado tomado pela essa abordagem, pois políticas públicas são necessárias como arquivos de coordenação estratégica da ação



governamental, em seus diversos centros de competência e decisão (nação, Estados, municípios, entidades privadas), sem os quais seria impossível materializar direitos fundamentais (VALENTE, 2019).

Em outras palavras, seu objetivo é concretizar a constituição líder das políticas públicas e dos direitos sociais. Mas também é apropriado investigar a crítica à despoliticização das políticas públicas, segundo as quais, por definição, são programas de ação governamental tópicos e setoriais, as políticas públicas não poderiam realizar as tarefas que correspondem ao Estado, ou seja, transformar as estruturas que produzem subdesenvolvimento (WERNER, 2019).

De acordo com a concepção desenvolvimentista, a conclusão do projeto de formação nacional depende de opções políticas, fazendo com que seja necessário não apenas a presença ativa e coordenadora do Estado nacional, mas a ruptura com o sistema, interna e externamente. Nada disso deve ser confundido com uma simples modernização (VALENTE, 2019).

O desenvolvimento só pode ser realizado com a transformação das estruturas sociais, o que significa que o Estado desenvolvimentista tem que ser um estado mais capaz e estruturado do que o estado de bem-estar tradicional. E não é só o fato de não termos, no Brasil, um estado de bem-estar que nos impeça de construir um Estado capaz de superar a barreira do subdesenvolvimento (LIMA, 2022).

Um dos problemas dessa visão é seu caráter essencialmente prescritivo, ou seja, sua referência ao dever de ser e não à existência material do Estado, concretamente. É verdade que um dos significados das constituições modernas muito mais nos países de desenvolvimento tardio do que naqueles em que se consolida é orientar os movimentos do Estado e da sociedade para a realização dos valores acordados.

Nesse sentido, a Constituição é também uma expressão de um certo grau de desenvolvimento cultural, um meio de autorrepresentação própria a um povo inteiro, um espelho de sua cultura e a base de suas esperanças. Mas essa abordagem totalizadora, um pouco no estilo da teoria geral do Estado tradicional, é hoje questionada pela multiplicação dos significados da democracia e pela diversificação das formas de atuação do Estado (VALENTE, 2019).

O discurso estrutural parece direto e claro, mas sua simplicidade manifesta contrasta com o pensamento analítico necessário para construir soluções



compatíveis com a complexidade dos problemas, arriscando empobrecer o plano de ação (LIMA, 2022).

Uma análise mais profunda do assunto é encontrada em Lowi (1972) com sua alegação de que a política pública determina a política. O contexto é a transição para o século XX, quando o centro de gravidade da política americana, até então no Congresso (política), especialmente em seus comitês, se torna cada vez mais no governo (políticas), que assume a centralidade política, com mais responsabilidades e maior vigor.

Nesse período, cresceram grupos de interesse politicamente ativos e organizados a nível nacional. O *New Deal* muda o cenário do federalismo nos Estados Unidos, com políticas nacionais que modificam a disciplina constitucional de políticas que até então eram de competência exclusiva dos Estados (WERNER, 2019).

Mais importante, surgem políticas redistributivas, em que alguns recebem mais em serviços do que pagam em impostos, ou quando alguém recebe um benefício sem ter contribuído para isso, como em programas habitacionais ou pensões (LIMA, 2022).

Neles, há um conflito estável e contínuo que só pode ser compreendido em termos de classe social (LOWI, 1972). Quando Roosevelt expandiu o governo em todas as frentes, as políticas mudaram a política, independentemente dos homens ou partidos que ocupavam a presidência ou organizaram o Congresso (LOWI, 1972, p. 302).

A marca dessa *revolução*, que guiou a política americana até a década de 1970, foi a capacidade de traduzir grandes pressões em políticas públicas, transformando-as em forças políticas significativas (LOWI, 1972, p. 302).

O conflito é apresentado de forma setorial e decidido em cada política pública. A mobilização da sociedade civil e a participação de redes de defensores é realizada por meio de programas, em alianças estratégicas que sustentam arranjos jurídico-institucionais específicos, resultando em maior legitimidade (WERNER, 2019).

Dados comparativos mostram o melhor desempenho das políticas com uma perspectiva participativa, em comparação com aquelas que não possuem essa dimensão (como a segurança pública, por exemplo), o que também pode ser um fator de resistência a retrocessos políticos (BUCCI, 2019).



Mesmo questões estruturais sobre decisões políticas fundamentais acabam sujeitas a uma racionalidade semelhante. Para países com democracias recentes, o desafio é construir coalizões relativamente estáveis para sustentar políticas públicas capazes de fomentar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social de grande parte de sua população (VALENTE, 2019).

As respostas para este desafio não são fáceis, nem claras, nem consensuais e seus processos também influenciam os resultados de conflitos inerentes às decisões de políticas públicas. Justamente por isso, estudos sobre políticas públicas consideram, além da racionalidade governamental, outros fatores como eleições, burocracias, partidos, grupos de interesse, movimentos sociais, mídia, etc. (LIMA, 2022).

Outra crítica à abordagem desenvolvimentista baseia-se em uma segunda objeção, no que diz respeito à substituição de referências a políticas sociais, típicas do estado de bem-estar social, por políticas públicas, que constituiriam importação de gestão (COUTINHO, 2021).

Essa dualidade, mais uma vez, significaria pensar no último como versões menos politizadas do primeiro. Em termos gerais, as políticas públicas são programas e ações realizadas direta ou indiretamente pelo Estado com vistas ao interesse público (WERNER, 2019).

Embora nem sempre encontrem correspondência perfeita nas normas constitucionais, as políticas públicas são, em muitos aspectos, o braço executivo dos direitos expressos na Constituição. Em linhas gerais, existem dois paradigmas principais da política pública social (BUCCI, 2019).

Há uma distinção de abordagem entre os dois tipos, sem descartar a complementaridade entre os dois. Enquanto os estudos de políticas públicas estão focados em responder a questões como o *porquê* e o *como*, os estudos de políticas sociais tomam o processo apenas como um suporte e se concentram nas consequências da política, ou seja, o que a política faz ou tem feito (LIMA, 2022).

Em um trabalho mais recente, o autor passa a utilizar predominantemente a locução de políticas públicas, tendo na prática tanto como sinônimos, como também acontece em outros textos. Em suma, as políticas públicas parecem ter sofrido uma expansão semântica, abrangendo o significado originalmente atribuído às políticas sociais (VALENTE, 2019).



O debate em torno do significado político das políticas públicas, portanto, não para nas estruturas - o Estado, globalmente considerado (escopo macroinstitucional), em oposição às políticas setoriais (escopo meso-institucional) - ou nas qualificatórias, políticas sociais versus políticas públicas. Considera, ainda, que as mudanças nos modos de atuação e legitimação do Estado, o resultado das políticas - seus produtos efetivos (resultados) e o equilíbrio das forças sociais envolvidas – passaram a dar o significado político global de um governo.

INOVAÇÕES NO PARADIGMA JURÍDICO

A partir do momento em que as Constituições ultrapassaram os limites da estruturação do poder e das liberdades públicas e passaram a lidar com direitos fundamentais em um sentido amplo, eliminando direitos. No âmbito social, o universo jurídico passou por uma profunda transformação (COUTINHO, 2021).

Os direitos sociais representam uma mudança de paradigma, alterando a posição abstencionista do Estado em relação a uma abordagem de provisão, característica das obrigações de ação que surgiram com os direitos sociais no século XX (COUTINHO, 2021).

A necessidade de compreender as políticas públicas no direito se intensifica com a demanda pelo cumprimento dos direitos sociais. De acordo com a concepção tradicional, os direitos individuais (liberdades de expressão, associação, etc., a chamada "primeira geração"), exigem abstenção, a garantia de que nenhuma instituição ou indivíduo perturba seu gozo. Por outro lado, os direitos econômicos, sociais e culturais ("segunda geração"), decorrentes da *Constituição Mexicana* de 1917 e da *Constituição de Weimar* de 1919, são direitos médios, cuja função é garantir que todos tenham condições de usufruir dos outros direitos (WERNER, 2019).

Por fim, os chamados direitos de *terceira geração* (direito ao meio ambiente, à biodiversidade e ao desenvolvimento, etc.) são concebidos no curso de um processo de expansão dos direitos humanos, numa perspectiva mais ampla no espaço e no tempo, por isso são chamados de *direitos transgeracionais*. Ao mesmo tempo em que se multiplicam as formas de opressão, tanto pelo Estado quanto pelos agentes econômicos, busca-se o reconhecimento de novos direitos fundamentais como formas de oposição e defesa (BUCCI, 2019).



Críticos refutam a *inflação de direitos*, um excesso de aspirações sociais cuja satisfação dependeria da macroeconomia, da organização dos setores produtivos, da inserção do Estado na economia mundial, em suma, em variáveis fora da lei. Para os países em desenvolvimento, a lista de direitos inspirados em declarações internacionais e os textos constitucionais dos países avançados seria um ideal inatingível, devido à escassez de métodos disponíveis.

Além disso, como teria acontecido na década de 80 com o declínio do estado de bem-estar social nos países europeus, a multiplicação dos direitos sociais seria um fator para a perda da competitividade dos Estados, na medida em que importaria serviços públicos de saúde caros, seguridade social, etc. Se essa tese é insustentável para os países avançados, é ainda mais para os países periféricos; neles não é o estado de bem-estar social, mas a falta dele, que é principalmente responsável pela baixa competitividade (BUCCI, 2019).

Quando o domínio tecnológico é um diferencial importante, o cumprimento do direito à educação (para citar apenas um deles) é uma das variáveis que definem a posição relativa de um Estado no cenário mundial. Os baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) estão associados a uma menor capacidade de inserção na economia mundial.

Se o significado político dos direitos sociais pode ser compreendido diretamente, o mesmo não se aplica à sua configuração legal. Seu gozo é uma questão complexa, exigindo ações concretas do Estado. O Pacto Internacional pelos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 refere-se à sua realização *progressista*, sem mencionar garantias.

Em sociedades economicamente e socialmente menos desenvolvidas, os direitos sociais exigem garantias equivalentes às que permitiram que os direitos individuais se tornassem uma referência política e legal para estados democráticos desenvolvidos (BUCCI, 2019).

A tarefa constitucional nos estados de democratização mais recente é maior e mais onerosa do que naquelas em que as demandas básicas da civilização foram cumpridas antes, quando as relações sociais não foram permeadas pela lei tão profundamente quanto a Alemanha é hoje, cuja reconstrução constitucional em 1949 serviu como modelo para a *Constituição Brasileira de 1988* – passando pela influência intermediária da *Constituição Portuguesa de 1976* – não foi muito longe em termos de direitos sociais.



Os direitos fundamentais da *Lei Básica* estão basicamente limitados aos direitos humanos e civis clássicos. Os constituintes de 1949 conscientemente evitaram incluir regulamentos da vida econômica, social e cultural que transcendiam esses direitos, como eles pareciam – embora apenas como um programa não vinculativo para o poder legislativo, de acordo com a interpretação dominante – na *Constituição do Reich* de 1919.

A falta de garantias dos direitos sociais corresponde a uma fragilidade de seu estatuto constitucional, na medida em que não consubstanciam direitos subjetivos - o não cumprimento do que gera o direito de ação contra o Estado - mas depende de *tarefas estatais*, programas com objetivos sujeitos a amplas margens de configuração legislativa e política.

Mas isso não pode ser interpretado como se os direitos sociais fossem normas ineficazes; normas constitucionais são opiniões que devem ser realizadas de forma imperativa. Quando o mesmo texto constitucional não estabeleceu as tarefas a serem executadas, cabe ao legislador infraconstitucional fazê-lo.

Apesar da abertura e flexibilidade relacionadas à cláusula do Estado de bem-estar, o mandamento constitucional ainda existe e não deixa margem para a maioria parlamentar executá-la ou não, embora não haja detalhes sobre como isso será feito.

Assim, nota-se que os direitos fundamentais são posições tão importantes que sua concessão ou não, não pode cair nas mãos de maiorias parlamentares simples, mantém a existência de direitos a benefícios de diferentes tipos: i) direitos à proteção; (ii) direitos à organização e ao procedimento e (iii) direitos aos benefícios factuais (benefícios no sentido estrito) (ALEXY, 2002).

Estes incluem o direito a benefícios estatutários e a medidas estatais de natureza organizacional. Mas reconhece a natureza controversa desses direitos aos benefícios perante o Tribunal Constitucional. Reafirmando a natureza dos direitos fundamentais dos direitos de participação, Alexy (2002) observa que são problemas de redistribuição, incluindo *explosões políticas*.

Finalmente, a inovação que os Tribunais Constitucionais queriam dizer no constitucionalismo pós-guerra (Alemanha, Itália, Portugal e até mesmo na França, sem uma tradição legal de controle da constitucionalidade, que o Conselho Constitucional instituiu) implicava um elemento jurídico-institucional adicional para a efetiva aplicação das constituições.



A força normativa da Constituição resume essa nova visão jurídica, com ênfase na eficácia das normas constitucionais, não mais como expressões simbólicas do pacto político, mas como prescrições com força vinculante sobre a conduta dos indivíduos, organizações e o Estado (COUTINHO, 2021).

Com isso, a dimensão do conflito social deixou de ser escondida sob o manto de uma liberdade individual idealizada e passou a ocupar um lugar central no Judiciário, como cenário de socialização política nas lutas por direitos. Isso tem sido aplicado em relação às políticas públicas, que superaram um momento inicial de resposta no Brasil, para submeter-se ao controle judicial sobre as mais diversas questões e aspectos.

CONCEPTO JURÍDICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O controle judicial das políticas públicas é aplicado em decorrência do princípio do acesso à justiça (Constituição Brasileira, art. 5). No período imediatamente após a promulgação da Constituição, foi discutido na doutrina jurídica como esse controle funcionaria, evidenciando que a falta de uma conceituação mais precisa dificultava o conhecimento de seu escopo, em virtude da característica política inerente à decisão do gestor público legitimamente eleito.

A separação de poderes foi um argumento repetidamente apresentado em defesa dos programas de ação, assim como a *reserva do possível*, ou seja, a invocação de restrições orçamentárias como fatores que restringem a implementação de medidas para a realização de direitos sociais.

Uma vez reconhecida essa dimensão política, é necessário confrontar a dimensão jurídica da ação governamental, que deriva do princípio clássico da legalidade, segundo o qual o Estado só pode atuar com base em autorização legal, mas que vai muito além dela, inclusive: i) configuração de arranjos jurídico-institucionais; (ii) distribuição de responsabilidades entre atores públicos e privados; (iii) definir as formas de coordenação e articulação entre elas; iv) preencher as lacunas nas disposições constitucionais e legais com medidas executivas, ordenando ações em relação aos objetivos; e (v) estruturação de mecanismos de controle jurídico (incluindo judicialização), com foco em aspectos substantivos (ALEXY, 2002).



Diante disso, foi delineada uma primeira conceituação de políticas públicas com que, transferida para o campo jurídico, entendem que as políticas públicas são programas de ação governamental que visam coordenar os meios disponíveis ao Estado e às atividades privadas, para a concretização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2019).

Posteriormente, o conceito foi expandido para incorporar o aspecto processual. A ideia de um conjunto de processos também está presente na literatura norte-americana, pois apesar de ser uma simplificação excessiva, a formulação de políticas públicas pode ser considerada como um conjunto de processos, incluindo pelo menos o estabelecimento de uma agenda, a especificação de alternativas a partir das quais escolher, uma escolha oficial entre essas alternativas especificadas, como em uma votação legislativa ou uma decisão presidencial, e a implementação da decisão (COUTINHO, 2021).

Somando esse aspecto, o conceito de política pública resultou em um programa de ação governamental decorrente de um processo ou conjunto de processos legalmente regulamentados - processo eleitoral, processo de planejamento, processo governamental, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial - visando coordenar os meios disponíveis ao Estado e atividades privadas para a concretização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, as políticas públicas devem buscar a realização de objetivos definidos, expressando a escolha das prioridades, a alocação de meios necessários para sua realização e o intervalo de tempo em que se espera que os resultados sejam alcançados.

Alguns autores consideram excessivamente restritivo definir apenas programas governamentais como políticas públicas, pois entendem que a evolução da sociedade vem incorporando noções mais amplas e fluidas, como governança ou redes, que envolvem entidades externas ao Estado na solução de problemas públicos, que são os elementos relevantes. Mas, embora reconheça essa ampliação da ação pública, a opção de circunscrever o objeto da abordagem Direito e políticas públicas aos programas de ação governamental permanece (BUCCI, 2019).

O Estado é o único órgão capaz de articular o conjunto de ações que compõem uma política pública, dando-lhe uma ampla escala e uma unidade de



sentido. A ação da sociedade civil pode provocar uma iniciativa, mas só se torna política pública quando é assumida pelo aparato governamental.

Outra razão para essa opção metodológica é a existência do regime jurídico do direito público, determinado pela presença do Estado em países de tradição jurídica continental (o que não acontece em países de tradição anglo-americana). Ação governamental modifica relações jurídicas de modo responsivo, impactando em todo o contexto (COUTINHO, 2021).

Em resumo, as políticas públicas são definidas pelas seguintes características: *ação racional* - ação tomada intencionalmente; omissões podem ser relevantes para a estratégia de um governo, mas não se qualificam como políticas; *programado/planejado* - com base em conteúdo definido por objetivos específicos, individualização de propósitos e tarefas, bem como seus elementos operacional, instrumental e processual numa perspectiva temporal; *coordenado/articulado* – visando buscar convergência e consenso entre os múltiplos interesses envolvidos; no nível formal, instrumentalizado para a harmonização dos vários polos de competências com atribuições sobre o problema; *complexo* - dependente de diversos elementos e perspectivas; atento à dimensão do conflito subjacente ao problema e à necessidade de trabalhar nele respeitando a natureza contraditória das diversas posições; cientes de que, para atender a determinadas prioridades, outras não serão abordadas, pelo menos como primeira opção; *em larga escala* - considera um grupo da população afetada pelo mesmo problema; *participativo* - necessariamente envolve grupos e organizações fora do Estado, tanto aqueles diretamente interessados em política quanto seus beneficiários mais distantes, explicitando as divergências entre esses interesses; *multidisciplinar* - compreende diversas especialidades técnicas, correspondentes a diferentes áreas do conhecimento, como política, economia, gestão pública, direito, bem como áreas relacionadas a políticas específicas, como educação, habitação, saúde, cultura, etc (ALEXY, 2002).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, nota-se que é necessário romper com o discurso ideológico de que o Estado custa muito e serve muito pouco. É um grande distribuidor dos recursos que passam por ela, tarefa que realiza mal, sem uma hierarquia



adequada, avaliação e controle da qualidade dos serviços prestados. Um desafio crucial é produzir o contradiscurso que expõe o que até então não era suficientemente visível na promoção dos direitos sociais. Devido à sua complexidade e inevitável carga técnica, o *estado invisível* das políticas públicas é difícil de compreender, na medida em que a capacidade do Estado é um fenômeno latente e não diretamente observável.

Assim, evidencia-se que o problema do apoio político às políticas públicas não é novo. Como a história demonstra, coalizões de classe são necessárias para manter programas de alto custo. Se levarmos em conta a deterioração dos fundamentos do estado de bem-estar social tradicional (industrialização, organização política do mundo do trabalho nos sindicatos e partidos operários e formação da classe média), para uma possível retomada do estado de bem-estar social no século XXI, a estrutura de apoio político ao investimento social permanece um enigma.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, R. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **Rei-Revista estudos institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791-832, 2019.

COUTINHO, Isadora Caroline Coelho. **O dilema ético da intervenção do poder judiciário no Sistema Brasil após a Constituição Federal de 1988**. Monografia de conclusão de Curso (Especialização em Administração Pública Planejamento e Gestão Governamental) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

LIMA, Bárbara Santiago de; ROHDE, Karol Elis Kellermann. O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SOLIDARIEDADE E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. **Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**, 2022.



LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, 32(4), 298-310, 1972.

VALENTE, Sergio Ruy David Polimeno. Direito e políticas públicas: uma visão jurídico-institucional sobre o caso do saneamento básico no Brasil. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1064-1092, 2019.

WERNER, Patricia Ulson Pizarro. a abordagem direito e políticas públicas como ferramenta de aprimoramento das instituições jurídicas: qualidade organizacional, sistematização de dados e fomento das relações interinstitucionais. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 926-941, 2019.