

Dias 8 a 10 de maio
de 2023, em formato
híbrido, pelo Gmeet

VIII ENCONTRO DE PESQUISAS EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

“DESAFIOS E POTENCIAIS DA ABORDAGEM
DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS”

ANDREZA DO S. PANTOJA DE OLIVEIRA SMITH
JONADSON SILVA SOUZA
Organizadores

ANAIS DO VIII ENCONTRO DE PESQUISA EMPÍRICA EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS



Belém-PA
2024

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Encontro de Pesquisa Empírica em Direito e Políticas
Públicas (8. : 2023 : Belém, PA)

Anais do VIII Encontro de Pesquisa Empírica em
Direito e Políticas Públicas [livro eletrônico] :
desafios e potenciais da abordagem direito e
políticas públicas / organizadores Andreza do
Socorro Pantoja de Oliveira Smith, Jonadson Silva
Souza. -- Belém, PA : Ed. dos Autores, 2024.

PDF

Vários autores.

Vários colaboradores.

Bibliografia.

ISBN 978-65-01-06076-7

1. Direito - Brasil 2. Divulgação científica
3. Empirismo jurídico 4. Políticas públicas
I. Smith, Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira.
II. Souza, Jonadson Silva. III. Título.

24-212225

CDU-34 (81)

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Direito 34(81)

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

APRESENTAÇÃO

O VIII Encontro de Pesquisa em Direito e Políticas Públicas “Desafios e Potenciais da Abordagem Direito e Políticas Públicas” ocorreu entre 08 e 10 de maio de 2023, em formato híbrido, sendo a participação presencial ocorrida no auditório da Procuradoria da República na cidade de Belém-PA.

O evento é fruto de parceria entre o Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia (Universidade Federal do Pará-UFGA), o Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas (Universidade Federal de Goiás), a Rede Brasileira de Direito e Políticas Públicas (Rede DPP) e o Ministério Público Federal, Procuradoria da República no Pará.

Em sua programação, no primeiro dia contou com as palestras: “Direito e Políticas Públicas: questões fundamentais e desafios atuais”, ministrada pela Profa. Caroline Bitencourt. (UNISC) e mediada pelo Prof. Saulo Coelho (UFGA/UFG); “Direito e Políticas Públicas: aproximações aos sistemas constitucionais”, ministrada pela Profa. Flávia Santiago (UPE) e mediada pela Profa. Andreza Smith (UFGA). Após as palestras, ocorreu o GT 1 com apresentação de estudos em Direito e políticas públicas.

No segundo dia, ocorreram as seguintes palestras: “Constitucionalismo Crítico e Políticas Públicas: referências de pesquisa para um Direito Público democraticamente transformativo”, ministrada pelo Prof. Saulo Coelho (UFGA/UFG) e mediada pela Profa. Andreza Smith (UFGA); em seguida ocorreu o GT 2 com apresentação de estudos em Direito e políticas públicas.

No terceiro dia, ocorreram as palestras “Políticas baseadas em evidências: Questões metodológicas da abordagem Direito e Políticas Públicas”, ministrada pelo Prof. Ivan Ribeiro (UNIFESP) e mediada pelo Prof. Saulo Coelho (UFGA/UFG); além da palestra “Políticas para a gestão urbana: um exemplo de interfaces entre Direito e Políticas Públicas”, ministrada pela Prof. Lígia Melo (UFC) e mediada pela Profa. Luly Fischer (UFGA). Em seguida, ocorreu o GT 3 com apresentação de estudos em Direito e políticas públicas.

Em face da rica discussão realizada ao longo dos grupos de trabalho, neste livro deixamos registradas as contribuições de discentes e docentes dos dois programas envolvidos, em formato de resumos expandidos, elaborados a partir dos textos lidos na disciplina “Direito ao Desenvolvimento e Políticas Públicas”, ministradas no PPGDDA pelos professores Andreza Smith e Saulo Coelho.

Belém-PA

Andreza do S. Pantoja de Oliveira Smith
Jonadson Silva Souza
Organizadores

PROGRAMAÇÃO

Dia 08/05/2023

14h00: Abertura

14h10: Palestra "Constitucionalismo Crítico e Políticas Públicas: referências de pesquisa para um Direito Público democraticamente transformativo". Prof Saulo Coelho (UFG)

15h00: Palestra "Direito e Políticas Públicas: aproximações aos sistemas constitucionais". Profa Flávia Santiago (UPE)

Mediadora: profa. Andreza Smith (UFPA)

16h00: GT 1 - Apresentações de estudos em Direito e Políticas Públicas.

Coordenação de GT: profa Andreza Smith, prof. Saulo Coelho

Dia 09/05/2023

14h00: Palestra "Direito e Políticas Públicas: questões fundamentais e desafios atuais". Profa. Caroline Bitencourt (UNISC)

Mediador: Prof Saulo Coelho (UFG)

15h00: Palestra: "Dificuldades no encontro de comunidades epistêmicas: o caso da aproximação entre Direito e Ciência Política". Profa. Ester Rizzi (USP)

Mediadora: Profa. Arianne Athias (UFPA).

16h00: GT 2: Apresentações de estudos em Direito e Políticas Públicas.

Coordenação de GT: profa Andreza Smith, prof. Saulo Coelho e profa. Luma Scaff (UFPA)

Dia 10/5 (quarta)

14h00: Palestras "Políticas baseadas em evidências: Questões metodológicas da abordagem Direito e Políticas Públicas". Ivan Ribeiro (UNIFESP)

Mediador: prof. Saulo Coelho (UFG)

15h00: Palestra "Políticas para a gestão urbana: um exemplo de interfaces entre Direito e Políticas Públicas". Profa. Lúgia Melo (UFC)

Mediador: Prof. Lully Fischer (UFPA).

16h00: GT 3 - Apresentações de estudos em Direito e Políticas Públicas.

Coordenação de GT: profa Andreza Smith, prof. Saulo Coelho e profa. Lully Fischer (UFPA)

RESUMOS APROVADOS

SUMÁRIO

1. O constitucionalismo espetáculo: uma análise sobre a espetacularização das políticas públicas e ineficiência do controle jurídico-constitucional.....	4
2. Direito, Constituição e Modernidade Periférica em Marcelo Neves: promessas constitucionais não realizadas nas periferias do capital.....	10
3. “Repensando a gestão de políticas públicas na era da complexidade”	15
4. Trilhando Por um Constitucionalismo Crítico: breves considerações do cenário Institucional Brasileiro.....	20
5. Entre discurso e prática: quais os desafios para efetivação da dignidade humana e dos direitos fundamentais no brasil?.....	24
6. A atuação do tribunal de contas do estado do Pará na fiscalização das políticas públicas de erradicação da pobreza e o reflexo no desenvolvimento regional.....	30
7. O controle patrimonial dos bens móveis no ministério público de contas do estado do Pará.....	35
8. Investimentos no setor público e política fiscal: modernização das administrações tributárias municipais da região amazônica.....	43
9. As contribuições do Constitucionalismo contemporâneo crítico para as políticas públicas.....	48
10. Conceitos e análises fundamentais sobre políticas públicas em João Schmidt.....	57
11. Instituições inclusivas versus Instituições extrativistas: o paradoxo do desenvolvimento de nações.....	64
12. Perspectivas sobre o monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil.....	68
13. Constitucionalismo periférico duas décadas depois, segundo Marcelo Neves.....	74
14. Sistematização dos métodos como meio de aplicação das políticas públicas na visão de Maria Paula Dallari Bucci.....	78

O CONSTITUCIONALISMO ESPETÁCULO: UMA ANÁLISE SOBRE A ESPETACULARIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E INEFICIÊNCIA DO CONTROLE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

Janehelly Nazaré da Silva Nascimento¹
Renise Xavier Tavares²

1 Introdução. Estado Hodierno na sua alocação e as políticas públicas como o sua forma- de-ser na efetivação de direitos

O contexto coetâneo de direito advém após da Segunda Guerra Mundial, fundamentando seus ideais em discurso de legitimidade e elementos estruturadores, basilando a Democracia e o Direito, alavancando a dignidade da pessoa humana para a busca da efetividade democrática de direitos fundamentais. Logo, o Estado brasileiro atual busca essa promoção da dignidade da pessoa humana unida entre os conceitos de democracia e direitos fundamentais. As políticas públicas, aqui, são instrumentos precípuos para atender essa finalidade.

Para (Bucci, 2006, p. 39), seria o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Para (Penna, 2011, p. 212), as políticas públicas são escolhas políticas que têm por objetivo atender aos anseios da sociedade, especialmente no que se refere a direitos sociais. Nesse viés, é possível afirmar a existência de um trato entre as políticas públicas e a eficácia dos direitos humanos fundamentais, visto que sua realização pode significar a concretização de um direito ou a preeminência de um direito em detrimento de outro.

Nas políticas públicas encontramos coordenação entre os campos político, jurídico, econômico e social, todos atuando harmonicamente com finalidade de obter um impacto social.

¹ Mestranda pelo Programa de Pós-graduação do Mestrado Profissional em Direito e Desenvolvimento na Amazônia (PPGDDA/ICJ/UFGA). Especialista em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG). Advogada pertencente a Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Pará (OAB/PA) no. 17.463. E-mail:janehelly.nascimento@hotmail.com. Orcid <https://orcid.org/0009-0006-4839-8339>

² Mestranda pelo Programa de Pós-graduação do Mestrado Profissional em Direito e Desenvolvimento na Amazônia (PPGDDA/ICJ/UFGA). Servidora pública do Tribunal de Contas do Estado do Pará. E-mail: renisexavier20@gmail.com Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6617969702546376>

A promessa constitucional desses fundamentos do Direito e efetivação dessa promessa encontram entre si uma experiência jurídico-governamental marcada pela afecção de simular e dissimular a promoção de direitos por meio de políticas públicas, usando a mídia como potencializador de atos de concretização não reais de direitos.

É nesse interim que os autores COELHO e ASSIS atribuem a noção de “constitucionalismo do espetáculo”, amparado pela inspiração da “sociedade do espetáculo” desenvolvida por Guy Debord (1967) e no inicial exercício de aplicação da mesma no Direito Público, feito por Justen Filho (2009), em “Direito Administrativo do Espetáculo”.

Os autores focam nessa dualidade entre espetacularização das políticas públicas e constitucionalismo, buscando compreender as razões para tal, desdobramentos, tratando criticamente os fundamentos do constitucionalismo, a distorção que a espetacularização da sociedade e política trazem para o constitucionalismo contemporâneo, bem como expor os impactos dessa distorção, buscando o resultado de esclarecer esse fenômeno e contribuindo para as razões do déficit da efetividade constitucional vigente.

2 Sociedade do Espetáculo e Estado do Espetáculo

Guy Debord em 1967 afirmou que a sociedade poderia ser definida como uma “sociedade do espetáculo”, teorizando que o “espetáculo” seria o viés consumista oriundo do capitalismo que ilusiona, mente, manipula com o objetivo de produzir, consubstanciando forçosamente a ideia de que o consumo seria pressuposto para o progresso.

A distorção da democratização possibilitou o brotamento de um novo tipo de sociedade que tem como pressuposto norteador o consumo para se obter o progresso, criando uma “sociedade do desejo”, a qual “substitui a coerção pela sedução, o dever pelo hedonismo, a poupança pelo dispêndio, a solenidade pelo humor, o recalque pela liberação, as promessas do futuro pelo presente” (Lipovetsky, 2007, p. 35).

Segundo Debord, em uma sociedade de consumo de massa, o “ter” e o “parecer” devem estar sempre unidos. “Assim, toda a realidade individual se tornou social e diretamente dependente do poderio social obtido. Somente naquilo que ela não é, lhe é permitido aparecer” (Debord, 1992, p. 19).

Mario Vargas Llosa analisa o “espetáculo” como característica da civilização contemporânea, considerando seu aspecto cultural (Llosa, 2013, p. 15). Como consequências dessa forma de encarar a realidade estão a “banalização da cultura, a generalização da

frivolidade e, no campo da informação, a proliferação do jornalismo irresponsável da bisbilhotice e do escândalo” (Llosa, 2013, p. 19).

Assim, a publicidade ganha destaque e se torna culturalmente fundamental, com a utilização de técnicas que focam diretamente o indivíduo a fim de incentivar o consumo, assim, o espetáculo pode ser compreendido como uma técnica utilizada para “vender” ideias, discursos e pessoas, constituindo-se em uma mercadoria-signo, isto é, na incorporação de uma vasta gama de associações imaginárias e simbólicas relacionadas à cultura consumista como forma de tornar bens, mercadorias, serviços, programas, informações e candidatos políticos mais atraentes ao público (Baudrillard, 1981).

O espetáculo abrange não apenas o campo socioeconômico, mas também o cultural, o jurídico e o político. Na América Latina das décadas de 1980 e 1990, esse efeito de espetacularização da política e do próprio Estado é potencializado.

Em primeiro lugar, o que se tem é a não ocorrência de uma experiência realmente de Estado Social de Direito a percepção de que o apoio popular poderia ser alcançado por meio da espetacularização dos serviços prestados pelo Estado, permitia aos candidatos nas eleições fantasiar quiméricamente grandes realizações sociais e aos governos eleitos, continuar a fantasia, maquiando a realizada por meio da propaganda.

Em segundo lugar, o desenvolvimento tecnológico e político na América latina foi simultâneo ao período de retomada da democracia, o que favoreceu a tradição política autoritária e manipuladora por meio da mídia a serviço da espetacularização dos feitos do Estado.

A principal relação entre a mídia e o poder político deveria ser centrada na legitimidade (e não na legitimação, que é requisito ético para o exercício do poder política). A legitimidade é entendida como “um valor que se agrega à legalidade, pois se esta é a adequação da lei à vontade política formalmente manifestada, a legitimidade é a adequação da manifestação política formal à vontade geral” (Moreira neto, 2006, p. 52).

3. A espetaculosa promoção das Políticas Públicas sobre os Direitos Humanos e Fundamentais

As políticas públicas podem ser entendidas como o resultado da compatibilização entre os objetivos políticos dos atores sociais com os meios políticos de recursos disponíveis. Esse processo de compatibilização tem duas dimensões: a técnica, que procura identificar uma relação adequada entre os objetivos e instrumentos disponíveis; e a política, visto que não há

um consenso entre os diversos atores a respeito do que constitui um problema político ou uma solução adequada (Howlett; Ramesh; Perl; 2013).

Aqui, a mídia se torna novo ator social que assume o protagonismo das relações sociais e passam a influenciar campos tais como o econômico, político, social e cultural das civilizações contemporâneas mediante um alto grau de integração e interdependência entre distintas nações e sociedades.

Nesse diapasão, além do poder econômico, surge o poder simbólico da mídia, que passa a ser uma importante variável para as ações políticas dos governantes. A relação entre a mídia e o sistema político pode ser considerada como uma via de mão dupla, ou seja, não é apenas a mídia que determina as ações dos agentes políticos, mas também os agentes políticos determinam as ações da mídia.

O que poderia garantir que as políticas públicas sejam realmente utilizadas para a proteção e promoção dos direitos humanos fundamentais seria o controle institucional e social exercido sobre tais políticas.

4. Espetacularização e controle de políticas públicas: as contradições entre teoria e práxis

O controle sobre a administração pública se define na verificação da conformidade da atuação da Administração Pública a certos parâmetros, independentemente de ser adotada pelo controlador medida que afete, do ponto de vista jurídico, a decisão ou o agente” (Medauar, 2012, p. 25).

O controle de políticas públicas de direitos humanos fundamentais, no Brasil, pode ser analisado sob três aspectos: o controle interno; o controle externo; e o controle social.

4.1 Espetacularização e controle interno das políticas públicas

O Ministério de Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União atua de acordo com o Manual da Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo (2015), o qual afirma que a metodologia utilizada pelo órgão é composta por cinco processos: 1) tomada de decisão; 2) planejamento; 3) execução; 4) monitoramento; 5) avaliação. Na prática o controle interno pouco participa dos processos de tomada de decisão e planejamento de políticas públicas, atuando de maneira mais efetiva a partir da execução dessas políticas, ou seja, em políticas públicas já implementadas, ou em via de implementação.

Aqui, a mídia funciona como canal de comunicação direta com o cidadão para realização/divulgação das ações realizadas pelo órgão e das informações relevantes ao sistema de controle (usado de forma manipulada para a espetacularização das práticas Estatais).

4.2 Espetacularização e controle externo das políticas públicas

A Competência Constitucional é do Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, o Ministério Público da União, o Poder Judiciário e o controle social para o exercício do controle externo.

O controle legislativo é basicamente de legitimidade e excepcionalmente de legalidade e fica comprometido pela chamada “regra da maioria”, haja vista que no Congresso Nacional brasileiro, a maioria toma por base um critério político-partidário ao invés do critério ideológico, o que permite que, sendo um governante do mesmo partido que a maioria dos deputados e senadores, este atuará praticamente sem ser fiscalizado.

A mídia acaba exercendo a função de divulgar e promover os discursos dos políticos selecionados, divulgando ações das comissões e do Poder Legislativo como um todo e informações entendidas como relevantes ao sistema de controle.

O Tribunal de Contas da União torna explícitas algumas características bem peculiares das referidas políticas e os motivos pelos quais, em sua ótica, elas demandam um controle específico: 1- a primeira diz respeito ao próprio conceito de políticas públicas, as quais podem ser definidas como “um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos” (2014, p. 21); 2- a segunda se refere ao ciclo e subdivisão das políticas públicas (em percepção e definição de problemas, formação de agenda, elaboração de programas e decisão, implementação e avaliação de políticas e eventual correção da ação).

O Ministério Público da União possuiiria um importante papel no controle de políticas públicas, graças a instrumentos como o inquérito civil, a ação civil pública e o termo de ajustamento de conduta, que estão conseguindo induzir ações por parte dos governantes e administradores no sentido de formular e implementar políticas públicas.

O controle judicial tem como principal instrumento a fiscalização de constitucionalidade concentrada das políticas públicas que, em âmbito federal, é realizada pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

4.3 Espetacularização e controle social das políticas públicas

O controle social é uma prerrogativa prevista que a população buscar controlar as ações dos agentes políticos, podendo ser realizado tanto pela via eleitoral, no momento do voto, quanto através de diferentes canais, tanto oficiais, quanto não oficiais, de participação e manifestação. Há a necessidade de um empoderamento social.

O empoderamento do cidadão para Marcus André Melo (apud Nóbrega, 2011) apresenta 4 níveis: 1- instituição de consulta (dar ao cidadão a oportunidade de falar); 2- estabelecimento de mecanismos de deliberação; 3- o empowerment (a promoção da deliberação com controle e responsabilização provocados pela sociedade); 3- o aumento da capacidade de monitoração e fiscalização para o controle social efetivo.

O problema da baixa participação política dos cidadãos no que toca ao controle social, seja falta de volume de conhecimento político, seja pela falta de mecanismos de comunicação adequados, acaba por retroalimentar o poder da mídia no convencimento da população e, por sua vez, esse aumento de capacidade influenciadora retroalimenta o despreparo da sociedade civil brasileira, num círculo vicioso.

5 Considerações finais

Mediante a observação dos problemas da sociedade brasileira contemporânea, percebeu-se que a realidade das práticas estatais e governamentais, no que se refere à formulação e implementação de políticas públicas de direitos humanos fundamentais, não condiz com o que a linguagem constitucional, em teoria, “promete” e prevê, possibilitando a utilização do aparato estatal para a promoção de interesses particulares, setorialistas ou partidaristas.

Percebeu-se também que essa característica “espetacular” da atuação das instituições públicas acaba por ultrapassar a questão eleitoral para se tender a tornar o modo de ser sistematicamente consolidado das estruturas do Estado.

Dessa maneira conclui-se que o sistema brasileiro de controle é francamente ineficaz, quanto ao combate às “patológicas corruptivas” (cf. Leal, 2013, p. 81-88) produzidas pelo constitucionalismo do espetáculo.

REFERÊNCIAS

COELHO, Saulo Pinto; NEVES, Aline. Um Constitucionalismo do Espetáculo? Espetacularização das políticas públicas e ineficiência do controle jurídico-constitucional. Revista Brasileira de Estudos Políticos, 2017. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/535>. Acesso em: 04 de mar de 2023.

DIREITO, CONSTITUIÇÃO E MODERNIDADE PERIFÉRICA EM MARCELO NEVES: PROMESSAS CONSTITUCIONAIS NÃO REALIZADAS NAS PERIFERIAS DO CAPITAL

Jonadson Silva Souza¹
Thais Viana De Alencar²

1. Introdução e teses principais do texto

Pesquisa bibliográfica que contempla a abordagem teórica de Marcelo Neves no terceiro capítulo de sua tese de doutorado defendida na Universidade de Bremen, na Alemanha, em 1991, sob orientação de Karl-Heinz Ladeur e Niklas Luhmann. A tese de Neves foi traduzida ao português e publicada no Brasil pela Editora WMF Martins Fontes em 2018, com tradução de Antônio Luz Costa.

A tese do autor intitulada “Constituição e Direito na Modernidade Periférica: Uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro” é dividida em duas partes e seis capítulos. O capítulo terceiro, objeto de estudo do presente trabalho, chama-se “Direito e Constituição nos Países Periféricos” e está incluído na primeira parte da tese, que realiza uma abordagem teórica dos problemas da positivação do direito, da concepção de Constituição e, finalmente, das relações de ambos os conceitos com a modernidade periférica.

O dualismo “tradição/modernidade” foi muito utilizado para explicar problemas dos países subdesenvolvidos na Europa e na América do Norte. O ápice se deu com a “teoria da modernização” especialmente nos Estados Unidos, utilizada num contexto em que se propôs o critério de modernidade segundo modelos de desenvolvimento dos países centrais, no qual as tradições representam subdesenvolvimento e a modernidade representa desenvolvimento.

No entanto, a mudança de paradigma na pesquisa sobre desenvolvimento, a partir da década de 60 e do surgimento das teorias do capitalismo periférico e da dependência, implicou na consideração do subdesenvolvimento como um problema estrutural do modo de produção capitalista e na cisão da modernidade entre centro e periferia.

Neves faz uma opção metodológica por esta divisão e pelo pressuposto de que, nas periferias do capital, a baixa diferenciação entre o sistema jurídico e a positividade da Constituição implica no uso instrumental do direito pela política e pelos interesses econômicos.

Segue o autor e trata, com base em Luhmann, da assimetria do sistema jurídico não apenas em relação às normas específicas, mas quanto à concretização insuficiente da Constituição. No âmbito constitucional, a assimetria externa do sistema jurídico no plano da orientação normativa conduz, em momentos alternados ao longo da história, ao que o autor chama de “instrumentalismo constitucional” (ou a ditadura, a autocracia) ou ao “nominalismo constitucional” (ou democracia aparente).

O nominalismo representa assim, a assimetria no momento de concretização do texto constitucional na realidade, enquanto o instrumentalismo representa a assimetria no processo de produção do texto. A alternância entre constituições nominalistas e instrumentalistas é o que caracteriza a modernidade periférica.

No caso do Brasil, em específico, a Constituição nominalista, como aquela que há evidentes dificuldades na realização do texto produzido, que provoca um distanciamento entre a programação constitucional e a desigualdade que enfrentam os grupos sociais, é um conceito que encontra respaldo na realidade.

Uma vez que embora o texto constitucional seja profícuo em direitos e programático quanto ao desenvolvimento e redução de desigualdades, resultado de um momento histórico específico, sua concretização diária continua a depender das vontades políticas ocasionais, em um trânsito constante entre períodos de maior ou menor concretização.

Tais condições na modernidade periférica conduzem a um cenário de sobreintegração de grupos dominantes e subintegração de grupos marginalizados, de modo que a vivência dos “subcidadãos” e dos “sobrecidadãos” implode a Constituição enquanto uma ordem básica.

Assim, para o autor, a Constituição nominalista na periferia não é um espelho da realidade, pois tanto a situação social impede sua concretização quanto os interesses políticos e econômicos não se dispõem a superar tais dificuldades.

Já o instrumentalismo constitucional, por outro lado, tem a forma de autoritarismo nos países periféricos, pois representa o uso dos textos constitucionais na tentativa de validar ou legitimar junto ao centro as contingências autoritárias que maculam e impedem movimentos democráticos de se realizar na periferia.

Neste contexto de argumentos, é central na tese de Neves a ideia de que há graves problemas na importação das ideias e instituições jurídicas do “centro” pelas “periferias” do

capital e, com isso, revela-se na desigualdade que atinge de forma desproporcional os grupos sociais a insuficiência de uma suposta “autonomia do direito” face à política.

2. Problema da pesquisa

Como se trata de capítulo de tese de doutorado, compreendeu-se que o problema específico do trecho consiste em investigar, descrever e propor os conceitos de modernidade periférica e de assimetria externa do sistema jurídico no plano da orientação normativa para debater o significado do qual se reveste a Constituição na periferia e a alternância entre nominalismo constitucional e instrumentalismo constitucional. Tais problemas constituíram o arcabouço teórico em que se baseou o autor para a análise do caso brasileiro que o autor faz na segunda parte de seu livro.

3. Objetivos do autor

O autor é sempre muito categórico quando tece críticas entre o centro (moderno) e a periferia (países chamados subdesenvolvidos), Neves elucida como a importação do moderno para a periferia implica no descompasso na aplicação normativa, pois na sua concepção, os países do não centro, não se preocupam com a efetivação dos direitos positivados na Constituição, considerando para tanto a figura do pragmatismo político, tanto quanto a simbologia da Constituição como norma dotada de supremacia hierárquica.

Nesse contexto, o autor propõe o conceito de normas “assimétricas” e “simétricas”, em palavras simples normas “assimétricas” são aquelas positivadas em um ordenamento jurídico, entretanto, apresenta inconcretude em razão da sua aplicabilidade no plano material, seja porque seu objeto é muito amplo, ou o pragmatismo faz com que norma reguladora não seja elaborada, a lei de greve dos servidores públicos, a grosso modo, é um exemplo dessa promessa não concretizada.

As normas simétricas, a seu turno, são aquelas plenamente exequíveis no sistema jurídico, por ter sido considerada amplamente dentro da sua realidade local, o que diverge fortemente das normas assimétricas que não consideram a realidade local, sendo deslocada do plano moderno para o periférico, causando assim problemas realização constitucional e de suas promessas.

Assim, verifica-se, que o autor intenta promover uma análise das lacunas que a importação da modernidade causa a um ambiente periférico que não esteja apto a realização

constitucional, seja em razão das liberdades substanciais dos seres humanos componentes de determinada sociedade, ou pelos recursos socioeconômicos que o Estado possui no momento da implementação das normas constitucionais ou infraconstitucionais.

4. Propostas do autor

A modernidade periférica é a opção metodológica realizada pelo autor para compreender as assimetrias que existem entre o centro e as periferias do capital a fim de investigar o modo como tal dicotomia de comporta em relação ao Direito e às Constituições.

Neste sentido, a modernidade periférica não é conceito que serve apenas para ser aplicado às relações entre centro e periferia do capital, pois também serve para compreender as características específicas das sociedades periféricas que são “hipercomplexas” e “hipercontingentes”, até mais complexas que as sociedades ditas centrais.

No contexto deste argumento, a tradição não pode mais ser compreendida como obstáculo à modernização na medida em que a sociedade esteja inserida na periferia do capital, uma vez que tal inserção significa a importação de textos normativos e valores constitucionais para replicação.

Ao final do capítulo, o autor formula, como hipótese, uma teoria dos sistemas constitucionais periféricos e, para isso, se propõe a descrever o significado da constituição para a modernidade periférica a partir da alternância entre constituições nominalistas (que revelam democracia meramente aparente) e constituições instrumentalistas (em regimes de exceção e ditaduras).

O autor realiza uma crítica, enquanto uma faceta do imperialismo político, quanto à cópia de textos constitucionais do centro e seus respectivos modelos de democracia sem que exista perspectiva de concretização das Constituições nominalistas nas periferias, por não haver condições materiais ou sociais para sua realização.

É fundamental nesta parte da tese a compreensão dos conceitos da concretização deformante ou insuficiente do texto constitucional. Para o autor e quanto à realização dos preceitos constitucionais, é possível localizar três diferentes estágios: “a realidade constitucional que cumpre a Constituição” (nas sociedades centrais), “a realidade constitucional que mina a Constituição” (nas sociedades periféricas com Constituições nominalistas) e a “realidade constitucional que viola a Constituição” (inclusive sob proteção do Estado em países periféricos).

REFERÊNCIAS

CARVALHO, A. D. Z. de. Marcelo Neves. Constituição e direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. *Tempo Social*, [S. l.], v. 32, n. 1, p. 355-365, 2020. DOI: 10.11606/0103-2070.ts.2020.161970. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/161970>. Acesso em: 4 maio 2023.

NEVES, Marcelo. Constituição e direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. Costa, Antônio Luz. Moita, Edvaldo; Macedo, Agnes; Luhmann, Niklas. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2018.

“REPENSANDO A GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA ERA DA COMPLEXIDADE”.

Waldo Baleixe ¹

“As condições da epistemologia contemporânea demandam uma revisão do problema da identidade. Foram-se as pretensões metafísicas do encontro de essências e as nominalistas de criação de uma linguagem pura. Sobraram as descobertas do paradigma da linguagem e da pós-metafísica. Assim, sabe-se que é necessário lidar com uma epistemologia da identidade que dê conta do caráter linguístico e da ordem dinâmica do mundo. Um conceito interessante para tanto é o de sistema. Dentro das ciências sociais, os sistemas são ordens estruturadas de comunicações. De fato, o fenômeno especificamente social é a comunicação, já que implica a ligação de um sistema psíquico a outro através da informação”.

O artigo apresenta as contribuições do paradigma da complexidade e dos sistemas que podem alterar o atual tratamento que se faz para a gestão das políticas públicas. O trabalho está delimitado temporalmente na experiência ocidental contemporânea das políticas públicas, e especialmente com foco nas brasileiras. O problema orientador pode ser resumido na seguinte pergunta: quais institutos e contribuições da teoria sistêmica/da complexidade pode ser trazidos para a releitura da definição e da gestão das políticas públicas?

Para responder a esse questionamento, é necessário identificar origens, conceitos e as características das políticas públicas, as aderências delas, e do seu gerenciamento, à teoria dos sistemas e ao pensamento complexo, incluindo aí os seus institutos. De início, temos que elas, as políticas públicas, perpassam pelo campo social, político e jurídico, e a análise do seu conceito não poder ser uma observação unicamente jurídica, necessitando a sua ampliação, com um conceito mais complexo, no sentido de observar todas as operações possíveis decorrente dessas interações.

Pode-se, provisoriamente, até afirmar que estruturalmente a base de uma política pública será o Direito, mas o conteúdo material são os fins e os objetivos políticos que não deixam de estar também expressos na Constituição, muitos deles explícitos.

Para a melhor adequação, esse conceito precisa visualizar os aspectos essenciais, como a sua natureza, espécies, vinculação, consequências e repercussões jurídicas, que é o que

interessa para se analisar a possibilidade de controle jurisdicional de políticas públicas, envolvendo os seus limites, possibilidades e sua legitimidade. O objetivo de tentar definir é o de estabelecer um conhecimento e uma comunicação a respeito dela mesma.

Um conceito aderente a essa abordagem é o decorrente de uma perspectiva sistêmica, onde a política pública seria uma comunicação, como um dado específico da sociedade e que se difere dos outros, o que por si só resulta na refutação dos conceitos essencialistas de que existiria uma política pública a priori; ela é um sistema de interação, capaz de se autorreferenciar e com isto adquirir estabilidade no tempo.

Outro conceito seria que a política pública é uma observação do sistema jurídico, isso porque é o Direito sua forma de instrumentalização. Essa definição também possui elementos variáveis na medida em que se busca fins, objetivos, e estes são mutáveis em conformidade com a necessidade social, mas que devem manter coerência entre si e com o resultado almejado.

Na gestão dessas abordagens é necessário definir quais as operações que formam uma política pública e quais dessas são passíveis e desejáveis de serem controladas. A análise aderente a esse pensamento também não pode ser feita de forma fragmentada e nem de modo a tomá-la isoladamente dos objetivos do Estado e da sociedade, uma vez que é a partir desses campos que as políticas públicas adquirem “vida”, como resultado da própria política, do exercício do dever estatal, e somente podem ser compreendidas à luz das instituições e dos processos políticos que estão diretamente ligados com os interesses sociais.

O que caracteriza uma política pública é uma certa organização de ações no tempo, envolvendo um ou mais objetivos, órgãos vinculados, atos de planejamento e execução, em uma janela temporal, que não pode ser instantânea, mas com razoável regularidade. O seu processo de constituição e formulação pode ser descrito envolvendo negociação, troca e concessão, realizadas de forma imediata, ou lenta e recorrente, seja através de trocas de favores, de votos e de apoio político para ações futuras, que depende dos atores políticos envolvidos e das possibilidades e oportunidades propiciadas pelo ambiente institucional.

A Credibilidade e a capacidade de garantir o cumprimento das promessas e acordos futuros serão definidores para que haja ou não engajamento. Uma política pública é um direito voltado à ordenação do presente em relação a um futuro almejado e, por que não dizer, com base na experiência das conquistas e dos insucessos passados? Caracterizando-a com um conceito aberto, e complexo, composta por um conjunto de ações e programas continuados no tempo, que afetam simultaneamente várias dimensões básicas da vida de uma população, devendo ser organizadas em uma determinada área de implementação, numa busca concretizada

pelo procedimento, explicitando diretrizes e objetivos numa sucessão de atos na busca de um fim determinado.

Com todas essas características, um modelo interessante para referenciar o conceito seria o de sistemas. Dentro das ciências sociais, os sistemas são ordens estruturadas de comunicações. De fato, o fenômeno especificamente social é a comunicação, já que implica a ligação de um sistema psíquico a outro através da informação. As comunicações se ordenam e adquirem estabilidade a partir de certos princípios organizativos, formando sistemas que, ao mesmo tempo se adaptam ao ambiente, são capazes de manter sua ordem interna, através de sua autoprodução.

A noção de políticas públicas pode ser analisada, planejada e gerenciada a partir dessa lógica, dada a ideia de complexidade, onde há múltiplas possibilidades e um determinado fenômeno pode ser observado a partir de diversos ângulos, todos verdadeiros. Uma análise complexa das políticas públicas conhecerá os sistemas sociais, com suas funções, códigos e programas, assim como o Direito tem como função manter expectativas normativas; a Economia, a determinação de preços; e a Política de fixação de programas vinculantes a toda comunidade.

Consegue-se observar nas políticas públicas vários elementos que aderem perfeitamente a essa teoria e a do pensamento complexo. As políticas públicas são interações entre diferentes organizações com um tema específico, e com certa estabilidade. É um sistema de interação porque possui estabilidade, identidade e uma referência que forma uma unidade, tudo isto em sucessão no tempo. Esta referência que forma uma unidade é precisamente o objeto da política pública, portanto política pública é um sistema de interação que ao mesmo tempo mantém as expectativas normativas (isto é, comanda ações que, mesmo não cumpridas, permanecem enquanto devidas) e estabelece ações vinculantes para toda a comunidade.

É, portanto, um cruzamento das perspectivas política e jurídica. Uma política pública faz remissão e conexão com diversos elementos clássicos do Direito Administrativo em uma articulação complexa, utilizando-se do fomento (bolsas, convênios), serviços públicos, poder de polícia, obras públicas, regulação, dentre outros institutos de Direito Administrativo.

Se por um lado, pelo princípio mecanicista, o Estado de fato ou de direito necessariamente segue uma lógica determinada, sem opções. De outro, quando se usa a abordagem da complexidade, tem que se admitir que toda solução ou Estado de fato e de direito, além de provisória, é uma escolha entre outras no tempo. Quer-se dizer, aqui, que tudo que é de um jeito poderia ter sido de outro modo.

A gestão de uma política pública complexa reconhece também a contingência, ou seja, que uma sucessão de decisões poderia ter se dado de outra forma. Essa expectativa gera naturalmente o aumento da capacidade de análise, graças ao pensar que uma determinada sequência de ações aconteceu em detrimento de outras possíveis. O conceito irmão da contingência é o da complexidade que é entendida como oposição ao determinismo, mecanicismo e cartesianismo, implicando no reconhecimento da existência de opções, construindo o entendimento da construção do possível e lidando com a multiplicidade de observações.

É possível diferentes descrições verdadeiras acerca dos centros e das hierarquias das políticas públicas. É possível, também, fugir do mito do dado e partir do pressuposto de que sempre há opções ao gestor público. No que tange ao centro da política pública, estariam os órgãos executores, as decisões ou também os usuários. Não há um centro verdadeiro, mas sim múltiplas possibilidades de existência de centros que se cruzam e aumentam as possibilidades analíticas.

Uma gestão pública sistêmica e complexa opera a partir do reconhecimento das causalidades generativas, aquelas que se retroalimenta, assim, para se conhecer e planejar políticas públicas, é necessário ter em mente a noção de que as políticas públicas atuam em um ambiente que elas mesmas transformam, em paralelo com outras políticas públicas. Elas também evoluem, e essa evolução não é totalmente planejada. Nesse processo, os sistemas produzem alternativas que são selecionadas e estabilizadas, passando a servir como repositório possível de soluções.

Essas alternativas surgem espontaneamente, mas não significa que os processos estão à deriva, porque quando os administradores adotam a complexidade devem monitorar essas possibilidades, assim como assumindo os riscos e admitir a existência de pontos cegos, isto é, de elementos ocultos nessa dinâmica. Uma análise complexa cruza-se pontos de vista a fim de diminuir a existência de pontos cegos, mas admite que nunca todas as variáveis virão à tona, conhece também os conceitos de risco e perigo, e se vale de análise simultânea das diferentes tríades epistemológicas.

A gestão de política pública à luz dessa abordagem deve ser policompetentes, adaptativa e seguir um princípio de autonomia dependente, a partir do princípio da causalidade complexa. A ideia de autonomia é irmã da gestão em rede, compreendida como aquela que supera a forma hierárquica de Administração Pública. De fato, uma vez que as políticas públicas funcionam a partir de uma rede de órgãos, torna-se evidente que o domínio teórico do conceito de órgão

precisa ser enaltecido. Os gestores que planejam e acompanham as políticas públicas precisam entender que sempre os órgãos terão uma dinâmica própria.

Um outro princípio de ação pelo qual as políticas públicas devem se guiar é o das interações fracas. E devem ser regidas também por interações triádicas. Deste modo, considerando o vínculo estabelecido pela teoria da complexidade e dos sistemas, conclui-se que há conteúdo e aderência para oferecer grandes e novas capacidades analíticas para a gestão das políticas públicas, gerando novos princípios orientadores, permitindo a possibilidade de uma ação mais eficaz do poder público, pelo menos mais complexa.

A partir destas críticas foi possível enumerar novos princípios de ação em matéria de políticas públicas, tais como o da autonomia dependente, o da causalidade generativa, da policompetência, da organização em rede, da autonomia, da gestão em rede, da complexidade causal, das interações não lineares, das interações fracas e finalmente das interações triádicas, tais princípios deverão informar a gestão de políticas públicas a fim de otimizar a ação do gestor e concretização de seus objetivos no plano da formatação e ação.

REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Caroline; RECK, Janriê. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 16, p. 131-151, 2016

TRILHANDO POR UM CONSTITUCIONALISMO CRÍTICO: BREVES CONSIDERAÇÕES DO CENÁRIO INSTITUCIONAL BRASILEIRO

Bruna Santos Aguiar¹
Renata da Costa Meireles²

1. INTRODUÇÃO

Infere-se que as dificuldades enfrentadas pelas Instituições Brasileiras, são de uma raiz histórica colonial devastadora. A interpretação apresentada pelos estudos desenvolvidos por Acemoglu e Robinson, sobre as razões do fracasso ou da prosperidade das nações, são provenientes de uma longa pesquisa realizada pelos autores da obra “Por que os países fracassam” (Bucci, 2012).

A análise crítica sobre a tese dos autores, bem como, a contextualização com o cenário institucional político e econômico atual do Brasil, promove a aceitação de conceitos do constitucionalismo crítico, o olhar interdisciplinar proposto na macrofilosofia proposta por Mayos (2014), na linha do estudo das políticas públicas sedimentados por Bucci (2019), e outras interpretações margeadas sobre a compreensão das teses neo-institucionais defendidas pelos autores supracitados de Massachusetts, da realidade moderna brasileira apresentada por Coelho, Solsona e Safe (2023).

Diante do breve exposto, começaremos por afirmar que o as instituições brasileiras sofrem com o imperativo excludente em seu nascedouro, por uma forte questão paradoxal, em um país que goza de um alto potencial para prosperar; entretanto, desenvolveu um discurso de geração de inclusão e desenvolvimento para todos, mas na prática continua construindo instituições excludentes.

Todo o estudo sistematizado por Acemoglu e Robinson, é focado em explicar o que dificultaria o desenvolvimento humano, ou seja, retardando o que eles chamaram de ciclo de prosperidade, relatando o porquê de alguns países conseguiram se desenvolver de forma sustentável e outros não. De fato, o processo histórico de cada nação, influencia diretamente na formação das instituições políticas e ou econômicas, no que tange a suas tendências excludentes ou includentes.

A tese nos mostra que coexiste uma interdependência entre as instituições políticas com as instituições econômicas e que elas se retroalimentam, no entanto, as instituições políticas

exercem um tom maior sobre as instituições econômicas. Todo esse estudo afirma que, se as instituições são excludentes as nações tendem a pobreza, e existindo instituições includentes, a nações tendem a prosperar.

Essas Instituições (tanto políticas, quanto econômicas), se includentes estimulam a competitividade igualitária, a destruição criativa virtuosa que rompe com o processo de acumulação, segundo Oliveira (2014) estimulando a inovação e aprimoramento dos saberes e também o estabelecimento de uma lei e ordem pautadas no exercício democrático, distribuição de renda conforme a contribuição de cada indivíduo para com a sociedade e a garantia de um patamar de condições mínimas para equilíbrio das desigualdades desde o nascer até o desenvolvimento pleno de cada pessoa que goza de garantias fundamentais humanas. Já a realidade institucional excludente acarreta em seu planejamento as seguintes questões: uma elite centralizadora e concentradora de bens e poder, suas economias são lastreadas pelas cláusulas de barreiras prejudicando a distribuição das oportunidades e inovações.

Toda essa estrutura institucional excludente (política ou econômica) pode ser alternada por outra estrutura excludente que desenvolve técnicas ainda mais refinadas de exclusão, envoltas em um discurso de eliminação das estruturas opressoras de seus antecessores, no entanto, são só alternâncias das elites excludentes e em nada contribuem para as mudanças estruturais basilares dessas instituições.

Contudo, as mudanças nas instituições podem ocorrer de maneira gradual, por meio de longos processos de derivações históricas, isso ocorre pois existe uma grande resiliência e inércia nos movimentos dessas instituições. Ou seja, coexistem: a resiliência, e a resistência á mudança, ocasionando a formação de instituições excludentes gerarem mais instituições excludentes e instituições includentes gerando mais instituições inclusivas (bunkers contrafáticos). Importante, observarmos que as instituições includentes por suas tendências democráticas, são mais suscetíveis a mudanças do que as instituições excludentes, pois essas ultimas possuem em sua estrutura uma forte resistência para transformações.

Segundo os fatos elencados na história, somos mais formadores de instituições excludentes do que de instituições includentes, no entanto, mesmo que de forma curta, foi possibilitado para algumas sociedades vivenciar tempos de ‘fartura e prosperidade’, em suas instituições econômicas includentes emanadas pelas instituições políticas excludentes, que logo desapareciam em meio ao ciclo posterior das exclusões.

Ao analisar de forma critica as considerações das teses do texto, bem como, as teses trazidas pelos autores de Why Nations Fail, no caso específico do Brasil, a visão demonstrada

naquele momento (2012), foi otimista, na qual o Brasil estava praticando políticas públicas de inclusão vivendo uma certa prosperidade. Contudo, fazendo um paralelo, o ensaio atual, nos coloca que os autores estavam entusiasmados com as eleições e que aquelas políticas públicas apenas tangenciaram os problemas sociais reais do país.

O processo histórico de formação do Brasil, acarretou a formação de instituições políticas excludentes consolidadas que fabricaram instituições econômicas muito excludentes, isso demonstra um dos motivos do fracasso da nossa nação. Notadamente, após o período colonial o país foi comandado por outros grupos de elites, que não construíram nem uma utilidade social, grupos saindo de um contexto baseados na lógica de extração unilateral de riquezas, preservando sua dinâmica econômica em consonância com o acúmulo de riquezas, contra a destruição criativa se perpetuando e se especializando em formar instituições econômicas excludentes por terem um caráter formado por suas instituições políticas elitistas excludentes que se protegem nessa condição em detrimento dos interesses maiores e melhores para seu país.

Portanto, o Brasil, precisa de maneira urgente, rever suas estruturas políticas e econômicas, caminhando assim para as instituições inclusivas, capazes de dar o merecido destaque para uma nação que tem um potencial gigante em todos os aspectos estratégicos importantes para seu desenvolvimento. A dinâmica proposta pelos autores seria no sentido de recompensar o ente privado por desenvolver movimentos na economia, capazes de resultar em utilidades para toda sociedade e não simplesmente manter essa exploração em certas castas de mercado, sem a busca pelo melhoramento das condições mínimas fundamentais para o país.

O intuito do estudo é também responder por que o Brasil fracassa, e talvez a resposta mais acertada seja a de que esse problema seja de todos, não só da elite brasileira, mas de toda a relação de poder que se aproveita dos esforços alheios para subir, sempre subir, mas também, é um problema de cultivo a resistência às transformações tanto institucionais quanto sociais.

É necessária a compreensão de que não existe oposição entre políticas sociais e economia de mercado. É preciso refrear o discurso distorcido que o Brasil alimenta, de uma visão que dissocia inclusão e prosperidade, ou seja, não podemos criar uma ideia errada de que as políticas públicas são oposição para o desenvolvimento do mercado. Para iniciar seu processo inclusivo, o Brasil deve consolidar suas instituições inclusivas existentes, reformular suas instituições políticas excludentes, tudo em um tempo capaz de produzir derivações históricas sólidas, de crescimento sustentável diminuindo as desigualdades estruturais de raiz.

2. OBJETO DO TRABALHO

Analisar de maneira crítica e com base nas teses neo-institucionalistas de Acemoglu e Robinson sobre a perspectiva das políticas públicas e do constitucionalismo crítico a seguinte indagação: Por que o Brasil Fracassa?

3. HIPÓTESE

O Brasil, tem problemas estruturais em sua construção social. Deste modo, para que ele consiga alcançar instituições tanto políticas quanto econômicas Includentes, deve buscar meios para reestruturar suas instituições hoje excludentes, consolidar suas poucas instituições includentes e promover políticas públicas capazes de ampliar as bases para uma economia inclusiva e reparadora sobre um dos períodos mais excludente e recente (2016 a 2022), que a nação atravessou.

4. METODOLOGIA

A metodologia empregada para investigar estas hipóteses será a análise bibliográfica apontada no referencial teórico apresentado.

5. CONCLUSÕES

Ao final, espera-se sistematizar a luz de um constitucionalismo crítico as consequências de uma contradição entre o discurso e a prática constitucional construída no Brasil. Demonstrando também, os problemas reconhecidos na formação estrutural histórica desse país, bem como, a consolidação de suas instituições excludentes e a busca por um caminho com redução das desigualdades sociais e a realização de um direito acreditado, de todos, para todos.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Barcelona: Deusto, p. 153-184, 2012.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e políticas públicas. Revista Estudos Institucionais, Rio de Janeiro, v. 5, no 3, p. 791-832, set./dez. 2019.
- CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo. Contribuições para uma Teoria Crítica da Constituição. Belo Horizonte: Arraes, 2017.

ENTRE DISCURSO E PRÁTICA: QUAIS OS DESAFIOS PARA EFETIVAÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA E DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO BRASIL?

Milene Cardoso Ferreira ¹

O artigo resenhado busca apresentar e entender o efetivo papel dos direitos fundamentais e da dignidade humana na experiência constitucional brasileira, com a devida diferenciação entre os avanços no plano nomológico-discursivo e as (in)efetivas transformações no plano social.

Para isso, o autor buscou apresentar brevemente a Constituição vigente atualmente, CRF/88, e a problemática de seu alcance efetivo na realidade social. Em seguida, apresenta a discussão teórica do constitucionalismo brasileiro sobre o contexto brasileiro e suas contribuições para avançar na efetivação da aplicabilidade dos direitos fundamentais e dignidade humana assegurados na CRF/88.

Por fim, apresenta reflexões e os desafios da jurisdição constitucional brasileira em temas como a dignidade humana. Traz apontamentos sobre a necessidade de fomento a produções teóricas mais enraizadas na análise do direito real, bem como a necessidade de elaboração normativa que busque regulamentar a aplicabilidade dos direitos fundamentais.

Nas conclusões finais, aponta para a dificuldade da Constituição Cidadã se efetivar no contexto brasileiro, e a necessidade do olhar crítico científico sobre a jurisdição constitucional brasileira. O problema da pesquisa efetuado no artigo analisado tem como foco buscar responder a seguinte questão: Qual o efetivo papel dos direitos fundamentais e da dignidade humana na experiência constitucional brasileira?

Assim, a investigação propõe como objetivo principal entender o efetivo papel dos direitos fundamentais e da dignidade humana na experiência constitucional brasileira, com a devida diferenciação entre os avanços no plano nomológico-discursivo e as (in)efetivas transformações no plano social.

Para isso, os autores procuram apresentar os distanciamentos entre o direito constitucional abstrato e o concreto/real; igualmente, identificam as contribuições teóricas do constitucionalismo brasileiro acerca dos temas da dignidade humana e dos direitos fundamentais; por fim, apontam os paradoxos e desafios da jurisdição constitucional brasileira.

A tese principal dos autores é de que não há efetividade da aplicação prática dos direitos fundamentais prescritos na Constituição brasileira. Apesar do seu reconhecimento como Constituição Cidadã e positivar direitos sociais, alicerces fundamentais da dignidade humana, não há sua efetiva observância na prática jurisdicional brasileira, devendo essas limitações serem encaradas a partir de nossa própria experiência e em uma atitude crítica – propositiva para construir formas de superação dos problemas posto na ordem do dia.

Em um primeiro momento, o texto busca apresentar a constituição de 1988 como um avanço na estruturação do constitucionalismo social, trazendo a previsão de direitos fundamentais, instrumentos de participação popular e ferramentas de garantia do estado democrático de direito.

Entretanto, aponta também para a problemática da abordagem principiológica da Constituição, possibilitando maior abertura para o ativismo na jurisdição constitucional, mas, apresenta, também, o avanço no debate de encarar os princípios da razoabilidade e o da proporcionalidade como critérios de interpretação constitucional que permitem o controle da discricionariedade dos atos do poder público.

Apresenta o princípio da dignidade humana como alicerce da ordem constitucional e do estado democrático de direito. Entretanto, traz à baila que este avanço se circunscreve dentro do plano normativo, pois há um distanciamento da centralidade em que a dignidade humana é tratada no abstrato quando se trata do direito real, aplicado no caso concreto. Os autores afirmam ser notória a diferenciação entre direito abstrato e o direito vivido.

Nesse sentido, o texto se alicerça na testagem de 3 hipóteses. A primeira, que concebe ter o direito constitucional brasileiro como núcleo estrutural e organizador o direito humano fundamental à dignidade. A segunda, que dispõe existir uma disjunção entre a ideia dos direitos fundamentais como nuclear e essencial ao funcionamento do direito brasileiro e a sua inefetiva aplicação nas questões práticas brasileiras.

Por fim, a terceira hipótese é a de que o caráter nuclear dos direitos fundamentais efetivou-se no discurso constitucional, mas não se efetivou na prática institucional e social brasileira. Para analisar os direitos fundamentais e sua relação com o constitucionalismo brasileiro, os autores apresentam como principais resultados o agrupamento de três abordagens. Uma primeira abordagem entusiasta do direito à dignidade como alicerce jurisdicional.

A segunda que tem um olhar crítico-cético ao uso do direito à dignidade, e uma terceira abordagem, crítico-superadora, que compreende que ao mesmo tempo em que o direito à dignidade pode ser utilizado para encobrir injustiças sociais, pode também ser utilizado como

ferramenta de transformação de tais situações, cabendo ao constitucionalismo tencionar a relação entre teoria e prática.

Nesse trilhar, apresentam três correntes teóricas m rol de teóricos constitucionalistas que dentro de suas proposições se encaixariam dentro da tendência crítico-superadora. O primeiro deles é Lenio Streck (2014), que defende a efetivação de uma Constituição Dirigente, ou seja, uma Constituição comprometida com a efetivação do Estado Democrático de Direito, pois ele afirma que dentro da conjuntura brasileira de modernidade tardia não há como uma Constituição assumir um caráter meramente procedimental e negligenciar a realidade de desigualdade social existente no Brasil.

Portanto, para esse teórico, a Constituição Dirigente deve estar comprometida na efetivação dos direitos fundamentais e da dignidade humana. Streck (2014), avalia que o processo de desenvolvimento da Constituição brasileira de 1988 não foi acompanhado de condições necessárias para a sua efetivação social, não tendo abertura para propor desdobramentos práticos de caráter jurídico- político como a erradicação da pobreza, direito à saúde, igualdade. A negação dessas condições gera o que ele chama de “baixa constitucionalidade” que consiste em deficiências estruturais que inviabilizam a concretização do texto constitucional.

Outra importante contribuição apresentada é de Faria (1994) que aponta para o paradoxo entre discurso e prática da garantia dos direitos humanos. Esse teórico analisa o avanço das legislações na América Latina e no Brasil, mas aponta para a realidade social e econômica dessas regiões que condenam a maior parte da população a um lugar de não acesso aos direitos fundamentais previstos em suas Constituições.

Para estes segmentos, afinal, qual é o significado do direito à propriedade se jamais terão condições de se tornarem proprietários? Do mesmo modo, qual o sentido do direito à livre iniciativa se não dispõem de terras para cultivar? O que representa o sentido do direito à inviolabilidade do lar para aqueles que, nas favelas, nos guetos e nas periferias, têm seus barracos, cortiços e casas invadidos pela polícia e para os que são presos sem ordem judicial? Qual o alcance do direito à livre expressão para quem não dispõe dos meios necessários para se expressar? (...) Como é possível que os "excluídos" respeitem as leis se muitos daqueles cuja responsabilidade é defendê-las muitas vezes as desrespeitam impunemente? Que credibilidade tem os códigos quando muitas de suas normas são editadas e reeditadas conforme interesses do poder econômico? Que validade têm textos constitucionais que concedem direitos impossíveis de serem reconhecidos ou concretizados? (Faria, 1994, p. 70)

Assim, os autores afirmam que os indicadores sociais e econômicos brasileiros condenam a população a uma exclusão legal. Afirmam que a falta de densidade constitucional, a ausência de leis regulamentares incisivas e políticas públicas efetivas contribuem para a perpetuação do estado das coisas, ou seja, para essa situação. Bercovici (2007) traz importante contribuição sobre a inserção do mínimo existencial no estado brasileiro.

O autor defende que não há compatibilização entre a idéia do mínimo existencial e da dignidade da pessoa humana proposta pela CRFB/88, pois a proteção à dignidade humana busca assegurar um agrupamento de direitos sociais e condições de existência que são mais extensas do que as condições entendidas como mínimas e essenciais na perspectiva do mínimo existencial. Portanto, a incorporação do mínimo existencial no sistema brasileiro levaria à negligência da garantia da dignidade humana.

Esse descompasso tem como produto a manifestação do estado de exceção econômico, que se caracteriza pela desconstitucionalização dos direitos fundamentais e sociais, desobrigando o Estado em garantir a efetivação dos direitos fundamentais. Sarlet (2006) afirma que o melhor funcionamento do Estado não é aquele “intervencionista” ou “minimalista”, mas o “Estado necessário” que consiste em um Estado apto a garantir uma vida digna para todo e qualquer ser humano sob sua jurisdição, prevendo a “proibição de retrocessos” ao núcleo essencial dos direitos fundamentais.

Outra importante categorização apresentada por Sarlet (2006) é o conceito de dignidade, que assume uma dupla dimensão. A primeira é de expressão da autonomia como manifestação de autodeterminação e a segunda é a dimensão protecionista necessária a assegurar condições de existência plena.

Para Eduardo Bittar (2006), a dignidade humana é categoria fundamental para cidadania ética na cultura constitucional brasileira. Ele se opõe às perspectivas céticas a respeito da dignidade humana e afirma que esse conceito muito acrescenta e orienta a atuação do Estado como critério de legitimidade política. Sua presença configura um cenário de construção social baseado em condições de relação e convivência de todo e qualquer ser humano.

Bittar (2006) defende que a presença constante da dignidade humana nas mais diversas áreas não a coloca como ferramenta de mera retórica e sem eficácia, mas, pelo contrário, como uma categoria de alta capilaridade, de caráter multidimensional e interseccional. Por fim, aponta para a necessidade de compreensão da dignidade humana a partir do conceito de alteridade, a fim de reconhecer as diferenciações de sua concepção em diversas culturas; bem como ressalta a problemática de seu recorrente mau uso pelos empregadores do direito.

Adeodato (2008) busca apresentar uma concepção não-jusnaturalista de dignidade humana. Observa que os fatores como a globalização, o multiculturalismo e a hipermodernidade têm caracterizado uma sociedade cada vez mais complexa e exigem do direito uma postura imersa na realidade social que considere os direitos materiais. Portanto assume uma perspectiva ético-positivista, que consiste na positivação constitucional da dignidade humana e que esta seja orientada nos direitos materiais em determinados contextos.

Neves (2018) reflete sobre dignidade dentro do contexto da modernidade contemporânea que, ao assumir a sociedade como mundial, negligencia peculiaridades de sociedades periféricas. Aponta para duas assimetrias, estrutural e semântica. Estruturais no sentido de organização social e semântica no que tange a circulação de ideias.

Assim, Neves (2018) estabelece essas duas assimetrias como categorias de análise para a Constituição e os direitos fundamentais no Brasil. Ao considera-las, ele diferencia a função simbólica da função força-normativa. Em sua função simbólica, há o estabelecimento de um modelo que só seria possível aplicar em condições sociais totalmente diferentes, gerando a inalteração dos problemas sociais. E, portanto, somente pode-se falar de efetividade da Constituição quando esta assume caráter jurídico de força normativa.

O texto caminha a fim de apontar os paradoxos e desafios da jurisdição constitucional brasileira em temas como a dignidade humana. Afirma que é necessário fazer a diferenciação entre defender a Constituição e a defesa da atuação jurisdicional constitucional brasileira, bem como a defesa da dogmática constitucional. Essa diferenciação é fundamental para tornar contribuições como as crítico-propositivo palpáveis.

Outra consideração é referente pensar a cultura constitucional brasileira a fim de compreender a dificuldade de aplicação dos direitos fundamentais prescritos na Constituição. Apontam para a necessidade de ter regras constitucionais que tornem possível a aplicação dos direitos fundamentais, como normas de divisão, competência, regras orçamentárias.

Chama a atenção para importância da análise dos direitos humanos pautados nos estudos filosóficos, mas também próximos da realidade social, buscando dialeticamente construir o conhecimento necessário para buscar a transformação social. Outra implicação que retoma é sobre a falta de conceituação precisa da dignidade humana, aponta para uma consequência como uma questão judicializada em que os dois polos fazem remissão à dignidade humana, o risco se converte na abertura para ativismo judicial orientado por valores pessoais e morais travestidos de uma proteção da dignidade.

Por fim, o texto aponta para a necessidade de compreender a discrepância entre texto em abstrato e a baixa normatividade dos direitos humanos através da experiência constitucional brasileira, encarando nossas particularidades e contradições. Aponta também sobre a formação constitucional brasileira moldada por padrões europeus distantes da nossa realidade social que conduziram para baixa força normativa Constitucional.

Outro apontamento é a inferência de que o caráter nuclear da dignidade é reforçado como maneira de reagir no plano do discurso àquilo que não se efetivou na práxis institucional e social nacional. E que, portanto, atualmente, há graves problemas de efetivação das “promessas” constitucionais de garantia de direitos.

Destaca que o distanciamento entre declaração e efetivação dos direitos em nosso contexto brasileiro pode ser explicado por fatores como a modernização tardia, complexidade social, desigualdade sócio-estrutural, contradições oriundas de aplicações mecanizadas do direito europeu, uso midiático dos discursos de direitos civis.

Por fim, estabelece duas posições: a primeira é de continuar a reforçar práticas excludentes e extrativas com o discurso dos direitos civis para estabilizar o sistema- mundo atual, ou conduzir com seriedade a questão do desenvolvimento humano orientado pela proteção a condições materiais e sociopolíticas de uma vida digna.

REFERÊNCIAS

COELHO, Diva Safe. COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. DINIZ, Ricardo Martins Spindola. Direitos fundamentais, dignidade humana e jurisdição constitucional entre laudatórias e inefetividades: Paradoxos da experiência constitucional e sua auto-descrição crítica no Brasil. Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, n. 59, p. 59-87, set./dez. 2019.

A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ NA FISCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA E O REFLEXO NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Jackeline Luiz de Freitas Araújo¹

1. INTRODUÇÃO

Na Cúpula das Nações Unidas em 2015, os 193 países membros assinaram um pacto global denominado Agenda 2030, composta por 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS, desdobrados em 169 metas, com foco em superar os principais desafios de desenvolvimento enfrentados por pessoas no Brasil e no mundo, promovendo o crescimento sustentável global até 2030. Ademais, a Emenda Constitucional nº 109/2021 atribuiu aos órgãos e entidades da administração pública a avaliação das políticas públicas, com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados.

Nesse contexto, emerge a importância da atuação dos Tribunais de Contas, considerados instituições qualificadas e competentes tecnicamente para exercer a fiscalização das políticas públicas, a fim de dar cumprimento aos compromissos assumidos pelo Brasil na Agenda 2030, assim como obedecer ao comando da EC 109/2021, contribuindo, assim, para o desenvolvimento regional.

Sobre o papel dos Tribunais de Contas na fiscalização dos ODS, conforme divulgado na reunião de apresentação das ações de engajamento dos Tribunais de Contas para Pnud da ONU, os objetivos de desenvolvimento sustentável propostos pela Agenda 2030 só serão atingidos se os Tribunais de Contas se engajarem efetivamente neste projeto.

Assim, será analisado o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável – ODS 1. Erradicação da pobreza, com foco na meta 1.2, que visa, “Até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais”.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Pará, embora haja esforço institucional no cumprimento dos ODS, as fiscalizações sobre o tema ainda são incipientes. Não há instrumentos de direcionamento das fiscalizações em assuntos específicos relacionados aos ODS, de modo a possibilitar a avaliação de políticas públicas voltadas ao cumprimento da Agenda 2030, notadamente do ODS 1, de erradicação da pobreza.

Nesse sentido, não é possível vislumbrar desenvolvimento regional sem a realização de políticas públicas eficazes. Nesse ponto, a importância do Tribunal de Contas do Estado se evidencia, na medida em que opera como agente fiscalizador da atuação do Estado, exigindo eficiência nos programas de governo. Diante do cenário apresentado e do compromisso assumido pelo Brasil, faz-se necessária a criação de mecanismos e instrumentos de controle que permitam a fiscalização das políticas públicas de enfrentamento e erradicação da pobreza.

O Estado é o responsável direto por todas as necessidades da sociedade e manutenção do bem comum, tudo em obediência estrita ao estabelecido na Constituição da República Federal do Brasil, em âmbito nacional, e nas respectivas Constituições Estaduais, em âmbito regional. No cenário político e econômico atual, o conceito do desenvolvimento sustentável evoluiu para agregar também a promoção dos direitos sociais, vinculando-o ao propósito de erradicação da pobreza.

Neste novo contexto de desenvolvimento, que vai muito além da proteção ao meio ambiente, a sustentabilidade surge como objetivo a ser alcançado. Destacando o importante papel dos Tribunais de Contas implementação dos ODS, no XXIII Congresso Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI), que ocorreu em setembro de 2019, foi emitida a Declaração de Moscou 2, uma carta de diretrizes que explicita o papel estratégico dessas instituições no controle do atingimento dos ODS em cada país (e em cada esfera da federação).

Cientes de suas atribuições, essas diretrizes foram reforçadas no âmbito dos Tribunais de Contas brasileiros na Carta de Foz do Iguaçu (2019) e na Carta do VIII Encontro Nacional dos Tribunais de Contas (2020), as quais estão alinhadas aos princípios da Declaração de Moscou. O entendimento de desenvolvimento envolve diversos aspectos da própria condição humana e seu o conceito deve buscar recursos em outras áreas do conhecimento, pois todo o processo que envolve as políticas públicas é direcionado as pessoas, e suas necessidades.

Deste modo, contemporaneamente, é preciso trabalhar/pesquisar o desenvolvimento de forma conectada com a Agenda Global 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), no que diz respeito aos seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

2. PROBLEMA:

O Tribunal de Contas do Estado do Pará não possui instrumentos orientadores que possibilitem a fiscalização e avaliação das políticas públicas de erradicação da pobreza, na busca do cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, notadamente nos termos do compromisso assumido com a Agenda 2030, corroborada pela EC 109/21.

3. OBJETIVO GERAL:

Assim, o presente trabalho propõe elaborar um instrumento de fiscalização (e.g. matriz de planejamento, roteiro de fiscalização, minuta de normativo) para direcionar os auditores do Tribunal de Contas do Estado do Pará na fiscalização e avaliação das políticas públicas voltadas ao cumprimento do ODS 1, meta 1.2.

4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

a) Desenvolver um estudo bibliográfico direcionado às novas competências constitucionais e infraconstitucionais dos Tribunais de Contas na Constituição Federal de 1988, aplicados a avaliação das políticas públicas;

b) Pesquisar instrumentos de avaliação de políticas públicas que possam ser adaptáveis a fiscalização ex- post;

c) Analisar a atuação dos Tribunais de Contas dos estados da que compõem a Amazônia Legal (Acre, Rondônia, Roraima, Maranhão, Amapá, Tocantins e Mato Grosso) na fiscalização e avaliação das políticas públicas voltadas ao cumprimento do ODS 1, meta 1.2, por meio de levantamento nos sites, Ouvidorias e Serviços de atendimento ao cidadão;

d) Pesquisar, nos Tribunais de Contas dos estados que compõem a Amazônia Legal, trabalhos realizados direcionados ao cumprimento do ODS 1.

5. METODOLOGIA:

Pretende-se realizar pesquisa teórica a partir da técnica da documentação indireta por meio da pesquisa bibliográfica (livros, artigos, revistas, legislação e jurisprudência) com método de abordagem hipotético-dedutivo combinado com métodos de procedimento comparativo e interpretativo, na literatura que trate especificamente do tema das políticas públicas, preferencialmente com abordagens envolvidas com a Agenda 2030, visando sistematizar os conceitos teóricos necessários para compor a ferramenta proposta.

De igual modo, será realizada também a pesquisa da literatura especializada em controle externo exercido pelos tribunais de contas, com o objetivo de revisitar suas competências constitucionais e sua atuação também como órgão fiscalizador dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, com ênfase no ODS 1, Meta 1.2. Nesse interim, será elaborado um instrumento de fiscalização, que poderá ser aplicado às fiscalizações de políticas públicas voltadas à erradicação da pobreza.

Será sistematizado o conhecimento apurado na dissertação argumentativa demonstrando os resultados e conclusões da pesquisa tendo como referência temporal o período de 2022 e 2023. Por fim, será utilizada a técnica de pesquisa de observação sistemática nos sítios eletrônicos dos Tribunais de Contas dos estados da Amazônia Legal, onde serão selecionados Atas de julgamento, Acórdãos e Relatórios Prévios das Contas de Governo, a fim de verificar suas atuações na fiscalização de políticas públicas para erradicação da pobreza, com vistas ao cumprimento do ODS 1, Meta 1.2.

6. CONCLUSÃO:

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade. No entanto, todos os países comprometidos devem envidar esforços para a concretização de tais objetivos.

Nesse cenário, os Tribunais de Contas, órgãos de dignidade constitucional, muito podem contribuir para o alcance das metas de desenvolvimento sustentável por meio de avaliação do resultado finalístico das políticas públicas e capacitação de seus agentes, de modo que possam contribuir para o bem-estar nacional e global.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição Federal (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 19/11/2022.

_____. Emenda Constitucional. Emenda Constitucional nº 109 de 15/03/2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm>. Acesso em: 19/11/2022.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. *Direito e Desenvolvimento*, v. 9, n. 2, p. 155-178, 3 dez. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/667/560>>. Acesso em 12/12/2022.

Apresentação da Atricon das ações de engajamento dos Tribunais de Contas para Pnud da ONU. Disponível em <<https://ods.atricon.org.br/atricon-apresenta-acoes-de-engajamento-dos-tribunais-de-contas-para-pnud-da-onu/>>. Acesso em 12/12/2022.

CASTARDO, Hamilton Fernando. Natureza jurídica do tribunal de contas no ordenamento brasileiro. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2007 in BANDEIRA, Michel de Oliveira; LIMA, Diana Vaz de; COELHO JUNIOR, Francisco Antônio. Relatório Técnico. Auditorias coordenadas: uma nova ferramenta de fiscalização dos Tribunais de Contas do Brasil. Disponível em <<https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/177/140>>. Acesso em 19/11/2022.

COSTA, Beatriz Souza. Meio ambiente como direito à vida: Brasil, Portugal e Espanha. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

MAFRA, Juliete Ruana. O paradigma da sustentabilidade no ordenamento jurídico brasileiro: um direito fundamental material. Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí, v. 10, n. 1, Disponível em: <<https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/7182/4080>>. Acesso em: 28/12/2022

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Companhia das Letras. Companhia de Bolso; 1ª edição (7 junho 2018). E-book Kindle.

O CONTROLE PATRIMONIAL DOS BENS MÓVEIS NO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

Larissa Pantoja da Silva Pereira¹

1. INTRODUÇÃO

A administração pública vem se transformando ao longo dos anos, a cobrança por melhores resultados está mais acentuada, isso ocorre tendo em vista o fenômeno da globalização e a demanda da própria sociedade por uma administração pública mais eficiente. Esta sociedade vem se tornando mais participativa e buscando informações disponíveis nas diversas ferramentas de transparência.

Para que os serviços públicos possam ser ofertados a sociedade a administração pública faz a gestão dos recursos públicos, diante deste cenário e indispensável a consciência da importância da proteção, conservação e controle do patrimônio público. Ainda não observamos o direcionamento das políticas públicas e ações práticas que demonstrem o interesse em potencializar o uso do patrimônio público.

O patrimônio é definido por Cavalcanti (2016) como um conjunto de bens e direitos que possuem valor econômico e pertencem a uma empresa ou pessoa física. Coutinho (2004) afirma que as normas gerais e os princípios constituídos pela União, no que se refere aos bens públicos, não são satisfatórios para aplicação e o alcance da gestão patrimonial.

O aparelhamento estatal se junta ao patrimônio em virtude dos atos administrativos que podem ser decorrentes ou não da execução orçamentária, Santos (2002) conceitua o patrimônio do estado como disciplina que pode ser administrada, objeto da gestão patrimonial desenvolvida pelos órgãos da administração e também, o conjunto de bens, valores, créditos e obrigações de conteúdo econômico e que possa ser avaliado em moeda pertencentes a Fazenda Pública e utilizados na consecução de seus objetivos.

Todavia, pouco se tem avançado quando o assunto é transparência de informações patrimoniais no âmbito público. Dentre as informações que são objeto de transparência destaca-se as informações contábeis, financeiras e orçamentárias. No ano de 1994 foi criado o portal de transparência (<www.portaltransparencia.gov.br>) e abrangia as transferências e aplicações diretas segundo (Platt Neto; Cruz; Vieira, 2006).

Rodrigues (2020) afirma que não há como as organizações públicas e nem o Estado serem totalmente transparentes, pois uma infinidade de processos lida com informações

restritas, as quais, caso sejam tornadas públicas no momento inadequado, inviabilizam as ações. Nesse sentido, ter informações sobre o ativo imobilizado, relevantes, tempestivas e que estejam disponíveis aos usuários do Portal do MPC/PA é importante para que qualquer cidadão possa ter acesso e ser suprido da necessidade de conhecimento das informações buscadas.

A definição de patrimônio público é dada por Kohama (1998), como sendo um conjunto de bens e direitos e obrigações que são avaliados em moeda corrente e pertencem a entidade que compõem a Administração Pública, de direito público interno como a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as autarquias, empresas públicas, das fundações instituídas pelo poder público, além da parte do capital das sociedades de economia mista.

2. PROBLEMATIZAÇÃO

Esta Pesquisa abordará como é realizado o controle patrimonial dos bens móveis, classificados no ativo imobilizado do Ministério Público de Contas do Estado do Pará – MPC/PA, a partir dos conceitos e classificações de autores e legislação. A relevância dessa pesquisa está na necessidade de se conhecer e acompanhar como são realizadas as atividades do setor responsável pelo controle patrimonial no ministério, já que os bens móveis integram o ativo imobilizado e fazem parte do patrimônio público.

O estudo do patrimônio público torna-se fundamental, afim de entendermos quais elementos o compõem. A administração pública existe para prestar serviços públicos a sociedade, para que esta se estabelece na figura dos órgãos da administração direta e indireta e execute as diversas finalidades e estão compreendidos neste campo o poder executivo, legislativo e judiciário, os órgãos precisam de uma estrutura de patrimônio mínima que advém da execução de recursos públicos.

Deste modo, a ação do estado envolve a administração do patrimônio e a utilização dos recursos públicos, que são atos de poder político executados pelo governo, cujo exercício está ligado às autoridades governamentais. Diante deste cenário e indispensável a consciência da importância da proteção, conservação e controle do patrimônio público. Ainda não observamos direcionamento das políticas públicas e ações práticas que demonstrem o interesse em potencializar o uso do patrimônio público.

Para Bernardes (2009) e Nunes (2015), o investimento financeiro destinado à aquisição de bens móveis é altamente relevante, mas sua gestão permanece em segundo plano. Não há preocupações sobre a gestão real desses ativos, sua localização exata, quem é o responsável ou qual é o processo correto de descarte. Além disso, falta à administração uma preocupação

genuína com o bem público. Falta atenção para com os bens que são dispostos aos órgãos para realizar sua missão pública.

Assim as atividades patrimoniais que são o objeto do controle patrimonial não são prioridades para a administração pública que prioriza as informações orçamentárias e financeiras. Nesse sentido, ter informações que tratam da utilização do dinheiro público, sobre o patrimônio público, em destaque aos bens móveis, relevantes, tempestivas e que estejam disponíveis aos usuários da informação, é importante para que qualquer cidadão possa ter acesso e ser suprido da necessidade de conhecimento, bem como para que o órgão ou entidade pública possa fazer o gerenciamento eficaz desses bens públicos. Por conseguinte, a questão norteadora desta pesquisa é estudar, considerando a execução das atividades do setor de patrimônio e identificar como o MPC/PA realiza o controle patrimonial dos bens móveis que estão classificados dentro da conta contábil do ativo imobilizado?

Como questões auxiliares este trabalho pretende estudar o controle de bens públicos móveis na administração pública no âmbito do Ministério Público de Contas do Estado do Pará – MPC/PA; Abordar como se desenvolvem as atividades da seção de material e patrimônio do MPC/PA; Identificar quais são as atividades executadas pelo Sistema de Controle de Bens Patrimoniais – SCBP e sua atuação no controle de bens públicos móveis e estudar o controle patrimonial dos bens móveis no MPC/PA; Para desenvolvimento da pesquisa foi utilizado o método dedutivo e técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

O presente artigo buscou analisar o controle patrimonial do MPC/PA, a partir da percepção dos servidores que executam as atividades diárias no setor responsável pela área de patrimônio, identificando o fluxo de atividades dos bens móveis de caráter permanente, a exemplo das ações de recebimento, distribuição, movimentação, inventário e baixa do bem, buscando identificar neste processo as dificuldades e falhas encontradas durante a execução dessas atividades.

3. METODOLOGIA

Este estudo propõe realizar uma pesquisa através de uma revisão integrativa da literatura, que permite que dados da literatura empírica e teórica sejam combinados e direcionados para a definição de conceitos, identificação de lacunas nas áreas de estudo, revisão de teorias e análise metodológica dos estudos sobre um determinado tópico (Mendes; Silveira; Galvão, 2008).

O trabalho foi elaborado a partir de pesquisa documental, com abordagem qualitativa e, também, quantitativa, que se caracteriza pela utilização de instrumentos de métodos estatísticos na coleta e tratamento de dados com o intuito de medir comportamentos, opiniões, atitudes e preferências (Di Pietro, 2009). Realizou-se como etapa inicial para embasamento teórico, um levantamento dos conceitos de patrimônio público, bens públicos móveis e controle patrimonial para contribuir no entendimento do tema abordado. Em sequência, foram utilizados critérios de busca em bases de dados, como Google Acadêmico e portal CAPES, para selecionar trabalhos e artigos com aderência ao estudo em questão.

4. CONCLUSÃO

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Pará e sua secretaria foi criado pela Lei 1.843, de 30 de dezembro de 1959. A lei complementar no 106 de 21 de julho de 2016 o intitulou de Ministério Público de Contas do Estado do Pará – MPC/PA, nomenclatura atualmente utilizada. O MPC/PA compõe-se de oito Procuradorias de Contas, sendo estas administradas por oito procuradores de contas.

Dentre os oito procuradores é eleito o Procurador Geral de Contas que será o gestor máximo no ministério. O MPC/PA é um órgão da administração direta do estado do Pará e possui como competência a promoção e fiscalização quanto ao cumprimento e guarda da Constituição e das Leis no que tange a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, da competência do Tribunal de Contas do Estado.

O MPC/PA têm autonomia administrativa e financeira, contendo dotação orçamentária global própria conforme disposto em sua lei orgânica e Lei Complementar no 09 de 27 de janeiro de 1992. Bens públicos e o ativo imobilizado - Os bens materiais e patrimoniais são conceituados por Barcellos, Giacomelli, Santos (2017) como um conjunto de recursos disponíveis por uma entidade (pública ou privada), utilizados para seu consumo, ou mantidos para que os serviços ou bens sejam fornecidos ou produzidos, ainda para os autores os bens permanentes são os bens patrimoniais e os bens que possuem caráter de uso corrente são denominados bens materiais.

Os bens materiais são aqueles bens de consumo que em virtude de sua utilização corrente, não são duráveis e caracterizam-se por servirem para o custeio das atividades das entidades. Entende-se que esses bens são consumidos quando a administração pública executa suas atividades internas e na prestação dos serviços públicos.

A lei no 4.320/1964 (BRASIL, 1964) e o MCASP tratam de Material de consumo: aquele que em virtude da sua utilização corrente, perde normalmente sua identidade física ou tem sua utilização limitada a dois anos; Material permanente: aquele que em virtude da sua utilização corrente, não perde sua utilidade física e possui durabilidade superior a dois anos. O Código Civil (BRASIL, 2002) traz a definição de bens públicos como sendo os bens de domínio nacional que pertençam às pessoas jurídicas de direito público interno e classifica esses bens em: bens de uso comum do povo abrangendo os mares, rios, estradas, ruas e praças; bens de uso especial englobam os edifícios ou terrenos que se destinam ao serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal incluindo as autarquias e bens dominicais que incluem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto pessoal ou real de cada uma dessas entidades.

A lei 6.404/1976, alterada pela lei 11.638/2007, trouxe um aprimoramento do conceito de material permanente o classificando como ativo imobilizado e estabelecendo que essa conta abrangerá os direitos que possuam por objeto, bens corpóreos destinados à manutenção das atividades da companhia ou da empresa ou desempenhados com essa finalidade, até mesmo os decorrentes de operações que transfiram à companhia os benefícios, riscos e controle desses bens; O MCASP classifica os bens móveis e imóveis dentro da estrutura do ativo imobilizado, sendo os bens móveis, objeto de estudo do presente artigo, são caracterizados pela existência material e podem ser transportados através de movimento próprio ou removidos por outros motivos sem que ocorra a alteração da substancia ou destinação econômico-social. São exemplos de bens móveis: máquinas, aparelhos, equipamentos, ferramentas, bens de informática, móveis e utensílios, dentre outros.

Os itens do ativo imobilizado estão sujeitos a depreciação, o MCASP estabelece que os elementos do ativo imobilizado que apresentarem vida útil econômica limitada, estão sujeitos a depreciação sistemática durante o referido período. A depreciação objetiva diminuir o valor do bem e se inicia no momento que o bem se torna disponível para utilização, ela é o declínio do potencial de geração de serviços por ativos de longa duração e pode ser originada pelos fatores: deterioração física, desgastes com uso ou obsolescência.

A pesquisa abordará a seção que pertence ao departamento administrativo – DADM, que integra os órgãos auxiliares no item Órgãos de Apoio Técnico e Administrativo, a seção de material e patrimônio, está contém o objeto do presente estudo, que analisará como ocorre o controle dos bens classificados como permanentes no MPC/PA.

O Departamento administrativo possui dentre as atribuições conforme Portaria 046/2022/MPC/PA de 01 de março de 2022, direcionadas a atividade de patrimônio, realizar o gerenciamento e organização dos registros patrimoniais e contábeis dos bens móveis e imóveis e a seção de material e patrimônio é o setor responsável pela cumprimento das atividades de manutenção, acondicionamento e níveis de consumo dos materiais disponíveis no almoxarifado e atendimento de requisições, assim como os materiais permanentes, recomendando, quando cabível, o desfazimento, em observância aos critérios legais, de padronização e sustentabilidade.

Atualmente o departamento administrativo e o Departamento de Tecnologia da Informação e Telecomunicações – DTIT são responsáveis pelo controle patrimonial do ministério. De acordo com informações junto ao departamento de gestão de pessoas do ministério, são quatro servidores responsáveis por realizar as atividades de Patrimônio, dois são lotados na seção de material e patrimônio e dois lotados no departamento de informática e tecnologia da informação e telecomunicações.

Para o bom funcionamento de qualquer organização pública ou privada, é inegável a necessidade de uma gestão patrimonial eficaz. Coutinho (2005) defende que a gestão eficaz dos bens públicos depende do cumprimento efetivo das normas e princípios que regem essa área. O controle patrimonial é usado para bens móveis e imóveis. Devido às suas propriedades, o bem imóvel não pode ser movido de um lugar para outro, se isso acontecesse, poderia perder sua forma física original, por exemplo: edifícios e terrenos.

Os bens móveis por outro lado podem ser transportados sem nenhuma alteração física, os bens móveis incluem, por exemplo: mobiliário, bens domésticos, impressoras, computadores, mesas, armários, equipamentos de laboratório, etc. (Nunes, 2015). Cada entidade pública tem as suas próprias características e necessidades especiais, e cada uma também tem as suas próprias características em relação aos bens móveis que devem ser adquiridos para ajudar a cumprir a sua missão organizacional.

A aquisição de bens às entidades públicas é feita através de processos licitatórios nos termos da legislação em vigor ou através de doações regulamentadas por lei. Essas aquisições decorrem de demandas previamente planejados pela alta administração. Após a licitação da mercadoria, o setor de patrimônio/armazenamento é responsável pelo recebimento, conferência, contagem, tombamento, entrega, mudança de responsabilidade e desfazimento.

REFERÊNCIA

BRASIL. Lei n°. 4.320, de 17 de março de 1964. Institui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 18 mar.1993.

BRASIL. Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 16 nov. 2022.

BERNARDES, J. F. Administração Patrimonial nas Instituições Públicas Federais no Contexto da Gestão do Conhecimento. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento. Florianópolis, 2009. Disponível em: Acesso em: 28 nov. 2022.

CAVALCANTI, L. F. D. O. Administração patrimonial. São Paulo: Cengage, 2016.

COUTINHO, J. R. A. Gestão Patrimonial na Administração Pública: Aquisição, Alienação ou Perda e Oneração de Bens Públicos em Espécie, Processos de Trabalho e Modelos de Gestão de Bens, Minutas e Modelos de Atos, Contratos e Editais de Licitação. Janeiro: Lumen Juris, 2005.

KOHAMA, Heilio. Contabilidade Pública: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

LEI COMPLEMENTAR No 09 DE 27 DE JANEIRO DE 1992 Dispõe sobre a Lei Orgânica do Ministério Público de Contas do Estado do Pará, atualizando a anterior, de no 1.843, de 30.12.1959. (Redação dada pela Lei Complementar no 106 de 21 de julho de 2016 e pela Lei Complementar no 151 de 15 de junho de 2022).

LEI No 1.843, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1959 Organiza o Ministério Público e sua secretaria junto ao Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências. Art. 14. Esta lei entrará em vigor a partir de 1 de janeiro de 1960, revogadas as disposições em contrário. DOE No 19.218, DE 31/12/1959.

MANUAL DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO 9a Edição (MCASP 9a Edição): Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2021/26>. Acesso em 07 mar.2023.

MENDES, Karina dal Sasso; SILVEIRA, Renata Cristina de Campos Pereira; GALVÃO, Cristina Maria. Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tce/a/XzFkq6tjWs4wHNqNjKJLkXQ/?lang=pt>. Acesso em: 03 mai. 2023.

NUNES, L. C. M. O Emprego da Teoria Agente/Principal para Definição de Modelo de Gestão de Bens Móveis na Universidade de Brasília. Dissertação de Mestrado. Mestrado Profissionalizante em Gestão Pública. Universidade de Brasília (UNB). Brasília, 2015. Disponível em: Acesso em: 19 novembro 2022.

PORTARIA N° 243/2022/MPC/PA Dispõe sobre as atividades no âmbito do Ministério Público de Contas do Estado do Pará. Entra em vigor em 1o de junho de 2022.

PORTARIA N° 502/2022/MPC/PA Institui o Grupo de Trabalho para a realização de inventário patrimonial do Ministério Público de Contas do Estado do Pará. Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação.

SANTOS, Gerson dos. Manual de Administração Patrimonial. Florianópolis, 2002. PLATT NETO, Orion Augusto; Cruz, Flávio da; VIEIRA, Audí Luiz. Transparência das Contas Públicas: um enfoque no uso da internet como instrumento de publicidade na UFSC. Revista Contemporânea de Contabilidade. Florianópolis, v.3, n.5, p.135-146, jan/jun 2006.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. Metodologia de estudo e de pesquisa em administração. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. Disponível em: http://paginapessoal.utfpr.edu.br/mansano/downloads-para-disciplina-de-metodologia-da-pesquisa-uab/downloads/UAB_Metod_Livro_Base.pdf. Acesso em: 10 mar. 2023.

Resolução no 01/2020 – MPC/PA – Colégio (Alterada pela Resolução no 05/2021 – MPC/PA – Colégio) (Alterada pela Resolução no 05/2022 – MPC/PA – Colégio) (Alterada pela Resolução no 29/2022 – MPC/PA – Colégio). Aprova o Regimento Interno do Ministério Público de Contas do Estado do Pará.

INVESTIMENTOS NO SETOR PÚBLICO E POLÍTICA FISCAL: MODERNIZAÇÃO DAS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS MUNICIPAIS DA REGIÃO AMAZÔNICA

Ana Carolina Barnabé Barbalho¹
Luma Cavaleiro de Macedo Scaff²

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

A promulgação da Constituição de 1988 elevou os Municípios à categoria de Ente Federativo, atribuindo-lhe autonomia nos quatro níveis, quais sejam, quanto à organização, administração, financeira e legislativa. Advieram responsabilidades, como parte de uma política descentralizadora do Estado, de modo a fomentar maior participação da sociedade na consecução de políticas públicas.

A garantia da autonomia financeira, evidencia que recursos são indispensáveis para financiar direitos fundamentais e políticas públicas. A arrecadação estatal, por meio de tributos e a consequente atividade financeira, não é um fim em si mesmo, mas se trata de um meio para prover direitos e garantias previstas na Constituição Federal. O Federalismo Fiscal, nos moldes do proposto pela Constituição Federal, buscou atenuar o cenário das desigualdades regionais, por meio da partilha do bolo tributário, além de propiciar competências tributárias exclusivas aos entes subnacionais de forma a resguardar a autonomia financeira. E além disso, propiciou competências próprias para a instituição e cobrança de exações tributárias, como parte da autonomia financeira que lhe foi concedida.

Há uma arrecadação disfuncional dos Municípios, por problemas de ordem técnica, política, fiscalizatória e legislativa. A Tabela 1 viabiliza o conhecimento das informações acerca das Receitas Orçamentárias Corrente, Transferidas e de Impostos no exercício financeiro de 2020. Percebe-se um padrão entre os Municípios, as receitas provenientes de impostos ficaram inferiores aos valores de transferências correntes. No Município de Breu Branco/PA, a arrecadação própria não alcançou 5% da receita orçamentária total, o Município de Jacundá/PA, por sua vez, não superou os 4%, e nenhum dos Municípios dispostos na tabela superaram 10% do montante total com receita própria.

Tabela 1 – Receitas Orçamentárias, Corrente, Transferida e Impostos - 20203

R\$ 1,00 (Valores Correntes)

Estado/Município Receita

Orçamentária

Receita Corrente Receita de

Transferências

Correntes

Impostos

Pará 18.817.463.810,49 18.191.271.600,21 15.748.683.663,49 1.490.653.459,02

RI Lago de Tucuruí 643.438.919,33 611.162.568,57 555.389.058,43 30.955.439,60

Breu Branco 140.673.677,19 137.887.049,37 128.085.502,49 5.893.809,89

Goianésia do Pará 113.698.043,84 103.360.068,48 98.196.297,45 3.896.513,96

Itupiranga * * * *

Jacundá 123.544.114,17 107.722.614,04 94.729.701,24 4.630.699,53

Nova Ipixuna 51.153.311,91 49.709.593,49 46.215.221,73 2.773.105,50

Novo Repartimento 214.369.772,22 212.483.243,19 188.162.335,52 13.761.310,72

Tucuruí * * * *

Fonte: STN – FINBRA (2022). Elaboração: FAPESPA (2022). Confecção: Autor(a)

Os dados listados acima aludem a uma conclusão, ou seja, trata-se da extrema dependência dos Municípios a repasses constitucionais e legais, podendo ser um fator limitante para materialização da autonomia municipal, podendo ser possível uma subordinação dos entes. Modernizar as Administrações Tributárias dos Municípios, por meio de programas de financiamentos dispostos pela União, poderá alavancar as receitas provenientes de tributos próprios e diminuir a extrema dependência financeira que existe, e assim, com mais recursos

2. PROBLEMA

A instituição do Município como ente federado autônomo pós CF/88 elevou o grau de participação deste na tutela de direitos fundamentais, os quais são custeados pela atividade financeira Estatal. O Banco do Desenvolvimento Nacional - BNDES, em programas de investimento no setor público, lançou o Programa de Modernização da Administração

Tributária - PMAT, tendo em vista a necessidade de possibilitar maior arrecadação tributária de receitas próprias dos entes municipais.

Desse modo, quais os parâmetros necessários a confecção do projeto de captação de financiamento para o Município de Jacundá/PA referente ao PMAT do BNDES, de forma a traçar um documento de orientações gerais às municipalidades da região amazônica?

3. OBJETIVO GERAL

Confeccionar o projeto de financiamento do município de Jacundá/PA para o Programa de Modernização de Administração Tributária - PMAT do Banco do Desenvolvimento Nacional - BNDES, com intuito de reestruturá-la e possibilitar maior arrecadação tributária de receitas próprias e reproduzir um manual de orientações gerais para abarcar as municipalidades da região amazônica.

4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

a) Delinear o conceito de administração tributária e o processo administrativo tributário no que tange a instituição, arrecadação, cobrança e fiscalização;

b) Apresentar o diagnóstico da Administração Tributária do Município de Jacundá/PA, bem como o Programa de Modernização de Administração Tributária - PMAT do BNDES e seus critérios para financiamento;

c) Formular o projeto de financiamento do município de Jacundá/PA para o Programa de Modernização de Administração Tributária - PMAT do BNDES;

d) Confeccionar manual de orientação para demais municipalidades da região a partir do caso de Jacundá, com escopo de auxiliar esses entes a buscarem financiamento.

5. METODOLOGIA

O norte da pesquisa será a Confecção de Projeto de Financiamento para o Município de Jacundá/PA cumprindo os requisitos impostos pelo BNDES através do PMAT, e também elaborar um manual que replique orientações gerais para as municipalidades da região amazônica. O método a ser utilizado será o indutivo, em que partirá de uma análise minuciosa de estudo de caso do Município de Jacundá/PA, e a partir deste, será possível replicar parâmetros gerais para toda a Região Amazônica.

Os objetivos específicos guiarão cada etapa da pesquisa. Faz-se necessário delimitar os conceitos que entornam a Administração Tributária, bem como todo o processo administrativo tributário, razão pela qual a pesquisa bibliográfica será o instrumento para cumprimento deste primeiro tópico.

O diagnóstico da Administração Tributária do Município de Jacundá/PA, bem como as principais adversidades enfrentadas pelo ente, será realizado a partir dos Itens Financiáveis já discriminados pelo BNDES, a saber, Tecnologia de Informação e Equipamentos de Informática - TIE, Capacitação de Recursos Humanos - CRH, Serviços Técnicos Especializados - STE, Equipamento de Apoio à Operação e Fiscalização - EAF e Infraestrutura Física - IEF.

Para alcance do maior número de informações possíveis acerca da precariedade referente aos itens financiáveis do PMAT, a pesquisa contará com duas visitas técnicas, a qual buscará respostas para os seguintes questionamentos direcionados à Secretaria de Finanças, sempre voltados à captação das necessidades do ente municipal em cada um dos pontos que podem ser financiados.

1. Qual o software utilizado como banco de dados, cadastro imobiliário e armazenamento da dívida ativa?
2. Com qual frequência o Município procede à atualização da Tecnologia de Informática?
3. Qual a situação dos equipamentos do setor tributário?
4. Quando houve a última promoção de cursos de capacitação para servidores diretamente ligados à Administração Tributária no Município?
5. Qual a situação da infraestrutura física da Administração Tributária?
6. Quais equipamentos de apoio à fiscalização o Município possui?
7. Quando houve a última atualização dos cadastros municipais e bancos de dados referentes à Administração Tributária?

O estudo acerca do Programa de Modernização Tributária promovido pelo BNDES e instituições financeiras conveniadas, será realizado por meio de pesquisa bibliográfica que evidencie os requisitos do programa, condições, prazos, metas a curto, médio e longo prazo a serem cumpridos pelo ente financiado e outras medidas que extraiam maior grau de eficiência por parte dos Municípios.

Por fim, tendo posse de todas as informações teóricas para a arrecadação – diagnóstico e critérios - conseguir-se-á confeccionar o projeto de financiamento nos moldes do requerido pela Empresa Pública Federal, e assim, posteriormente elaborar o manual de orientações para promover o desenvolvimento na região e cumprimento dos mandamentos constitucionais.

6. CONCLUSÃO

Tendo em vista que o Brasil é um país de dimensões continentais, bem como as condições históricas em se formou o Estado Brasileiro, há desigualdades regionais latentes entre os entes federativos e entre as regiões. Neste sentido, pode-se concluir que há regiões que necessitam de um aporte financeiro maior, e tal constatação foi feita pelo Constituinte de 1988, que implementou o federalismo cooperativo financeiro, de modo a distribuir as receitas tributárias conforme as desigualdades.

Contudo, para além do sistema de transferências constitucionalmente asseguradas, o Constituinte de 1988 também estabeleceu uma série de competências tributárias próprias aos Municípios, idealizando assegurar a autonomia financeira local. Ocorre que, é possível afirmar que há uma extrema dependência desses entes às verbas decorrentes de transferências intergovernamentais, com uma arrecadação municipal extremamente baixa e desproporcional à receita total.

Dessa forma, modernizar as Administrações Tributárias pode ser uma solução que minore a situação-problema, de forma que pela reestruturação do órgão os Municípios tenham condições materiais de efetivar a cobrança de tributos. O projeto para captação de recursos possibilitará que a região amazônica tenha acesso a diretivas gerais de captação de recursos financeiros, de forma a redesenhar a autonomia financeira, possibilitando maiores investimentos em Políticas Públicas.

AS CONTRIBUIÇÕES DO CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO CRÍTICO PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ana Clara de Azevedo Fonseca Macedo¹
Samila Gusmão Kalif Pereira²

1. INTRODUÇÃO

O trabalho analisado discorre acerca das contribuições do constitucionalismo contemporâneo crítico para a abordagem do Direito e Políticas Públicas (Abordagem DPP) como definido por Maria Paula Bucci (2019). Para tanto, o objetivo do estudo é realizar uma revisão sistematizada da literatura sobre o debate das políticas públicas e suas relações na prática e linguagem jurídicas, na perspectiva de tratar o caráter retroalimentado entre o Direito e Políticas Públicas e, a partir da complexidade entre essa relação, contribuir com a perspectiva crítica do constitucionalismo contemporâneo para amenizar a crise do Estado de bem-estar social transformando a ação estatal, de meramente formal, para que os direitos fundamentais e o exercício da cidadania plena seja efetivamente alcançado num Estado Social e Democrático de direitos.

2. PROPOSTAS DO TEXTO

2.1 Políticas públicas: aspectos conceituais, tipologias e modelos teóricos

O contexto do pós-guerra modificou o papel do Estado e o conjunto de suas ações. O desenvolvimento das políticas públicas, inicialmente enquanto estudo da Ciência Política nos Estados Unidos na década de 1950, impulsionou análises que buscavam compreender as decisões das ações governamentais. Ao contrário da tradição europeia que influenciava análise com enfoque no Estado e suas instituições, a experiência norte-americana trouxe a possibilidade e expectativas de estudos mais aprofundados que apontassem soluções embasadas para maior eficiência do governo e das despesas públicas.

É fato que o conceito de políticas públicas é múltiplo, mas a definição formulada por Thomas Dye sintetiza a importância das referidas análises em políticas públicas, pois “são tudo aquilo que os governos decidem ou não fazer”. Em agendas políticas orientadas pelo

neoliberalismo e lógicas de austeridade, os gastos públicos devem atender as noções de economicidade e a avaliação de políticas públicas vem como garantia desse atendimento de gastos públicos com resultados.

Ao passo que em países de constitucionalismo social, as políticas públicas maximizam resultados do gasto público e social. Em ambos os cenários não existe política neutra, mas prioridades permeadas por escolhas e decisões governamentais para alguns problemas públicos, em que as políticas públicas vêm responder questões como “quem ganha o que, quando e como?”. Esta formulação de Harold Laswell aponta para o que Schmidt (2018) define como políticas públicas enquanto respostas, em que importa compreender a relação entre as demandas sociais vinculadas a problemas políticos de caráter público e socialmente relevante, ainda que essa resposta não atenda a todos nem traga soluções efetivas ao problema que se propõe.

O enfoque constitucionalista crítico da Abordagem DPP contribui nesse sentido por considerar que o problema político precisa ter legitimidade, conforme aos objetivos, direitos e princípios constitucionais. Dessa forma, a partir da intencionalidade pública e da resposta ao problema, Schmidt (2018) conceitua política pública como “um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si”.

Acrescenta-se que a execução das ações pode ocorrer pelo poder público ou ser delegada a organizações sociais ou privadas, embora caiba aos Estados democráticos o papel de coordenação das ações de interesse público e, nesse ponto, ressalta-se a relevância do protagonismo do poder público não só na coordenação, mas também na execução e implementação das políticas públicas, reconhecida as interconexões de decisões que envolvem esse processo. Bucci (2019) caracteriza as políticas pública em substantivos “complexidade, articulação, processualidade, planejamento e escala”.

No que tange as tipologias de políticas públicas, os autores destacam as principais: (a) políticas sociais e políticas econômicas (Thomas Marshall); (b) políticas universais e políticas focalizadas (Mény e Thoenig); (c) políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas (Theodor Lowi); (d) políticas majoritárias, clientelistas, empreendedoras e de grupo de interesse (James Wilson); (e) políticas reais, pseudopolíticas, simbólicas e sem sentido (Gunnel Gustaffsson) e (f) políticas de governo e políticas de Estado.

Já os modelos teóricos, ou conceituais, são abordados como forma de compreender como são concebidas, estruturadas e legitimadas as políticas públicas. A partir de Thomas Dye (2009) o texto aponta a) institucional: as instituições ganham centralidade e dão legitimidade

às políticas públicas; b) processo: é a política pública em ciclos baseados em um conjunto de ações político-administrativa; c) grupo: trata-se da ponte entre o indivíduo e o governo motivada por reivindicações coletivas; d) elite: a política como resultado da preferência de elites governantes; e) racional: relação de custo-benefício voltada a produzir o máximo ganho social.

Em contraponto a este último, o modelo incremental foi formulado por Charles Lindblom e considera as políticas públicas como continuação das atividades de governos passados, sendo em referencial importante para evitar quebras de continuidade. Seguindo os modelos, o da g) teoria de jogos: concebe as políticas públicas em um cenário de competitividade a partir de escolhas racionais; h) opção pública: equilíbrio entre as análises econômicas e a formulação de políticas públicas; e, por fim o modelo desenvolvido por David Easton intitulado i) sistêmico: as políticas públicas enquanto respostas do sistema político.

2.2 O ciclo de políticas públicas

O ciclo de políticas públicas é uma sequência teórica de etapas nas quais se desenvolve a ação pública estatal, desde a identificação do problema político até a avaliação da política pública criada. Vale destacar que o texto cita Raeder (2014) para alertar que embora as etapas sejam sequenciais não se deve considerá-las rígidas pois é possível a alternância das sequências e a mistura de fases. Além disso, a política pública é constituída por etapas com características específicas.

A mais difundida concepção teórica define o ciclo em cinco etapas, segundo Schmidt (2018) e Raeder (2014), sendo: a) percepção e definição de problemas; b) formação da agenda decisória; c) formulação de programas e projetos; d) implementação das políticas; e e) monitoramento e avaliação das ações executadas. Sem pretensão de aprofundar a conceituação e considerando os respectivos nomes em certa medida elucidativos, destaca-se a etapa da formação de agenda decisória em que o texto cita a expressão “janela de oportunidade política” (policy window) de John Kingdon para indicar que determinados fatores influem na inserção de temas na agenda política, remetendo à discussão da espetacularização das políticas públicas dada a influência das disputas entre grupos de interesses na definição do problema político e social a ser respondido.

2.3 Avaliação de políticas públicas

A avaliação não se resume em um processo meramente descritivo, mais precisamente prescritivo onde são definidos critérios avaliativos, especialmente no aspecto qualitativo. Schmidt (2018) define a avaliação de uma política na minuciosa análise de êxitos e falhas no processo de implementação que proporcione o feedback que possa determinar a continuidade, a mudança ou a cessação da política.

Ainda para Schmidt (2018), “a avaliação envolve amplo conjunto de mecanismos e múltiplos agentes, do ponto de vista administrativo, por meio de órgãos estatais de monitoramento e acompanhamento (v.g. tribunais de contas, controladorias) e agências de avaliação independentes (universidades, institutos, think tanks, consultorias); jurídico (Judiciário); e também político (conselhos, partidos e cidadãos).”

Somado a isso, Duarte (2013) propõe um modelo teórico em que se diferencia a avaliação da fiscalização: avaliação dos resultados da política por meio da verificação dos resultados e impacto da política, para que se possa aferir se ela realmente funciona ou não; fiscalização e controle da execução da política por meio da atuação da sociedade civil, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público. É pertinente mencionar que a fase de fiscalização é, no entanto, alvo de críticas em função da relação imbricada com a avaliação, não correspondendo na prática a um momento posterior à avaliação.

Considerando os diferentes tipos de classificação de avaliação, são quatro classificações, sendo: (1) procedural: analisar concretamente a implementação de um programa de ações para compreender as transformações reais entre a teoria e a prática; (2) desenho: objetiva projetar quais são as intervenções necessárias para suprir necessidades específicas de uma população alvo diante dos objetivos que se pretende alcançar; (3) impacto: busca mensurar os resultados da implementação das ações e projetar a situação dos beneficiários sem a política pública e (4) eficiência: expressa na relação de custo-benefício ou custo-efetividade.

2.4 Constitucionalismo contemporâneo crítico e implicações no Direito público brasileiro

2.4.1 Crise e transformação do Direito Público no contexto do constitucionalismo contemporâneo

Segundo Streck, o constitucionalismo contemporâneo nasce da busca por resgatar ou, no mínimo, reforçar o sentido ético-político do Estado Constitucional e dos direitos fundamentais como fundamentos para as ações do poder público a partir do segundo pós-guerra. Portanto, como um ramo do Direito Público, o Direito Administrativo passa pelo processo de

constitucionalização com o chamado Direito Administrativo social, concebido como o compromisso da Administração Pública com os Direitos Fundamentais da Constituição de 1988 para que estes sejam critérios de decidir no exercício do poder.

Essa é uma tentativa de dar sentido ético e fundamento nos direitos fundamentais para a atuação estatal, trazendo à luz a crítica Salgadiana sobre a ideia de Estado Poiético, que está pautado num produzir econômico, cuja aparência de cientificidade legitima uma sobreposição desse aspecto ao político, ao jurídico e ao social, afastando-se do ser-humano e do bem-estar social.

Segundo a crítica no contexto do constitucionalismo contemporâneo, por Binjenbojm (2014), os (quatro) paradigmas clássicos do Direito Administrativo deveriam ganhar outro sentido: (1) a supremacia do interesse público sobre o particular deve ceder à proporcionalidade/ponderação, (2) a legalidade deve ganhar o sentido da Constituição como fonte suprema, (3) a discricionariedade clássica deve ceder espaço aos atos com diferentes graus de vinculação, (4) a concentração das instâncias de decisão e poder no Executivo, deveriam dar lugar à uma Administração Pública policêntrica.

Na crítica de Diogo Figueiredo Moreira Neto (2006) já haviam sido destacados como pilares do constitucionalismo democrático (a) os direitos fundamentais para reequilibrar as relações entre sociedade e Estado, (b) o processo de desmonopolizar o poder Estatal para proporcionar condições de atendimento de múltiplas necessidades em sociedades com pluriclasses e de alta complexidade, (c) a participação cidadã para legitimar a ação do poder público, e (d) a Constituição como norma de supremacia dogmática e eficácia própria.

Essa remodelagem no plano teórico busca garantir num ambiente democrático a realização de direitos fundamentais de forma mais comprometida do que na dogmática tradicional, evitando que elementos dogmáticos clássicos sejam privilegiados em detrimento do princípio da dignidade humana ou que a crise fiscal não seja argumento para que se resuma o Direito Público um caráter meramente patrimonial do Estado.

2.4.2 O déficit de efetividade do Direito Público brasileiro pelo enfoque do constitucionalismo crítico

O contexto de transformações dos antigos paradigmas do Direito Administrativo tratados na seção anterior se aplica também ao constitucionalismo brasileiro, no qual as políticas públicas exercem importante papel sobre o Estado Democrático de Direito, já que são o meio

para a concretização dos direitos fundamentais, quando realizadas com transparência e responsividade.

No entanto, em que pese os mais de 30 anos após a promulgação da Constituição de 1988, esses objetivos ainda não foram alcançados devido à inércia ou insuficiência da atuação administrativa, de modo que se passou a depositar no Poder Judiciário a ideia de possibilidade de concretização desses direitos fundamentais, o que gerou excessiva judicialização com consequências perversas que conduzem críticas no sentido de que o projeto constitucional é ilusório no sistema brasileiro.

Foram apontados, ainda, os conceitos de “Sociedade do Espetáculo” (Guy Debord), de “Direito Administrativo do espetáculo” (Justen Filho) e o de “constitucionalismo do espetáculo” (Assis e Coelho), no sentido de que há a tentativa de conferir aparência de efetividade, ainda que as políticas públicas apresentem uma inefetividade real para as propostas de transformação da realidade de acordo com as bases constitucionais.

Nas atividades ineficazes do Estado, são utilizados conceitos e expressões técnico-científicas para atrair a atenção dos indivíduos e convencê-los com ações imaginárias apresentadas neutralizando o senso crítico da população, e impedindo qualquer comparação entre a ação administrativa e o mundo real, o que importa em deficiências da atividade de controle administrativo, judicial e social das ações.

A inefetividade das formas de controle das políticas públicas se relaciona com a inefetividade das próprias instituições controladoras, pois estas se inserem também no contexto do constitucionalismo do espetáculo, procurando mais parecer eficazes do que realmente controlar

de forma efetiva e transformadora a atividade estatal, a ponto de que o alto grau de discricionariedade na interpretação de princípios jusconstitucionais seja visto como algo prejudicial pela suposta ausência de controle de finalidade dos atos estatais.

Em que pese algumas ideias para tentar superar esse problema, a fase de avaliação das políticas públicas pode trazer contribuições importantes para medir o impacto das ações adotadas pelo poder público e minimizar o fenômeno da espetacularização, adotando, para tanto, o conceito de Direito fundamental à boa administração pública (Juarez Freitas), cuja proposta se baseia na ideia de atendimento a eficiência, proporcionalidade, transparência, sustentabilidade, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e a plena responsabilidade por suas condutas, o que se pode aliar à luz do enfoque do constitucionalismo crítico o dever de concretização dos direitos fundamentais como forma de atingir o dever

constitucional e a cidadania plena através da avaliação, monitoramento e controle do ciclo de políticas públicas.

2.5 A evolução regulatória da avaliação de políticas públicas no direito brasileiro

A partir da última década, a efetividade das políticas públicas passou a importar para além do campo da ciência política e começou a ser introduzida no ordenamento jurídico brasileiro com diversas iniciativas de entes federados (União, Estados e Municípios) com a criação de regulamentos para e realização de avaliação de políticas públicas.

Entre as iniciativas surgem as avaliações realizadas nas Comissões permanentes no Senado Federal, no Poder Executivo Federal (com a criação do Conselho de monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas), pela introdução na lei da análise de impacto regulatório que se desdobra em dois institutos (análise de impacto regulatório – anterior ao ato e avaliação de resultado regulatório – posterior ao ato), com as Emendas Constitucionais 108/2020 e 109/2021 foram atribuídas responsabilidades aos Estados para o monitoramento e avaliação de políticas públicas que podem ser revistas ou extintas se não forem baseadas em evidências científicas e dados de avaliações, em que pese ainda dependam de lei regulamentadora.

No âmbito do serviço público, regras de transparência e monitoramento de qualidade foram estabelecidos nos últimos anos em um governo notadamente com viés neoliberal, sob a justificativa de proporcionar equilíbrio fiscal e para conferir propósito ao processo de reforma, sustentabilidade política e de desregulamentação e redução do tamanho do governo, no entanto, ainda que o propósito seja esse, a avaliação de políticas públicas pode ser relevante instrumento em benefício do aprimoramento da gestão pública, desde que não se concentre em uma visão puramente economicista e almeje a realização do sentido constitucional do Estado de bem-estar social, maior justiça social e coesão social dentro da pluralidade metodológica que deve haver para a avaliação dos atos.

Diante das diversas iniciativas já existentes, todas as propostas realizadas nos âmbitos nacional, federal, estaduais e municipais demonstram como caminho a obrigatoriedade de avaliação de políticas públicas conforme cada modelo estabelecido e consistem em importantes ferramentas, se forem realizadas com parâmetros científicos em sua metodologia de avaliação e monitoramento, além da busca pela concretização dos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados.

3. CONCLUSÃO

Através da metáfora da encruzilhada, tem-se que o Direito está no caminho entre ser dirigido como “instrumento de dominação, estabilização do capitalismo tardio, de precarização, de instrumento das institucionalidades extrativo-excludentes” (Acemoglu e Robinson, 2012); ou, do outro, a busca pela redução das desigualdades, a promoção da inclusão socioeconômica e identitária, pautada no interesse de concretizar direitos, de todos, para todos.

As promessas constitucionais dos direitos sociais não atingidas levaram a aparência de um suposto descompasso e de crise com o modelo de bem-estar social, juntamente com uma narrativa de austeridade e desregulação e desestatização presente na agenda de políticas neoliberais, o que gerou um conflito jurídico entre a promessa constitucional e a realidade política com tensões entre desigualdades, democracia e desenvolvimento.

Tendo em conta que o Direito é parte do problema, deve-se pensar na dinâmica jurídica e institucional de um modelo constitucional social e democrático no contexto brasileiro, partindo de uma abordagem Direito e Políticas Públicas que reduza a distância entre discurso e práxis institucional sobre o respeito à dignidade humana. É necessária a assimilação pelos juristas do saber-fazer em Políticas Públicas, articulando-se de forma mais consistente o trabalho com o complexo de capacidades estatais que se organizam nos procedimentos dos ciclos de políticas públicas para se compreender as razões das insuficiências na promoção de cada direito e quais os caminhos para atingir tais direitos na articulação de um compromisso entre o Direito Administrativo com o debate constitucionalista e a realidade social a ele subjacente.

Na abordagem DPP, deve-se voltar a atenção ao ciclo de políticas públicas, preponderando a fase de avaliação, na qual o poder público, entidades independentes e a sociedade civil organizada realizem a avaliação com pluralidade metodológica compatível com a complexa realidade social dos atos governamentais, atribuindo transparência sobre a gestão pública e o compromisso de transformação da realidade social pretendido pelo ideal constitucional e de concretização máxima dos direitos fundamentais promovidos no Estado Social e Democrático de Direito.

REFERÊNCIA

COELHO, Saulo Pinto; LOLLI, Eduardo; BITENCOURT, Caroline. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. in *Seqüência: Estudos jurídicos e políticos*, V 43(90), p 1-54, 2022.

CONCEITOS E ANÁLISES FUNDAMENTAIS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS EM JOÃO SCHMIDT

Elen Mesquita de Moura do Nascimento¹
Edson Silva Barbosa²

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objeto apresentar as ideias centrais e objetivos do texto “Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas”, de autoria de John Schmidt³

Segundo Schmidt (2018), os estudos sobre políticas públicas, originados no período pós 2ª Guerra Mundial, se desenvolveram a partir da convicção de que o conhecimento científico exerce papel relevante na ação governamental, deslocando o foco da ciência política para a ação dos governos, no lugar da investigação sobre estruturas e instituições.

Nesse sentido, a problemática trazida por Schmidt (2018) expõe que o enfoque positivista na busca por soluções científicas para problemas públicos partia de uma abordagem objetiva e neutra dos fatos, a qual não se confirmou na vivência política real, sendo o positivismo alvo de fortes críticas.

O objetivismo e a racionalidade instrumental, característicos do positivismo, revelam uma política tecnocrática e autoritária, que segundo Schmidt (2018), geraram a necessidade de se estabelecerem novos objetos de análise, como o discurso político, a necessidade de participação democrática, as multicausalidades para os diferentes problemas públicos e o seu tratamento interdisciplinar, bem como o envolvimento de agentes de diferentes naturezas.

O objetivo do texto de Schmidt (2018) é, a partir de referências literárias da ciência política, trazer conceitos, metodologias e abordagens teóricas para o desenvolvimento do estudo das políticas públicas, a fim de evidenciar que estas devem ser resultado de um processo político, não setorizado e nem autônomo, mas intimamente ligados à cultura política e ao contexto social, desenvolvidas num cenário institucional e jurídico.

2. TESES PRINCIPAIS DO TEXTO

Schmidt (2018) realiza um percurso teórico para conceituação do termo políticas públicas, partindo da afirmação de que a política pública é uma resposta a um problema político, de modo que as prioridades adotadas pelos governos constituem o cerne das políticas e a elas estão vinculadas.

A concepção de política pública como resposta a problemas políticos tem como referência a obra de David Easton (1968), citado por Schmidt (2018), segundo a qual os inputs (entradas) são as demandas do ambiente social, as quais são recepcionadas pelo sistema político, e daí resultam os outputs (saídas), ou seja, as soluções apresentadas para os problemas políticos. Segundo Schmidt (2018), de acordo com a teoria dos inputs e outputs as políticas não são decisões arbitrárias ou repentinas de governantes, e suas respostas estão ligadas ao contexto sócio-histórico.

Outra definição usada por Schmidt (2018) para construção do conceito de políticas públicas é que não necessariamente todos os problemas políticos coletivos são públicos, e acrescenta: as respostas aos problemas geralmente atendem somente a alguns interesses, não a todos, cabendo ao analista atentar a quem a política pública irá beneficiar e quem está sendo preterido. Ademais, Schmidt (2018) adverte que deve se reconhecer que as políticas públicas com muita frequência têm repercussões desiguais, sem prejuízo da perspectiva da universalidade.

Constata Schmidt (2018) que as respostas do poder público aos problemas políticos não são necessariamente soluções adequadas, e muitas vezes são movidas unicamente pela necessidade de dar respostas imediatas às demandas sociais, o que leva os governantes a promoverem políticas públicas que não passam de um simulacro ou jogos de cena, destacando também que uma política compreende um conjunto de ações, e ações isoladas ou algumas poucas ações fragmentadas não fazem uma política.

Em face das definições apontadas, Schmidt (2018) propõe um conceito de políticas públicas: “é um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político”.

No segundo tópico do texto, Schmidt (2018) ressalta diferentes tipologias de políticas públicas, categorias necessárias para compreender as diversas ações do estado em diferentes áreas. Nesse sentido, há políticas públicas econômicas, sociais, universais, focalizadas, distributivas, retributivas, regulatórias, constitutivas, etc.

Dentre as categorias apresentadas por Schmidt (2018) destacam-se as políticas majoritárias, que são aquelas que distribuem custo e benefícios coletivamente; as políticas clientelistas, que distribuem os custos na coletividade e concentram os benefícios em certos grupos; as políticas empreendedoras, as quais distribuem benefícios coletivos e concentram os custos em certas categorias, e as políticas de grupos de interesse que concentram tanto os custos quanto os benefícios em certas categorias.

Schmidt (2018) faz referência a Maria Bucci (2013) para diferenciar políticas de governo das políticas de estado, afirmando que as políticas de governo são aquelas ainda não legitimadas pelas forças sociais e políticas, ao passo que as políticas de estado são aquelas que já atravessaram os desafios da institucionalização e se mantêm por diferentes governos, pois já entranhadas no aparato estatal e desfrutam de ampla legitimação.

O autor inaugura tópico específico acerca de aspectos metodológicos do estudo das políticas públicas, e afirma que, dentre uma grande variedade de métodos e técnicas voltadas para a investigação acadêmica das políticas públicas, devem prevalecer as abordagens metodológicas que consideram um universo variados de objetos de estudo, desde as características dos agentes envolvidos, os recursos por eles utilizados e o peso que cada um desses recursos exerce no processo político; perpassando pela cultura política e os valores morais em vigor; a institucionalidade burocrática e ordem jurídica.

Schmidt (2018) considera que a metodologia denominada ciclos das políticas é a mais reconhecida no ambiente literário internacional, e apresenta a política pública como uma sucessão de fases coordenadas, didáticas, embora seja criticada por autores que a consideram um mero desenrolar mecânico. Acerca desta crítica, Schmidt (2018) afirma que jamais as políticas públicas poderão ser compreendidas dessa forma, vez que o foco deve ser o peso das ideias, das representações e da dimensão simbólica dos agentes.

Outrossim, segundo Schmidt (2018), a teoria dos ciclos deve incorporar os fatores do contexto sociopolítico, com foco em três aspectos: agentes políticos envolvidos; recursos por eles utilizados; e as questões ideológicas e culturais. Nas palavras de Schmidt (2018), o ciclo das políticas públicas é composto de cinco fases: 1) percepção e definição do problema; 2) inserção na agenda política; 3) formulação; 4) implementação; e 5) avaliação.

A fase inaugural visa transformar uma situação de dificuldade apresentada no ambiente social em um problema político, para que seja dada a ele uma solução igualmente política (política pública). Nessa senda, o autor destaca que uma dificuldade pode se tornar um problema político quando assume visibilidade suficiente para gerar uma política pública em torno dele, o

que pode acontecer por diversas vias, como a mobilização social, a ocorrência de uma catástrofe, ou a influência da mídia e do capital privado.

A segunda fase é a inserção do problema na agenda política. Para Schmidt (2018) a agenda política, também chamada de agenda setting, é o conjunto de problemas e assuntos, com forte repercussão pública, que chama a atenção do governo e da sociedade. Naturalmente, a construção da agenda política é um processo permanente e que envolve disputas entre o Poder Executivo, legislativo, partidos políticos e agentes sociais, num terreno onde se destacam o que Schmidt (2018) chama de “empreendedores de políticas” como lobistas, lideranças sociais e de organizações, políticos eleitos, etc., os quais militam para que suas causas integrem a agenda.

Schmidt (2018) sintetiza que, para entender a razão por trás da inclusão ou exclusão de alguma demanda social na agenda política é útil o conceito de “oportunidade política” ou “*police window*” trazida por John Kingdon, citado por Schmidt (2018), segundo a qual a dinâmica dos problemas é diferente da dinâmica das políticas e dos processos políticos, de modo que quando há a junção desses três elementos num mesmo ritmo, abrem-se as janelas.

A fase da formulação é descrita por Schmidt (2018) com a seguinte indagação: como o problema político será resolvido? Por óbvio, será escolhida uma das alternativas apresentadas pelos diferentes agentes envolvidos, e esse processo de escolha envolve conflitos, negociações e acordos. Na fase da formulação, é comum a elaboração de atos normativos e regulamentos prevendo diretrizes, metas, objetivos e responsabilidades; o que não se configuram a política pública em si, mas, como ressalta Schmidt (2018) são apenas instrumentos de transparência que tornam visíveis aos cidadãos qual a estratégia do governo para solução de determinado problema público.

O autor destaca que a elaboração da política pública deve ser a comunhão de um planejamento racional (limites da racionalidade individual e coletiva) com a inteligência coletiva como suporte mais eficaz para construção de melhores soluções, de modo a evitar visões tecnocráticas.

Sobre essa temática, Schmidt (2018) cita a teoria do racionalismo de Herbert Simon, segunda a qual a racionalidade é fundamental para a eficiência das organizações; e a teoria do incrementalismo de Charles Lindblom, que por sua vez defende que os modelos racionais não refletem a forma como acontecem as decisões políticas, as quais são frutos de ajuste incrementais sobre decisões anteriores. Schmidt (2018) cita, ainda, uma corrente chamada cesta de lixo (*garbage can*) formulada por March, Olsen e Cohen, segundo a qual as decisões políticas

são a maioria ambíguas e imprevisíveis, comparada a uma cesta de lixo na qual são jogados os problemas e decisões que guardam pouca relação entre si.

Em uma posição mais centralizada e de equilíbrio, Schmidt (2018) apresenta a posição denominada “sondagem mista” de Amitai Etzioni que reconhece a importância da racionalidade limitada combinada com a dimensão emocional e valorativa, de modo que a observação ampla do problema político deve ser acompanhada de detalhamento de aspectos específicos, recusando-se alternativas que apresentem objeções impeditivas.

A quarta fase do ciclo de políticas públicas é a implementação, que segundo Schmidt (2018), conjuga um momento prático com as revelações dele decorrentes: novas decisões e redefinições. Cabe ao Estado o dever obrigatório de coordenar e acompanhar a política pública, no entanto, a sua execução poderá se dar de três maneiras: diretamente pelo Estado; pelo terceiro setor ou pela iniciativa privada.

Na visão de Schmidt (2018), o orçamento público tem papel de destaque na implementação de políticas públicas, como o Plano Plurianual (PPP); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), e ainda, o orçamento participativo, destinam-se a garantia de execução satisfatória de cada política, a qual requer adequado financiamento.

A quinta fase destina-se à avaliação da política pública, seara onde se dará a análise dos sucessos e fracassos da política, em que se desenvolvem mecanismos de aferição, a exemplo das eleições e dos indicadores, sendo esses últimos os que proporcionam uma avaliação mais próxima da realidade, uma vez que, segundo Schmidt (2018), os indicadores fornecem subsídios para o planejamento público e formulação de políticas, bem como, o seu monitoramento e impacto. Porém, na visão de Schmidt (2018) os indicadores estão sempre atrelados a escolhas teóricas e políticas.

Ademais, Schmidt (2018) traz critérios de avaliação comumente utilizados na avaliação de políticas públicas: efetividade (adequação ao planejamento); eficácia (alcance de objetivos); eficiência (relação entre resultados e custos); legitimidade (aceitação pública); e destaca que é fundamental diferenciar resultados, impactos e efeitos, sendo esses últimos as externalidades da política, indiretos e não previstos, positivos ou negativos.

Encerrado o tópico sobre o ciclo das políticas públicas, Schmidt (2018) aborda os agentes envolvidos no processo político, avaliando os recursos de poder que possuem. Nesse contexto, apresenta os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário; os partidos políticos; as assessorias e cargos comissionados; a burocracia estatal – concebida como corpo de servidores

públicos e não no sentido pejorativo do burocratismo -; a mídia; organizações privadas; organizações da sociedade civil (terceiro setor) e os agentes de conhecimento ou think tanks.

Schmidt (2018) evidencia que, a depender dos recursos que cada agente é capaz de mobilizar e de intercambiar, maior é o seu peso no processo das políticas públicas. No último tópico do texto, Schmidt (2018) afirma que qualquer análise sobre políticas públicas tem como fundamento algum pressuposto teórico, e por isso passa a descrever as linhas gerais das abordagens teóricas mais influentes na análise de políticas públicas.

Inicialmente, o pluralismo liberal segundo Schmidt (2018), defende a existência de múltiplos grupos de interesses que disputam o poder em uma sociedade. O corporativismo, por sua vez, é uma abordagem que valoriza a participação dos grupos sociais na tomada de decisões governamentais.

Na abordagem de Schmidt (2018), a Teoria das Elites argumenta que o poder real reside em uma minoria de indivíduos influentes que possuem acesso privilegiado aos meios de comunicação e à política. Há, outrossim, a Teoria da Escolha Pública, que se concentra na análise dos incentivos que influenciam o comportamento dos indivíduos que ocupam posições de poder no Estado e na sociedade em geral.

Schmidt (2018) ressalta a teoria sistêmica, que busca entender como os diferentes sistemas sociais (por exemplo, a economia, a política e a cultura) se interligam e influenciam uns aos outros. Aborda também o marxismo, sendo este a teoria que se concentra na análise das relações de poder entre as classes sociais. Schmidt (2018) esclarece que a teoria dos jogos é uma ferramenta analítica que se concentra na análise dos comportamentos estratégicos dos indivíduos em situações de conflito ou cooperação.

O neoinstitucionalismo, na visão de Schmidt (2018), enfatiza o papel das instituições formais e informais na definição das regras do jogo político e econômico. E, finalmente, Schmidt (2018) apresenta o comunitarismo, enfatizando a importância das comunidades locais na tomada de decisões políticas

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na obra estudada, John Schmidt consolidou contribuições da ciência política para o estabelecimento de um conceito e metodologia das políticas públicas, apresentando também algumas das principais abordagens teóricas relacionadas.

Schmidt (2018) destaca que as diferentes definições sobre política pública convergem, porém, ao considerarem ser aquela uma resposta do poder público a um problema político.

Tocante à metodologia, Schmidt (2018) ressaltou a prevalência da teoria do ciclo das políticas e a relação que os agentes tem no processo político, e o peso dos recursos que de que dispõem.

Segundo a visão de Schmidt (2018), o processo de análise de uma política pública, para além do conceito e da averiguação metodológica, deve considerar as diferentes teorias que embasam a tomada de decisão e seus impactos na sociedade. Como destacado no texto, cada uma das abordagens teóricas apresentadas visa responder, segundo suas convicções, qual o objetivo da política pública, para quem ela se destina e de que maneira ela irá se desenvolver.

Nesse sentido, Schmidt (2018) infere que as políticas públicas devem ser compreendidas a partir da percepção abrangente da política, em seu contexto amplo, pelo que as considera resultado de um processo interpretativo e retórico.

REFERÊNCIA

SCHMIDT, João. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito (UNISC)*, v. 3, p. 119-149, 2018. <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>.

INSTITUIÇÕES INCLUSIVAS VERSUS INSTITUIÇÕES EXTRATIVISTAS: O PARADOXO DO DESENVOLVIMENTO DE NAÇÕES

Gilvanete Azevedo Ferreira¹

1. INTRODUÇÃO

Os autores iniciam o texto retratando a missão de três chefes africanos (Tswana) de salvar seus domínios do potencial ofensivo de outras nações. Era 1895, quando partiram para a Inglaterra em busca de apoio. Bechuanaland (que se transformaria em Botsuana em 1966) era protetorado inglês, contudo, havia preocupação com invasão das tribos de Rhodes (Cecil Rhodes também dominava estados de Tswana).

Em troca deste apoio, os chefes deveriam aceitar que uma ferrovia lhes cruzasse as terras, sem, contudo, representar numa intervenção dos britânicos em outros aspectos da vida econômica e política. A ferrovia não representou desenvolvimento de Bechuanaland. Contudo, os chefes já possuíam um núcleo central das instituições políticas e contavam com um grau incomum de legitimidade, de centralização política e de procedimentos decisórios. Os autores destacam se tratar de uma forma incipiente e primitiva de pluralismo.

A circunstância crítica para Bechuanaland apontada pelos autores vai além de sorte, já que os interesses britânicos eram secundários e não existia um profundo círculo vicioso. Defendem ainda que o desenvolvimento econômico e político está condicionado aos estágios iniciais do processo de colonização, aqui, Bechuanaland descolou-se da maioria de nações africanas, nas quais foram estabelecidas e/ou intensificadas as instituições extrativistas.

Grosso modo, havia instituições inclusivas em Botsuana, apesar disso, com a independência e no período pós-colonial a realidade mudou, de um dos países mais pobres do mundo, com poucos quilômetros de asfalto, duas dezenas de universitários diplomados e rodeado por regimes brancos, subsistiu por não adotar o mesmo modelo extrativistas replicado amplamente na África, o que possibilitou que, 45 anos depois, representasse um país em crescimento acelerado, com renda per capita mais alta da África e no patamar similar ao de países como a Estônia, Hungria e Costa Rica.

Os autores explicam que esse padrão foi rompido pelo desenvolvimento de instituições políticas e econômicas inclusivas. Politicamente, o poder dos chefes era delimitado e

estabeleciam algum grau de responsabilidade perante o povo. As instituições pré-coloniais foram mantidas e a independência foi ordenada. Economicamente, a nação dependia da exportação de carne, além da exploração de diamantes (que foi rapidamente tratada antes da busca desenfreada e sangrenta que se alastrou nos territórios adjacentes). Em síntese: “instituições políticas inclusivas fomentam a estabilidade política e sustentavam instituições econômicas inclusivas”, trata-se do círculo virtuoso defendido pela obra.

2. O FIM DO EXTRATIVISMO NO SUL

Em seguida, os autores citam Rosa Parks que, em 1º de dezembro de 1955, foi detida por desrespeitar a legislação da cidade de Montgomery, Alabama, ao sentar-se no setor branco de um ônibus. Para romper o padrão, a prisão de Rosa Parks desencadeou um movimento em massa que resultou num boicote aos ônibus de Montgomery, dois dias depois de sua prisão. O movimento foi bem-sucedido e determinante para que a Suprema Corte americana considerasse inconstitucional a legislação que segregava o transporte público no Alabama.

Os autores destacam o empoderamento dos americanos negros da região e o término do domínio irrestrito das elites sulistas para denotar a circunstância crítica da mudança no sul. O êxodo negro, as inovações tecnológicas e a lógica econômica de mão de obra barata contribuíram para a redução do vigor das elites em manter as velhas instituições econômicas extrativistas, sem que isso significasse aceitação plena de mudanças institucionais.

O texto chamou de “coalização incomum” a relação entre os negros do sul e as instituições federais inclusivas dos Estados Unidos, atribuindo a ela a capacidade de combater o extrativismo sulista e defender direitos civis e políticos igualitários para os negros do sul, ruindo as barreiras ao crescimento econômico do Sul dos Estados Unidos.

Fundamental também foi o apoio dos poderes executivo, legislativo e judiciário americanos em prol do movimento pelos direitos civis que ecoaram além do Sul. Os autores citam: a inconstitucionalidade de eleições primárias exclusivas aos brancos, da segregação patrocinada em escolas em locais públicos e a desproporcionalidade de representação legislativa, essas decisões jurídicas foram postas em efetivo vigor o que impactou positivamente para, mais tarde, assegurar direitos políticos aos negros, em 1965, com a Lei de Direitos Eleitorais.

Todos esses fatos, de acordo com os autores, reverberaram numa mudança significativa nas instituições econômicas e jurídicas do Sul. A discriminação econômica contra os negros caiu, a ocupação de empregos nos moinhos aumentou, a participação nas eleições foi

redesenhada e oportunidades educacionais também foram permitidas aos negros, o que aumentou a competitividade no mercado de trabalho.

A correlação estabelecida pelos autores, tanto em Botsuana quanto no Sul americano residia na alteração de aspectos econômicos e sociais em que as instituições atuavam de maneira a tornarem-se inclusivas em detrimento da corrente extrativista que se propagava nas demais nações.

3. CONCLUSÃO

Para os autores, a China de Mao Tsé-Tung foi marcada por instituições políticas autoritárias e extrativistas e, por conseguinte, por instituições econômicas também extrativistas: nacionalização das terras, abolição dos direitos de propriedade, morte de civis e renda per capita em declínio foram alguns dos fatos narrados para justificar o dito renascimento após rompido mais esse padrão.

A alusão ao Grande Salto Adiante, tida como revolução cultural e baseada em 16 pontos, ratificou o enfraquecimento da economia e o risco de civis dadas as perseguições aos opositores do regime. De outro lado, o general Deng Xiaoping foi tido como desertor e preso, contudo, voltou ao governo de Mao, novamente foi afastado e depois aproveitou o vácuo de poder para rechaçar a dita revolução cultural, juntamente como primeiro-ministro que o substituíra, Hua Guofeng.

Além disso, o texto mostra que Deng Xiaoping não buscava obliterar o regime maoísta, mas viabilizar o crescimento econômico por meio de instituições inclusivas por meio da reforma da economia, expansão da propriedade privada, redução do papel do Partido Comunista e abertura a investimentos estrangeiros, além de, politicamente, buscar uma integração econômica internacional, o que foi possível pela ascensão ao poder de Deng Xiaoping.

A pressão popular e a aspiração por políticas que buscassem a verdade dos fatos foram instigadas por Deng, cujo apoio popular se manifestou no movimento do Muro da Democracia (1978) e em outras manifestações que consumaram a revolução política por ele proposta. Para as instituições econômicas, mudanças na agricultura, na autonomia de empresas estatais, setor industrial coadunaram para que os autores intitulassem o renascimento da China, pela substituição das instituições extrativistas pela inclusivas, que resultaram num crescimento acelerado.

Diferentemente, de Botsuana e do Sul americano, na China não houve transformação das instituições políticas, contudo, a mudança econômica para a transformação das instituições

em inclusivas repercutiu positivamente para o crescimento e conseqüente renascimento defendido pelos autores.

Por fim, os autores consideram que as instituições extrativistas correspondem a círculo vicioso que pode ser substituído, mas não automaticamente, nem com singular facilidades, mas exigem confluência de fatores somadas a uma circunstância crítica (ampla coalização) para pressionarem por reformas ao avanço do país para implantação/fortalecimento de instituições inclusivas.

REFERÊNCIA

ACEMOGLU; ROBINSON. Porque as Nações fracassam? As origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Ed. Elsevier, 2012. (p. 390 - 412).

PERSPECTIVAS SOBRE O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Jeferson Almeida de Oliveira¹
Samuel Almeida Bittencourt²

1. INTRODUÇÃO

O estudo propõe uma análise conceitual, parâmetros e escopo do monitoramento e avaliação das políticas públicas, observando sua trajetória histórica, atribuições políticas e do desenvolvimento institucional com recorte para a América Latina e a partir disto, mapear o monitoramento e avaliação das políticas públicas, atribuindo uma reflexão jurídica e sociopolítica.

As primeiras ações coordenadas e registradas de avaliação de políticas públicas surgiram nos Estados Unidos na década de 60, época em que as ações de avaliação estavam no bojo apenas do planejamento. Atualmente, o monitoramento exerce o papel de acompanhamento perene e diário da execução de uma política pública, e em alguns casos tem o condão de balizar o desenvolvimento dos seus ciclos e identificar pontualmente as fragilidades e virtudes dessas políticas monitoradas.

A referente análise afasta, portanto, a ideia de que uma política pública só precisa ou deve ser avaliada após sua concretização ou finalização, devendo esta ter uma fase de avaliação e monitoramento anterior à sua implementação, uma durante sua vigência e outra após o encerramento de algumas de suas etapas. Neste viés, demonstra-se que há determinado grau de entendimento acerca da natureza dos trabalhos avaliativos, apesar de pontuar, também, a inexistência de avaliação isenta de juízo de valor.

Observa-se que o uso político dos trabalhos de avaliação de políticas públicas exerce o papel de realocação, deixando perceptível a existência de progressos institucionais neste campo, embora ainda persistam limitações relativas às atividades de avaliação.

2. METODOLOGIA

O estudo de (Bonifácio e Motta, 2021) apresenta como metodologia uma revisão bibliográfica, de normas e diretrizes sobre o monitoramento e avaliação de políticas públicas

na América Latina, com recorte para o Brasil. Analisa quais aportes o Estado brasileiro dispõe para o acompanhamento de suas políticas, elencando os instrumentos mais constantes e direcionando discussões a respeito dos mecanismos de monitoramento e avaliação existentes no país.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

As duas primeiras seções adentram nas formas de análise de uma política pública, onde destaca-se a concepção de quatro tipos, imersos em três fases: ex ante que tem por escopo a identificação de problemas e atores, além de desenhar processos e prever resultados e problemas, a executiva e a fase ex post. Os quatro tipos de análises que contemplam as três fases destacadas são: (1) produtos e materiais, (2) processos, (3) eficiência e (4) de efetividade ou impacto das políticas públicas.

Os autores destacam que, em um contexto onde se observa predominância da ideia de que o Estado precisa reduzir gastos com benefícios sociais e com investimentos, torna-se necessária a avaliação de políticas públicas, com escopo de se obter maior conformidade quanto à quantidade de beneficiários e à quantidade de recursos a serem investidos, tendo como norte o melhor custo-benefício guiado pela lógica do “fazer mais com menos”.

Para trazer o debate para a América Latina, a terceira seção foca no percurso de monitoramento e análise de política pública com maior ênfase no Brasil. Evidencia-se que houve nos países latino-americanos uma implementação tardia deste monitoramento e avaliação, embora haja, também, certo avanço nos processos avaliativos.

No caso do Brasil, alguns fatores de destaque contribuíram para um cenário mais dinâmico neste tema, e um destes fatores relaciona-se ao modelo de gerenciamento de políticas públicas no país a partir do governo Fernando Henrique Cardoso em decorrência das atribuições do Ministério do Planejamento e a inclinação de abordagens voltadas para resultados em políticas públicas setoriais, dando ponto de partida ao financiamento de linhas de base e indicadores de implementação, com foco direcionado ao início de uma cultura de gestão para resultados e criação um cenário favorável ao monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Alguns avanços podem ser ilustrados, conforme apontam os autores, a partir da análise de eventos, tais como a continuação do Plano Plurianual sucessivo, a introdução do sistema de informação e planejamento da gestão e, por fim, a publicação de orientações metodológicas para indicadores de programas, além de constante esforço para treinamento continuado.

O Governo Lula, por sua vez, redefiniu diretrizes de acompanhamento de políticas públicas e seus quadros de gestão. Surge, então, o Sistema de monitoramento de metas presidenciais (SMMP), introduzido no ano de 2004 e se afirmando enquanto instrumento complementar ao monitoramento do Plano Plurianual. Nesta seara, cabe destaque também para a criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) dando início a uma inovação por ser o primeiro órgão criado com a finalidade direta de monitorar e avaliar políticas públicas.

Em 2018 as competências da SAGI são complementadas com a instituição do painel de monitoramento formado por um conjunto de indicadores sociais relativos a programas e ações do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Cabe destacar que no bojo dos avanços relativos aos instrumentos de monitoramento e análise de políticas públicas, ao final de 2016, ainda na vigência do Governo Dilma, foram criados dois comitês que deram continuidade aos avanços organizacionais de monitoramento e avaliação.

Foram eles o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP), de natureza consultiva, além do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União (CMAS). Atualmente, existem diferentes abordagens de avaliação de monitoramento e avaliação de políticas públicas que são adotadas pelo governo brasileiro e aplicadas pela União, estados e municípios. O Tribunal de Contas da União (TCU), por exemplo, dispõe de um trabalho de referência sobre “políticas públicas em dez passos”.

Nesta mesma ordem, o IPEA (2018) possui um estudo técnico que analisa as propostas do CMAP entre os anos de 2016 a 2018. Todos os trabalhos elaborados pelos órgãos e entidades representativas do governo e da sua gestão governamental colaboram fortemente para maior entendimento e disseminação das estratégias de monitoramento e avaliação de políticas públicas.

A quarta seção aborda a relação entre Direito, monitoramento e avaliação, discutindo competências e arranjos institucionais, bem como o arcabouço normativo que visa promover monitoramento e avaliação no Brasil. Destacam-se quatro papéis essenciais para o direito e seus operadores, no que tange a políticas públicas: a) apontar fins e situar as políticas no ordenamento (direito como objetivo); b) criar condições de participação (direito como vocalizador de demandas); c) oferecer meios (caixa de ferramentas); d) estruturar arranjos complexos que tornem eficazes essas políticas (direito como arranjo institucional); Os autores apontam que o monitoramento e avaliação estão presentes no texto constitucional, estritamente relacionados com as funções de controle político administrativo.

Neste ponto, mencionam que a CF/88 atribuiu papel de destaque para instituições e mecanismos de controle. O estudo do texto, entretanto, foca na disciplina jurídico-constitucional dessas atividades no contexto do exercício das funções ligadas ao controle de políticas públicas.

A atividade financeira do tem papel de destaque dentre as funções do Estado. A obtenção de recursos, sua administração e a forma como será utilizado o orçamento público tem estreita ligação com a atividade política do Estado e a autorização popular, na medida em que o prévio consentimento dos representantes do povo é que legitima a atividade financeira do Estado. Nessa perspectiva, é natural que a fiscalização contábil, financeira, operacional, patrimonial e orçamentária do Estado seja atribuída ao Poder Legislativo, segundo a CF/88 (artigos 70 a 75). Assim, a função de controle é eminentemente política, instrumental à garantia de funcionamento harmônico e independente dos poderes.

Bonifácio e Motta entendem que, no que diz respeito ao controle de políticas públicas, as fiscalizações orçamentária e operacional adquirem maior relevância. A primeira tem como foco a análise das leis orçamentárias, a execução do orçamento (e todas as fases da despesa), verificando o cumprimento de projetos, programas e atividades, tudo com vistas na verificação da eficiência dos gastos públicos e munir os tomadores de decisão, gerentes, políticos e sociedade de informação sobre a performance dos gastos do governo e a melhor alocação possível desses recursos. Já a fiscalização operacional visa averiguar e economicidade, eficácia, efetividade e eficiência.

A Emenda Constitucional nº 109/2021 incluiu dispositivo na CF/88, que intensificou o dever de órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, realizar avaliação das políticas públicas (art. 37, § 16), e que as leis orçamentárias devem observar, no que couber, os resultados desses monitoramentos e avaliações (art. 165, § 16). Nesse sentido, o arcabouço jurídico brasileiro deixou mais complexo o processo de planejamento e decisão sobre os gastos públicos, considerando o necessário movimento de aprimoramento dos processos alocativos e decisórios, levando em consideração a avaliação de políticas públicas.

Para além das alterações já operacionalizadas, os autores destacam que está em tramitação o PL 488, de 2017, que visa acrescentar dispositivos à Lei Complementar no 95/98, com o intuito de estabelecer diretrizes para o encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas, tendo como objetivo propiciar melhor responsabilidade gerencial na Administração Pública, tornando mais transparente, profissional e efetivo o desenho das políticas públicas e a tomada de decisão de intervenções do Estado.

Os autores defendem que, se aprovada sem alterações, a proposta poderá servir de instrumento para a criação de estruturas de monitoramento e avaliação pelo governo federal, com um maior apoio técnico sobre os processos de desenho e resultado das políticas. Espera-se, portanto, uma melhora qualitativa das políticas públicas. Não só o legislativo atua na execução de atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Os controles interno e externo também têm grande importância nesse sentido, segundo a CF/88.

O controle externo pode ser exercido pelo parlamento, com auxílio do tribunal de contas, ou diretamente por este último. No âmbito do controle realizado pelo tribunal de contas, uma das competências desse órgão é a realização da fiscalização operacional. Neste ponto, destaca-se a auditoria operacional (art. 71, inciso V), que, segundo a INTOSAI (2019), tem como objetivo contribuir para o aperfeiçoamento da economicidade, eficiência, efetividade, boa governança, accountability e transparência, fornecendo informações, análises, percepções e recomendações para melhoria.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como conclusão, os autores destacam que o monitoramento e a avaliação de políticas públicas têm evoluído no Brasil, tendo, na perspectiva da motivação política, uma função de realocação. A lógica é elevar os custos-benefícios das políticas públicas, alocando o gasto e a intervenção social e econômica dos governos de forma mais eficiente.

Em que pese os esforços do governo federal de construção de uma agenda e uma estrutura institucional de monitoramento e avaliação de políticas públicas, os autores concluem que é necessária a satisfação de dois pontos cruciais para a institucionalização e a excelência dos trabalhos nesse sentido: a) centralizar a gerência dos trabalhos avaliativos, para que haja uma diminuição dos custos burocráticos e uma comunicação intersetorial sobre as pesquisas em andamento, por meio da criação de uma coordenação geral; e b) focar, para além eficiência, na análise dos produtos e materiais, processos e efetividade das políticas públicas, sobretudo nesta última.

Os autores defendem que a aproximação da Administração Pública com pesquisadores externos seria uma forma de assegurar a excelência e o amplo escopo dos trabalhos avaliativos, vez que a participação dos especialistas traz uma abordagem de diversas perspectivas analíticas, em várias searas, e não somente a análise da eficiência. Além disso, essa participação de terceiros pode garantir melhorias em aspectos organizacionais, que, em alguns casos, os servidores não conseguem vislumbrar.

Por fim, Bonifácio e Motta ressaltam o avanço da temática no Brasil, sobretudo na agenda política e seara da regulação jurídico-normativa, destacando a importância da avaliação das políticas para a melhoria da qualidade de vida da população, vez que serve de guia para as ações governamentais, apontando, entretanto, a necessidade de um novo perfil de atuação dos órgãos de controle da Administração Pública nesse sentido.

REFERÊNCIA

BONIFÁCIO, Robert; MOTTA, Fabricio. Monitoramento e avaliação de Políticas Públicas no Brasil: abordagem conceitual e trajetória de desenvolvimento jurídico e institucional. Revista de Direito Econômico e Socioambiental. v.2. 2021.

CONSTITUCIONALISMO PERIFÉRICO DUAS DÉCADAS DEPOIS, SEGUNDO MARCELO NEVES

Larissa Eloi Castro Santos¹

1. INTRODUÇÃO

Marcelo Neves faz uma retomada de uma discussão da década de 90, em que tece exatamente uma crítica a essa recepção inadequada da obra de Luhman (em condições sociais como a nossa). Na primeira secção o autor rebate críticas que aponta com veemência que são infundadas; na secção 2 pontua sobre a reverberação da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann, e por fim, na secção 3 trata sobre o significado de sua tese diante das mudanças sociais e político-jurídicas passadas pelo Brasil nas últimas três décadas.

Na introdução ele apresenta alguns pontos conceituais: ele afirma que não há como trabalhar sem reduções (aqui, faz-se necessário pontuar que se trata de reduzir complexidades, pois é impossível conseguir delinear todos os elementos da realidade, portanto não existe “periferia pura” nem “centros dominantes puros”, há situações intermediárias), não se trata de espelhar perfeitamente a realidade, o que vai haver é uma classificação pela predominância de certas categorias.

Por exemplo: o Japão como país periférico, na virada da década de 80 para 90, assumiu um papel dominante de centro-periférico da sociedade mundial em determinado momento, e os Estados Unidos de certa maneira foram periféricos como colônia, assumindo um poder central-dominante (com benefícios dessa situação em face de ser um centro dominante). Essas diferenças, dentro da sociedade mundial, não são as únicas que precisam ser consideradas. É uma diferença assimétrica, limitada a fenômenos do colonialismo, neocolonialismo, pós-colonialismo e imperialismo.

Eisenstad fala sobre o conceito de “modernidades múltiplas”, o que tem relação com identidade coletiva. Trazendo esse conceito para o Brasil acaba sendo muito problemático. No entender de Marcelo Neves, a distinção em grande parte dos autores pós coloniais acaba sendo um eufemismo da distinção de norte global e sul global, pois não há simetria, pois se dá muito valor à identidade cultural. Ele critica esse modelo de Eisenstad, alegando sê-lo de grande restrição, pois não leva em conta identidades coletivas. Como exemplo, ele cita essa dominância

pela imposição do que vem a ser (inclusive muito no plano da semântica): Direitos Humanos, noção liberal do mundo, etc.

O primado da diferenciação funcional (de acordo com Luhmann) recai em algo ligado necessariamente com maior desenvolvimento e ligada à inclusão, mas no entender de Marcelo Neves não é bem assim: ele afirma que nos países centrais isso até acontece (existe a diferenciação funcional com Direito, economia, política, com esferas que se diferenciam, as redes de boas relações, e corrupção sistêmica localizada, e estratificação das classes como exclusão secundária), isso teve um papel fundamental nos países centrais.

Aqui fica evidente, para Neves, a preferência estrutural por inclusão é um desenvolvimento que ocorre nos centros dominantes. Nos países periféricos, por conta dessa simetria de relações há fragilidade da diferenciação funcional (rede de corrupção sistêmica ocorre como superposição de um código de ação sob outro mais frágil, por exemplo: impor critérios econômicos nas eleições, além de modelos de sobreinclusão). Por isso que a complexidade encontrada nos países periféricos é sistemicamente desestruturada, refletida na falta de previsibilidade de continuidade de Estado de Direito.

Luhmann, ao se manifestar sobre a obra de Neves, admitiu que não deve ser lida como uma obra pura e simplesmente sobre relações jurídicas (em um país de modernidade periférica), mas também como uma reflexão sobre a sociedade em que vivemos.

Outra crítica que o autor rebate é atribuída a Jessé Sousa, que tentou colocá-lo como “intérprete do Brasil”, sujeitando a um enquadramento (junto com Luhmann) “culturalista” (“racismo mal disfarçado”), sugerindo que Neves considera o Brasil uma sociedade atrasada. Nesse ponto, o autor reforça que rejeita toda e qualquer forma de singularidade nas experiências tanto brasileiras quanto latinas, não sendo razoável ser alocado como Jessé pontua.

O autor reforça sua ideia de que nos países periféricos há grupos privilegiados e em oposição a uma exclusão de ampla parte da população, que não tem acesso aos benefícios dos sistemas sociais, e então a esfera pública resta reservada pois o excluído não tem acesso àqueles sistemas públicos.

A corrupção sistêmica, trazida por Marcelo, nessa obra não se trata daquela “penal”. O que acontece muito frequentemente em países periféricos é que a situação de corrupção atinge o Estado como mega organização na relação com a sociedade civil (principalmente com os grupos econômicos dominantes). A estrutura é que: essa relação com a economia global (sistema jurídico e político) implica em injunções destrutivas da reprodução (da corrupção), ou

seja, quando isso recai numa tendência à generalização (não é recente, o que passou a ser recente foi apenas a apuração dessas corrupções sistemáticas).

Na formulação da teoria sistêmica, o Habermas afirma que o Luhmann está mais próximo do marxismo por não trabalhar muito com cultura e consenso, mas com as estruturas comunicacionais. Não podemos trabalhar o conceito de uma identidade nacional baseada numa singularidade cultural (acaba sendo um problema estrutural da sociedade mundial), isso está ligado a externalização dos centros dominantes para as periferias, ou seja, acaba sendo um “jogar de problemas” dos centros dominantes para as periferias (ex.: UHE de Tucuruí).

Marcelo Neves segue dando exemplo do Presidente Lindon Jhonson quando presidente, a partir do estabelecimento de políticas afirmativas nos EUA, promove a democracia americana, desenvolve políticas para mulheres, desigualdade social reduziu, etc, mas ao mesmo tempo – por interesse estratégico – estava em negociação para impor a ditadura no Brasil em 1964. Observa-se claramente a assimetria dessas relações, onde o “lixo” é jogado para as periferias.

Pontua-se que é impossível pensar que se resolve o problema de corrupção, simplesmente, por um modelo de controle judicial é uma crença moralista em que tudo está ligado à corrupção, sem ponderar que a exclusão social possibilita a corrupção sistêmica (sendo uma condição positiva).

Se partirmos do modelo oficial da Teoria dos Sistemas, modelo de inclusão, diríamos que a sociedade moderna teria os sistemas sociais e acesso a dependência das pessoas (ex.: depende da saúde e tem acesso à saúde), ou seja, tudo isso seria inclusão, dependência e acesso. E no plano jurídico-político, a inclusão à cidadania nesse sentido mais amplo implica em direitos e deveres, partilhados na Constituição (aqui vista como racionalidade transversal e política de direito como filtragem, ex.: processo legislativo).

Luhmann defendeu, em respostas às críticas, que haveria um metacódigo “inclusão/exclusão”, mas ele acaba não distinguindo os centros dominantes das periferias. Nesse caso, a solução vista por Marcelo Neves, é dizer que nos centros dominantes a exclusão é primária, ou seja, esses centros se beneficiam da reprodução da sociedade mundial (a exclusão é secundária). Nas periferias da sociedade mundial a preferência por exclusão é tão forte que podemos falar em exclusão primária (subincluídos e sobreincluídos).

O autor levanta um problema (não tão recente) que é a “Constitucionalização Simbólica”, onde a Constituição surge com um simbolismo imenso, no entanto força normativa limitada, no entanto o simbólico é ambivalente: serve para ser referência em lutas de Direitos Humanos, mas também serve como racionalismo/imperialismo dos Direitos Humanos; Isso não

quer dizer que não tenhamos Direitos, mas a concretização jurídica é deformada no processo de concretização.

Quando Neves coloca em seu texto as mutações na prática e teoria político-jurídica (constitucionalmente relevantes), abordando também transformações históricas, é apontada a “judicialização simbólica” como uma nova dimensão da constitucionalização simbólica. Aqui, nesse momento, o Judiciário passa a ser o controlador dessas diferenças de efetivação normativa, se envolvendo diretamente na política, colocando os juízes acima das próprias leis.

A judicialização da política, no Brasil, não fortaleceu o sistema jurídico, mas sim politizou o Judiciário, havendo alguns déficits reflexivos como consequência, quais sejam: Neoconstitucionalismo (que passou a superestimar os princípios de base moral em detrimento das regras), “Constituição Dirigente” (fortificou a posição dos juízes), e Presidencialismo de Coalizão.

2. CONCLUSÃO

Ele afirma que caso a Constituição brasileira de 88 alcançasse força normativa conseguiríamos uma transformação profunda de nossa realidade social, alcançando um novo estágio de inclusão social, pois embora estejam presentes no texto constitucional muitas conquistas frutos de sindicatos e demais movimentos sociais, estas não conseguiram ser efetivadas com força normativa. Dessa forma, o autor arremata afirmando que temos que lutar para que essas normas constitucionais e legais (favoráveis a essas classes sociais) vinguem de fato, e não destruir de vez a nossa Constituição.

REFERÊNCIA

NEVES, Marcelo. Constituição e Direito na Modernidade Periférica. São Paulo: Martins Fontes, 2018. Posfácio à Edição Brasileira, p. 367-418

BECK, U. Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade. Tradução: Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2019.

SISTEMATIZAÇÃO DOS MÉTODOS COMO MEIO DE APLICAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA VISÃO DE MARIA PAULA DALLARI BUCCI

Antônio Thúlio Souza Bessa¹
Jaqueline Damasceno Alves²

Nos últimos anos há um considerável aumento de produções que se referem à abordagem em Direito e Políticas Públicas (DPP), o que representa um valoroso esforço de entendimento sobre a temática. A falta de um tratamento sistemático ou estruturado tende a reverberar a dispersão de ângulos de visão e temáticas, o que dificulta o aproveitamento coletivo do conhecimento acumulado (Bucci, 2019).

Esse limitante enseja uma reflexão sobre as questões de método para a abordagem em DPP, que busque compreender o objeto, sujeito, problemas e instrumentos, para estabelecer referências comuns e procedimentos generalizáveis. Bucci adota como premissa, que a aplicação das relações entre Direito e Políticas Públicas deve se organizar como abordagem, não como campo ou subcampo no direito. Outros pesquisadores adotam outra opção metodológica. É o caso de Kreis e Christensen, que propõem o subcampo interdisciplinar Law and Public Policy.

Os autores reconhecem não haver um consenso do que seja esse subcampo interdisciplinar na bibliografia e revistas sobre o tema, do mesmo modo que, não há uma abordagem metodológica unificada, o que dificulta traçar os limites do subcampo.

Há preocupação em torno da adoção de um novo subcampo, com termos ainda bastante vagos, em detrimento de um campo já estabelecido. Marta Farah elenca alguns pressupostos necessários para considerar o estabelecimento de um campo ou subcampo disciplinar, entre eles está: a existência de uma articulação de ideias e um suporte material, articulação em torno de uma agenda, e a existência de disputa e de conflito para a delimitação do campo entre atores do próprio campo (Farah, 2016, p. 961). Estes pressupostos devem estar combinados a práticas metodológicas sob uma delimitação estabelecida.

Ao Direito, outros caminhos se apresentam, um deles seria integrar ao novo “campo de públicas”, que têm influência principalmente da ciência política, a qual oferece risco ao Direito pela possibilidade de enfraquecimento do referencial teórico do Direito. Outro caminho é o da

multidisciplinaridade, que se refere à convivência entre os campos disciplinares mantendo seus limites originais. Este intercâmbio não deixa de ser complexo, principalmente no que diz respeito à linguagem jurídica.

Este é o objetivo do ensaio, especular bases metodológicas de abordagem do DPP, de modo que, o Direito possa dialogar e contribuir com outras disciplinas sem que perca sua dimensão jurídica. Um método é uma necessidade evolutiva para o desenvolvimento de um campo de conhecimento. Ele é o caminho pelo qual se dá o conhecimento, o que implica consciência sobre o sujeito e o objeto do processo (Bucci, 2019, p. 797). O método científico é orientado à procura do erro e à sua autocorreção.

No mundo jurídico há um problema específico da área, que consiste em uma prática profissional capaz de exercer grande influência nas políticas públicas, mas que, no entanto, não possui um elo com a academia, o que resulta numa fragilidade metodológica de pesquisa. A construção metodológica na abordagem do DPP retorna à fonte das teorias sobre políticas públicas, as quais quando estabelecidas como referência, observam certos traços, dentre eles: desenvolvimento conceitual, verificação empírica, arranjos institucionais, variações no ambiente socioeconômico, etc. (Sabatier, 2007, p. 08).

Elinor Ostrom, demonstrou em pesquisa resultados que contrariam o senso comum, usando como base a empiria e teoria. Essa contribuição de Ostrom resultou em tipos de representações como: quadro conceitual, teoria e modelo. É importante conhecer modelos e seleções de abordagens que evidenciem o mundo que há nas políticas públicas para além do elemento jurídico (Bucci, 2019, p. 801).

Ao mesmo tempo que a abordagem jurídica identifica os elementos peculiares da área, sem perder sua identidade própria. A base metodológica para a abordagem do DPP deve ser clara, ampla e abrangente, conter esquemas de representação e sistematização conceitual, deve ser útil para a análise de problemas complexos, segundo categorias estruturantes, tipologia de variações que permitam descrever e compreender os fenômenos pesquisados.

A aplicação do esquema analítico aos casos concretos, por sua vez, deve servir como instância de teste e validação do método (Bucci, 2019, p. 802). A demanda para um método de abordagem DPP, não é apenas local, existem diversos autores que se aprofundam no assunto, em âmbito internacional, sem necessariamente ganhar seguidores das suas teorias. Os estudos interdisciplinares, têm origem no reformismo social nos Estados Unidos desde 1930, esses estudos são um compartimento dos cursos jurídicos que se enquadram como a Law and Public Policy.

Para Kennedy, essa linha perdeu o caráter progressista, passando a orientar por um reformismo moderado, utilitarista e desintegrado. Clune em linha diversa ao pensamento de Kennedy, entende que o núcleo central da formação jurídica, mais conservador, interage dinamicamente com a periferia reformista, semelhante ao que ocorre com o Estado.

Segundo o autor, as áreas de abordagem interdisciplinar, focam problemas relativamente novos na segunda metade do século XX, mas que por sua complexidade, demandam um tratamento mais abrangente, do que dado ao direito tradicional, como o do meio ambiente, ciência, tecnologia e outros (Clune, 1993). Clune destaca que as políticas públicas numa era relativamente estável, disciplinam muitas transações durante anos. O direito manteve a integridade conceitual nas áreas em que a consequências sociais são mais observáveis, em que os programas podem ser compreendidos no desenho geral das leis e sua história legislativa, confirmando a relativa autonomia do direito sobre a institucionalização das políticas (Clune, 1993, p. 19-22).

Neste contexto, no Brasil, a estruturação constitucional do Sistema Único de Saúde e da assistência social, pode ser citado como exemplo. Nem sempre é possível compatibilizar tais sistemas com a noção de programa de ação governamental, adotando um delimitador de política pública em relação ao entorno jurídico institucional. Historicamente, uma política nasce “de governo” e transforma-se em “de Estado”, na medida que assume uma institucionalização mais completa, caminhando para depender menos das forças políticas que avalizou sua criação (Bucci, 2013).

Em 1999, o professor Charles Albert Morand da Universidade de Genebra, na Suíça, publicou o livro pioneiro na área jurídica e sua obra *Le Droit NeoModerne des Politiques Publiques* (O Direito Neo-Moderno das Políticas Públicas, sem tradução em português). Nesta obra, Morand examinou os efeitos das políticas públicas sobre o Estado e tentou compreender as transformações ocorridas nos anos 90, diante da globalização e financeirização do capitalismo em âmbito mundial. Na análise, foi verificado, de um lado, os novos arranjos jurídicos-institucionais pela União Europeia, de outro, a oportunidade de uma mudança extensa no panorama jurídico global.

O que se extrai desse novo trabalho, foi a figura do Estado vinculado à temática de políticas públicas. Na obra, o autor se baseia numa tipologia dos tipos de sociedade, Estado e forma jurídica dominante: a) sociedade pré-moderna/Estado repressivo/direito repressivo; b) sociedade moderna/Estado liberal/direito restitutivo; c) sociedade complexa/Estado

intervencionista/direito finalístico; d) sociedade hipercomplexa/Estado dirigente/ direito reflexivo (Morand, 1999).

Dessa perspectiva, o Estado desdobra-se em três modalidades, propulsivo, reflexivo e indutor, o qual correspondem, respectivamente, em programas finalísticos, as negociações e as formas de indução. A criação do Estado-providência, o Estado dos serviços públicos, iniciou o movimento de amenizar a coerção, misturando o direito público e privado, e a substituição de exigências por normas de desempenho. Nesse momento, teria surgido a normatividade indutora, com a instrumentalização do jurídico pela política e pela economia. As políticas públicas surgem como temática em distintas áreas acadêmicas, com diferentes nomes (Análise de Políticas Públicas, Gestão de Políticas Pública, “campo de públicas” etc) - (Marques; Faria, 2013; Frey, 2000; Farranha; Soares; Miranda, 2019).

Nesse sentido, busca entender as novas configurações do Estado, suas atribuições e formas de ação, não mais reduzidas a estrutura monolítica tradicional que preenchia o centro único da esfera política como fonte exclusiva do direito. Catalogar, analisar, entender de forma sistemática o novo viés da ação estatal, sua delimitação jurídica, constitui razão da abordagem de Direito e Políticas Públicas. O projeto da ação governamental coordenada em escala ampla, atuando em problemas complexos, estratégias juridicamente informadas, para englobar as conquistas civilizatórias a todas as pessoas.

A partir da transição para a democracia, nasce no Brasil, a área de estudos de políticas públicas. A constituição federal de 1988, traz a reconstrução do Estado brasileiro e suas relações com a sociedade, após o período autoritário; “buscava-se entender o sentido, as possibilidades e obstáculos às iniciativas de mudança, inscritas na nova Constituição ou simplesmente resultantes da decisão dos governos.” (Almeida, 2007, p. 09).

O Brasil, um país retardatário, pactuou na CF/88 uma reforma do sistema herdado do autoritarismo, onde a proteção social e exclusiva aos efetivamente empregados, concretizava um privilégio social, a “cidadania regulada”, que na perspectiva de Wanderley Guilherme dos Santos, eram insuficientes para as demandas da população de que emergiram no novo contexto democrático (Arretche, 2018).

No direito brasileiro foi um momento marcante, pois ao final da década de 90, aumentaram as privatizações que confrontam com o grande ciclo de emendas constitucionais. No plano econômico, ocorreu um período de ajustes fiscais, restrições à intervenção do Estado na economia e introdução de políticas enfatizadas (Souza, 2007, p.65). Ao longo do período

das privatizações dos serviços públicos, criação de agências de regulação, e a reforma administrativa, terminou por legitimar o princípio da eficiência administrativa.

Em síntese, ao aproximar a parte técnica para os problemas políticos, condicionados pelo poder as políticas públicas, criaram formas despolitizadas de atuação do Estado. As políticas públicas são essenciais como maneiras de coordenação estratégica da ação governamental, com diversos focos de competência e decisão (União, Estados, Municípios, entes privados), sem eles, materializar os direitos fundamentais seriam impossíveis, pois seus propósitos é concretizar “a constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais” (Bercovici; Massonetto, 2006, p. 19).

Além disso, merece atenção a crítica sobre a despolitização das políticas públicas, sendo elas programas de ação governamental, não poderiam cumprir tarefas que pertencem ao Estado, de modificação das estruturas que criam o subdesenvolvimento. De acordo a concepção desenvolvimentista, a “conclusão do projeto de formação nacional” depende de escolhas políticas, sendo necessária não apenas a “presença ativa e coordenadora do Estado nacional”, mas a “ruptura com o sistema, internamente e com o exterior” (Bercovici, 2004, p. 179).

A discussão mais aprofundada sobre DPP, pode ser encontrada em Theodore Lowi e sua conhecida afirmação de que “policies determine politics” (Lowi, 1972). Nessa conjuntura, a passagem do século XIX para o século XX, no âmbito da política dos Estados Unidos, concentrava-se exclusivamente no Congresso (politics), especificamente nos comitês, deslocando ainda mais o governo (policies), passando a ter maior centralidade política e maiores responsabilidades. A grande contribuição de Lowi, é a caracterização dos modos de ação de política: distributiva, regulatória e redistributiva. Mais tarde, se agregará a função constitutiva, que se refere a criação de órgãos e serviços (Lowi, 1972).

A política distributiva, atuante na política americana na segunda metade do século XIX, destaca pelo clientelismo, atuante como recepção de demandas, sem estabelecer confronto direto com os beneficiários. A política regulatória, onde a decisão do governo substitui a reserva privada dos recursos, orienta-se pelas regras gerais, como ocorre na regulamentação trabalhista e sistemas de transportes. A política redistributiva, foram aquelas que recebem mais serviços do que pagam em impostos, ou seja, a pessoa recebe um benefício sem ter contribuído.

Foram os casos dos programas do welfare state, como moradia ou aposentadorias, baseadas nas classes sociais, na oposição ricos/pobres, burguesia/proletariado. Na visão crítica sobre a abordagem DPP, tem-se, ainda, uma objeção secundária, relativa à substituição de referências às políticas sociais, típicas do Estado de bem-estar social, pelas políticas públicas,

que conceitua como novidade do gerencialismo. Esse dualismo sugere versões menos politizadas das primeiras.

Em resumo, as políticas públicas passaram por uma difusão semântica, passando a compreender o sentido original atribuído às políticas sociais. Como conclusão, Bucci destaca que diante das conexões possíveis entre direito e políticas públicas e seu caráter complexo, uma opção seria uma estratégia metodológica que fosse possível sistematizar e identificar as questões que fossem mais adequadas para abordagem DPP. Iniciaria uma sistematização provisória, para posteriormente validar com pesquisas subsequentes.

A sistematização da pesquisa, poderia ser organizada em um catálogo de referências para validação teórica e investigação empírica. Como ponto inicial, propõe considerar como referências e métodos as categorias de instituições e processos, por estarem no âmbito da policy analysis. Em relação aos processos, indica-se os estudos dos processos governamentais, planejamento, orçamento, legislativo, normativo do Poder Executivo e judicial (Bucci, 2013).

Para tanto, foi desenvolvido, como ferramenta didática, o quadro de Referência de Políticas Públicas (Bucci, 2015) como escopo de guiar para o recorte de um programa de ação, enfatizando o entorno, usando como referências os seguintes elementos: i) nome oficial do programa de ação; ii) gestão governamental; iii) base normativa; iv) desenho jurídico-institucional (detalhado nos itens seguintes); v) agentes governamentais; vi) agentes não governamentais; vii) mecanismos jurídicos de articulação; viii) escala e público-alvo ; ix) dimensão econômico-financeira; x) estratégia de implantação; xi) funcionamento efetivo; xii) aspectos críticos do desenho jurídico-institucional. Essa referência de políticas públicas, foi base para um significativo acervo de estudos.

Uma outra vertente para mapear e contextualizar as políticas públicas, seria desenvolver uma matriz de métodos, tendo em vista as incontáveis peculiaridades de cada uma delas. Em continuidade, as dificuldades de aplicação do método específico para pesquisa em DPP, está entre elas, a interdisciplinaridade e o imbricamento da atividade acadêmica e o exercício profissional.

Na interdisciplinaridade não é fácil reunir as diferentes fontes de conhecimento sobre políticas públicas, levando-se em consideração que as fontes não se reduzem apenas ao aspecto jurídico, mas outros elementos como os dados estatísticos que têm buscado repertórios próprios, onde os autores fogem do universo tradicional da pesquisa em direito. Para resolução desta metodologia, seria viável a aproximação dos dois campos, e os resultados obtidos segundo cada uma das visões deveriam ser apresentados de forma apropriada.

Outro aspecto é que a pesquisa empírica apresenta os dados antes de discutir os resultados, na pesquisa em DPP é necessário que a fundamentação jurídica possa ser compreendida de modo geral, até mesmo por leitores de disciplinas afins para uma possível discussão crítica. Essa preocupação, previne uma compreensão distorcida da interdisciplinaridade, onde uma análise com pouca substância jurídica se converge com algum referencial teórico das áreas afins, como ciência política, sociologia ou economia.

Destaca-se, também, observar a formação jurídica e profissional do pesquisador em direito, pois geralmente é um atuante que lida com o conhecimento aplicado e busca aprofundamento teórico para sua atividade. A profissão faz o pesquisador, mais do que o inverso. Aqui se combina o prescritivo com o analítico, geralmente com dominância do primeiro sobre o segundo. Todavia, na visão de Calsamiglia, a abordagem DPP, não desconsidera essa condição, apenas a reconhece como uma peculiaridade do campo jurídico, que demanda compreender o processo da produção das práticas jurídicas, chamada de dogmática jurídica, e suas relações com as políticas públicas.

Na análise de Bucci, um campo a ser explorado refere-se ao direito material, com foco na institucionalização dos direitos, em especial os direitos sociais, que ganhou uma promessa de efetividade desde a Constituição de 1988. A abordagem de DPP, pode proporcionar ganhos analíticos significativos, dada a complexidade do fornecimento de serviços públicos e da regulação de serviços privados ligados aos direitos sociais, ainda mais no âmbito do regime democrático.

Destaca-se, que nas últimas décadas a quantidade de estudos direcionados sobre os direitos da educação, saúde, habitação, mobilidade urbana, cultura, ciência e tecnologia, cresceram exponencialmente, e nessa perspectiva aumentou as especializações com foco nos direitos da infraestrutura, tais como transporte, energia e telecomunicações.

Diante disso, com a edição da Lei n. 13.655, de 2018 (LINDB), que instituiu a denominada “esfera controladora”, é interessante analisar sobre a multidisciplinaridade das políticas públicas a partir dessa lei. A sua promulgação movimentou grandemente a comunidade jurídica, lançando a produção de uma grande quantidade de artigos de análise e debate doutrinário. Além disso, a despeito das disciplinas jurídicas com relação às políticas públicas, pode-se elencar: Direito Administrativo, Constitucional, Financeiro, Processual, Internacional, Teoria Geral do Estado, Teoria Geral do Direito e outras.

Nesse contorno, apoia-se sobre as comunidades estabelecidas nas estruturas acadêmicas das universidades e programas de pós-graduação e pesquisa, considerando que o direito canônico é o disciplinar.

Em suma, dentro do âmbito do direito, segundo Alberto Calsamiglia, a dogmática jurídica é considerada um dos principais “esquemas de simplificação”. A problemática dessa associação estaria no tradicionalismo da dogmática jurídica, devido ao formalismo jurídico por excelência, isso faz com que os outros campos tenham dificuldades de adentrar. A crítica a este ponto, é que a noção dogmática se desenvolveu no centro do processo de separação entre direito e política, o que pode acarretar uma confusão da dogmática com a atividade de políticas públicas – “quem critica as normas não trabalha no seio da dogmática, mas no campo da política jurídica” (Calsamiglia, 1990, p. 76).

Portanto, na atual conjuntura de DPP, muito estudos precisam ser realizados para encontrar caminhos convergentes. Dos desenvolvimentos de pesquisa, poderá se extrair trabalhos teórico-conceituais, a sistematização teórica seguindo a observação de regularidades. Desta análise entre conhecimento teórico e aplicado, o método poderia favorecer a compreensão das aplicações mais profícuas para um trabalho organizacional.

REFERÊNCIA

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e Abordagem DPP. Revista de Estudos Institucionais, 2019. <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430/447>.