

A confluência do Direito com as políticas públicas no constitucionalismo contemporâneo: aportes para o mapeamento crítico do estado da arte

The confluence of law with public policies in contemporary constitutionalism: contributions to the critical mapping of the state of the art

*Oswaldo Ferreira de Carvalho¹
Saulo de Oliveira Pinto Coelho²*

RESUMO: O artigo possui como proposta investigativa analisar a tendência de confluência da linguagem Direito com a das Políticas Públicas no constitucionalismo contemporâneo. Parte-se do pressuposto de que as políticas públicas, desenvolvidas origi-

-
- 1 Pós-doutor e doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Pós-doutor em Direito pelo Programa de Mestrado em Direito e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG). Pesquisador e escritor de obras jurídicas. Professor doutor no curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Estácio de Goiás e Coordenador de Projetos de Pesquisa e Extensão.
 - 2 Mestre e Doutor em Direito pela UFMG. Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG) e do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da UFG. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Universidade Federal do Pará (UFPA).

nalmente no contexto de programas econômicos e sociais, invadiram o campo do Direito em diversas searas. Segue-se o referencial teórico da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) em que as políticas públicas são encaradas como conjunto de atividades normativas e administrativas que visam a melhorarias e transformações incrementais em serviços e utilidades oferecidas pelo Estado ou a resolver problemas reais, relacionados com a promoção e fruição de direitos. Encarar o fenômeno das políticas públicas como exteriorização jurídico-organizacional da multiplicidade de decisões e/ou ações sob o controle do governo ou do Poder Legislativo, modelando com marcos legais e sublegais ciclos de atividades destinadas a consecução de objetivos constitucionalmente apreciáveis. E analisa como a linguagem das Políticas Públicas acaba por ser potencialmente instrumentalizadora do projeto constitucional cidadão de 1988, no contexto brasileiro. Em relação à metodologia empregada, adota-se o método dialético como método de abordagem, por meio do qual este trabalho empreende uma interpretação dinâmica da realidade analisada, entre a produção da literatura científica especializada e as situações contextuais-conjecturais correspondentes. Dentre os principais resultados têm-se a identificação dos contributos de diversos autores que já incursionaram na temática sobre políticas públicas, com impacto na literatura jurídica. O presente artigo, portanto, tem o condão de apresentar o potencial da confluência entre Direito e Políticas Públicas e de preparar terreno para um mapeamento detalhado das efetivas inovações e melhoramentos na dogmática jurídica trazidos por essa abordagem, orientando pesquisas futuras nesse sentido, com complementares percursos metodológicos.

PALAVRAS-CHAVE: Constitucionalismo contem-

porâneo. Ideia de Políticas públicas. Confluência do Direito com políticas públicas. Dimensão normativa.

ABSTRACT: The article has as an investigative proposal analyzes the tendency of confluence of the Law language with of Public Policies in contemporary constitutionalism. It is based on the assumption that public policies, developed in the context of economic and social programs, have invaded the field of law in several areas. It follows the theoretical framework of the Law and Public Policy Approach (DPP) in which public policies are seen as a set of normative and administrative activities aimed at improving and incremental transformations in services and utilities offered by the state, or to solve real problems, related promoting and enjoying rights. To face the phenomenon of public policies as legal - organizational exteriorization of the multiplicity of decisions and/or actions under the control of the government or the Legislative Power, modeling with legal frameworks and cycles of sublegal activities destitute to the achievement of constitutionally appreciable objectives. And it analyzes how a Public Policy language turns out to be potentially instrumentalizing the 1988 citizen's constitutional project, in the Brazilian context. In relation to the methodology used, the dialectical method is adopted as a method of approach, through which this work undertakes a dynamic interpretation of the analyzed reality, between the production of specialized scientific literature and as corresponding contextual-conjectural situations. Among the main results are the identification of the contributions of several authors who have already investigated the theme of public policies, with an impact on the legal literature. The present article, therefore, has the ability to present the potential of the confluence between Law and Public Policies and to prepare the ground

for a detailed mapping of the effective innovations and improvements in legal dogmatics brought by this approach, guiding future research in this direction, with complementary paths methodological.

KEYWORDS: Contemporary constitutionalism. Public policy idea. Confluence of law with public policies. Normative dimension.

1. Introdução

O artigo tem por objeto de estudo “*A confluência do Direito com as políticas públicas no constitucionalismo contemporâneo: aportes para o mapeamento crítico do estado da arte*”. Neste desiderato, impende consignar, inicialmente, que a relação entre o *Direito* e a *política* pertence, ainda hoje,³ aos grandes temas da ciência jurídica,⁴ relação que não apresenta uma solução unívoca.⁵ Embora fosse essencial a solução da maioria dos problemas que marcam os debates jurídico-dogmáticos no âmbito do Direito Constitucional, não é possível proceder a uma cabal separação entre ambos os conceitos ao considerar que “[...] o *Direito é política e a política é Direito Constitucional*”.⁶ Ainda que essa frase de Cristina Queiroz necessite ser lida com parcimônia, pois evidentemente não se trata de reduzir o direito à política ou esta àquele, posto que há diferenças; torna-se impossível traçar uma formal e decisiva divisão

3 A natureza política do Direito encerra “[...] um fundamental – se não o fundamental – problema da jurisprudência moderna”. ZAMBONI, 2010, p. 4. No original em inglês apresenta a seguinte dicção: “[...] the political nature of law represents a fundamental – if not the fundamental – problem of modern jurisprudence”.

4 Nesse sentido: QUEIROZ, 1990, p. 28.

5 ZAMBONI, 2010, p. 3-12.

6 QUEIROZ, 1990, p. 28.

entre *Direito e política*, porquanto o Direito é um produto da política e, ao mesmo tempo, atua como *limite da política*,⁷ posto que as escolhas dos governantes estão sob o império das leis e vinculadas às normas constitucionais, devendo-se observar os direitos fundamentais⁸, sempre que se pensar em uma atuação legítima em termos político-jurídicos.

Em contrapartida, Direito e política têm, cada qual, função própria cabendo ao Direito, a estabilização de expectativas de comportamento, e a política, a realização de fins coletivos.⁹ O Direito, progressivamente, foi se estruturando ao longo do século XX e na sua relação com o Estado Constitucional, e obteve presença notória em todos os domínios da vida pública.¹⁰

O modelo de Estado brasileiro, tal como projetado na Constituição de 1988, pode ser caracterizado na atuação do poder público em contexto de imensas desigualdades econômico-sociais, com conseqüente vocação intervencionista, centrado na promoção do nível de vida dos mais desfavorecidos ao potenciar, por sua vez, uma constitucionalidade programática da qual desdobra, portanto, a adoção de variadas *políticas públicas* [seja no plano social,¹¹ ambiental, econômico,

7 DIMOULIS, 2014, p. 71, 73, 75.

8 FERRAJOLI, 2011, p. 28, 110-111.

9 HABERMAS, 1997, p. 182, 192.

10 BUCCI, 2018, p. 31.

11 Necessário distinguir *políticas públicas* de *políticas sociais*. Em esboço magistério de Celina Maria de Souza, tanto as políticas públicas como as políticas sociais possuem um campo multidisciplinar, mas seus objetivos e focos não se assemelham. Segundo esta cientista política, enquanto estudos em políticas públicas concentram-se no processo e procuram responder questões como “por que” e “como”, os estudos em políticas sociais tomam o processo como “pano de fundo” e se concentram nas conseqüências da política, isto é, o que a política “faz” ou “fez”. Estudos sobre política social são demarcados pelo objeto da política pública ao focalizar, sempre, as questões que a política busca “resolver” os problemas da área e seus

da política externa¹² etc.]. Há, deste modo, uma abertura ineludível para o predomínio do papel diretivo das normas constitucionais, potencialmente vinculativa do legislador e da administração, perante um poder judicial garantidor ou fiador¹³ dos comandos normativo-constitucionais.¹⁴

As *Constituições dirigentes*,¹⁵ tais como a brasileira de 1988 [que foi projetada como dirigente, ainda que Canotilho entenda que o conceito não mais seja aplicado ao constitu-

resultados. SOUZA, 2007, p. 70-71.

- 12 Para Antonio de Aguiar Patriota, diplomata e Ex-Ministro das Relações Exteriores [de 2011 a 2013], a política externa deve ser apreendida como autêntica *política pública*. Segundo ele, “[...] Como política pública, a política externa deve representar, de maneira fidedigna, os interesses dos cidadãos brasileiros em prol do desenvolvimento e da paz, em sintonia com os anseios globais por um mundo mais justo e estável. O Brasil carrega, em sua política externa, os mesmos princípios, valores e prioridades que o mobilizam internamente, projetando-se no mundo de maneira aberta e plural, reflexo da abertura e da pluralidade da sociedade brasileira”. PATRIOTA, 2016, p. 56.

Com o propósito de exemplificar a política externa brasileira como política pública, podem-se mencionar como exemplos de ações de política externa: visitas oficiais, que são encontros entre governantes, bem como aqueles entre Ministros; entre representações diplomáticas no exterior; participações em missões de paz [exemplos – no caso do Brasil –, as missões no Timor-Leste e no Haiti]; acordos/convenções bilaterais ou multilaterais; participação em Organizações Internacionais [a exemplo da Organização das Nações Unidas]; e a formação de blocos ou grupos por motivos econômicos, geográficos ou políticos, tais como o MERCOSUL [Mercado Comum do Sul] e o BRICS [Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul].

- 13 Nesta ordem de ideias, Fábio Lima Quintas aduz o seguinte: “[...] O protagonismo do Judiciário na definição do sentido do direito e na implementação dos direitos sociais (postura essa que aqui denominamos ativismo judicial) não implica apenas um novo equilíbrio entre o exercício das funções legislativas, administrativas e judiciárias. É possível identificar, na hipertrofia do Judiciário, quando passa a pautar as políticas públicas, a atrofia da administração pública e a desconsideração do Legislativo como espaço de embate político”. QUINTAS, 2017, p. 40.
- 14 MORAIS, 2014, p. 22.
- 15 As *Constituições dirigentes* ou *ideológico-programáticas* são aquelas que

cionalismo português], destinam-se, pois, a criar condições e possibilidades jurídico-políticas capazes de assegurar a satisfação das necessidades materiais básicas.¹⁶ As Constituições dirigentes, ao preverem direitos fundamentais sociais, revelam-se importantes instrumentos para que países venham promover a justiça social mediante a realização [e execução] de *políticas públicas* indispensáveis à concretização da dignidade da pessoa humana, bem como a erradicação das misérias e obstar a exclusão socioeconômico-cultural. Cabe ressaltar que não se trata de um modelo constitucional autossuficiente capaz de gerar determinismos; continua a existir espaços para as lutas políticas e para as transformações sociais, sobretudo pela adoção de políticas públicas minimamente eficientes.¹⁷ É por isso que para Marcelo Cattoni de Oliveira o cerne da efetividade constitucional é a tensionalidade que ela instaura na relação direito e políticas, passando a ser ela, a Constituição, um referente das dinâmicas desenvolvidas no seio dessa tensionalidade.¹⁸

As políticas públicas [*public policies*], embora tenham já sido muito examinadas no âmbito da Ciência Política, da Sociologia, da Economia, da Ciência da Administração e até

estabelecem um programa vinculante de ações estatais para a consecução de um projeto de sociedade justa, notadamente igualitária e socialista. Foi a inicialmente adotada por Portugal em 1976 [com a Constituição portuguesa de 1976]. Percebe-se que a ideologia constitucional depende da pré-compreensão que o intérprete tenha de Constituição. Se for ele inspirado por ideais do liberalismo, defenderá o modelo garantista, por assegurar a neutralidade e minimalismo do Estado. Se, por outro lado, entender que a Constituição tem mais do que a função de manter o *status quo* ao definir, pois, programas que promovam transformações sociais, especialmente inclusivas, haverá de assumir o sentido dirigente da Constituição. Conferir: SAMPAIO, 2013, p. 125.

16 GONÇALVES, 2007, p. 254-255.

17 CAMBI, 2011, p. 266. 423.

18 Cf. CATTONI DE OLIVEIRA, 2017.

da Filosofia,¹⁹ não se encontram de forma ostensiva e com a necessária ênfase estudadas sob o ponto de vista jurídico pela doutrina brasileira,²⁰ isso porque “[...] se o Direito é a locomotiva que dá impulso às políticas públicas, não deixa também de ser o conjunto dos carris por onde estas devem circular”.²¹ Toda política pública, por força dos fatos, terá sua projeção no espaço do Direito e conter as marcas desse encontro inevitável, ainda que pelo fato de que os atores [públicos ou privados] não deixam de inserir o jurídico em seus cálculos estratégicos e, por consequência, as ações seguem trajetórias cujos contornos obedecem a considerações jurídicas.²²

O constitucionalismo contemporâneo busca atuar na Teoria da Constituição e na Teoria do Direito de modo que seja possível blindar os limites da discricionariedade administrativa e judicial e, para esse mister, a utilização da análise crítica hermenêutica se faz essencial para a tomada de decisões. Essa perspectiva anti moralista, anti subjetivista voltada ao mesmo tempo à contenção de arbitrariedades e à assimilação da complexidade social e administrativa dentro do Direito precisa ser mais bem internalizada na Teoria das Políticas Públicas e na própria dogmática do Direito Administrativo, superando-se ou digerindo-se as noções de discricionariedade e de mérito administrativo no seio do ciclo

19 GARCIA, 2009, p. 21. Veja também: ALEXANDRINO, 2010, p. 148-149.

20 Não são muitos os autores brasileiros se destacam na produção de literatura científica na abordagem em Direito e políticas públicas [DPP]. Há, além, da contribuição destacada de Maria Paula Dallari Bucci, outros autores como Diogo Rosenthal Coutinho, Caroline Bitencourt, Saulo Pinto Coelho, Jean Dias, dentre outros, com publicações na temática. Há pesquisas em curso, focadas no mapeamento dessa produção, tanto no PPGDP-UFG, quanto no grupo de pesquisa em Direito e políticas públicas da USP. Este, com resultados parciais já publicados em dossiê da Revista de Estudos Institucionais, publicado em 2019.

21 GARCIA, 2009, p. 58.

22 CAILLOSSE, 2001, p. 46.

de política pública. Ademais, no âmbito do constitucionalismo contemporâneo deve-se ter em vista a necessidade de compreensão da Constituição como técnica de proteção dos direitos fundamentais e, sobretudo, a finalidade de a própria Constituição limitar e vincular os poderes estatais os quais, de outro modo, seriam absolutos. A Constituição, antes de qualquer medida protetiva, deve preocupar-se com os seres humanos²³ ao estar orientada num contexto de sentida necessidade de preservação [ou tutela] da dignidade da pessoa humana.²⁴ Nesse mister, a organização, consertada, articulada, orquestrada, das atividades do poder público, mormente na forma das políticas públicas, é o elemento instrumental de efetividade por excelência, estrutural, da Constituição. Nesse contexto, a própria jurisdição constitucional, antes de ser encarada mais como um garante das Políticas Públicas, a adequação de tais políticas à Constituição, não como o motor da efetividade constitucional. O motor estrutural da efetividade constitucional são as políticas públicas, não o Judiciário.

Alinhavadas as ideias acima, o objeto desta pesquisa centra-se em descortinar as interconexões entre o Direito e políticas públicas, porquanto estas [as políticas públicas] devem valorar-se por sua capacidade de articular as liberdades e direitos – tanto sobre sua expansão quanto o efeito de sua aplicação.²⁵ Além disso, ao considerar o amplo, diversificado e indefinido uso do termo *política*, o primeiro desafio que se apresenta, para o estudo de *direito e políticas públicas* (DPP) aqui proposto, é o de elucidar o seu significado na perspectiva jurídica. Será, ainda, efetuado um breve enquadramento histórico do estudo das políticas públicas ao apresentar,

23 CAMBI, 2011, p. 38.

24 CARVALHO, 2019, p. 36.

25 MANTILLA, 2010, p. 293.

nesta etapa, um sucinto estado da arte²⁶ ao identificar, pois, o estágio atual do conhecimento das políticas públicas no Brasil, mormente no campo jurídico.

Por fim, e com base nos resultados analíticos, objetiva-se apresentar algumas incursões normativas, que pretendem subsidiar soluções a alguns desafios reais da prática jurídica. Não se cuida aqui de análise teórica que se esgota em si mesma. Tenciona-se, pelo contrário, não só contribuir para a discussão sobre a interconexão entre Direito e políticas públicas, mas também prover subsídios para a atividade jurisprudencial, sobretudo aquela ocupada com a proteção dos direitos fundamentais no Estado Constitucional²⁷ quando

26 As locuções “estado da arte” ou “estado do conhecimento” podem ser conceituadas “[...] como de caráter bibliográfico, elas parecem trazer em comum o desafio de mapear e de discutir uma certa produção acadêmica em diferentes campos do conhecimento, tentando responder que aspectos e dimensões vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares, de que formas e em que condições têm sido produzidas certas dissertações de mestrado, teses de doutorado, publicações em periódicos e comunicações em anais de congressos e de seminários. Também são reconhecidas por realizar em uma metodologia de caráter inventariante e descritivo da produção acadêmica e científica sobre o tema que busca investigar, à luz de categorias e facetas que se caracterizam enquanto tais em cada trabalho e no conjunto deles, sob os quais o fenômeno passa a ser analisado”. FERREIRA, 2002, p. 258.

27 O Estado Constitucional, designação sintética do Estado Democrático e Social de Direito, orienta-se, pois, pela centralidade da pessoa humana nesse modelo estatal e na sua ordem jurídica. O Estado Constitucional, em primeiro lugar, é aquele cuja estruturação se encontra em uma Constituição e vem acompanhada, necessariamente, pela previsão e garantia de direitos fundamentais. Estado cujo poder se limita pela Constituição e encontra fundamento nos direitos fundamentais. O papel da Constituição, nesse modelo estatal, é fundamental, já que é em tal documento que se firma o estatuto relacional dos indivíduos com o Estado e entre si, bem como se estrutura o próprio Estado. A Constituição é o topo da ordem jurídica do Estado Constitucional ao congregar em si as decisões mais importantes da comunidade política. Conferir nas seguintes obras: CARVALHO, 2019, p. 99, 149-150; CANOTILHO, 2003, p. 1440; SARLET, 2015, p. 60-61; OTERO, 2007, p. 541-542; ZAGREBELSKY, 2016, p. 115; HESSE, 2001, p. 2-9.

são implementadas políticas públicas pelo poder estatal ao ter, pois, como tarefa, a própria realização, concretização daqueles direitos.

Em relação à metodologia empregada, adota-se o método dialético como método de abordagem, pois por força deste método empreender-se-á uma interpretação dinâmica da realidade ao considerar que as questões jurídicas, políticas e sociais, no contexto da proposta temática, precisam ser entendidas em sua relação com aspectos também políticos, jurídicos, econômicos e culturais. Nesta ordem de ideias, a dialética privilegia as dinâmicas e transformações qualitativas dos fenômenos, pois os fatos sociais não podem ser compreendidos isoladamente, mas, sim, serem percebidos numa ordenação sistêmica²⁸ e na *processualidade* inerente aos mesmos²⁹.

A metodologia de abordagem está centrada em análise qualitativa de literatura especializada, para mapeamento do estado da arte. Assim, a investigação também assume caráter exploratório e teve como critério de seleção de sua amostragem, isto é, do Arquivo textual constituído para interpretação quanto a autocompreensão do pensamento jurídico brasileiro acerca de Políticas Públicas e seu papel, algo análogo àquilo que se indica no contexto de investigações pautadas na “amostragem em bola de neve” [*snowball*

28 Pode-se ilustrar e exemplificar que no sistema democrático atual não há, em rigor, solução única correta de problemas jurídicos ao considerar que o sistema jurídico-constitucional, por exemplo, é aberto, dialógico e de caráter histórico não linear, assim como inexistente princípio jurídico absoluto. Contudo, não quer dizer que a relatividade implique sua debilidade eficaz; ao contrário, acarreta, em tese, o fortalecimento mútuo dos princípios e provoca – ou deveria provocar – uma revisão categorial das regras, compreendidas na circularidade dialética com os princípios. Nesse sentido, conferir: FREITAS, 2005, p. 322–323, 353–354.

29 COELHO, 2012, p. 289-310.

sampling].³⁰ Essa técnica, originalmente desenvolvida para construção de amostras em entrevistas em profundidade (em que, em suma, entrevistados são encorajados a indicar outras pessoas que consideram bons conhecedores da questão pesquisada, para serem novos entrevistados, e assim sucessivamente, gerando uma árvore de elementos amostrais capaz de espelhar uma cadeia de pessoas-chave para o conhecimento de um problema) inspira a formação do *corpus* textual pesquisado presente investigação. Isso, no sentido de que, analogamente, da leitura inicial das publicações renomadas tidas por referência no assunto, identificou-se uma série de outros textos, referenciados nessas publicações, os quais também foram objeto de análise e por sua vez descortinaram outros textos para seleção do Arquivo da pesquisa. Nesse contexto foram privilegiadas, quanto às fontes consultadas, no quadro do objeto de estudo escolhido e delimitado, as obras consideradas como mais importantes ao atentar-se com o maior desvelo possível para a atualidade e repercussão dessas obras na comunidade jurídica especializada. Complementarmente, a pesquisa foi direcionada para a consulta mais pormenorizada de amplo material nos idiomas inglês, francês, espanhol e português descortinada pela supraindicada aplicação análoga da técnica da *amostragem em bola de neve*. Concentraram-se todas as sinergias [levantamento de melhores textos representativos do estado da arte] sob a exaustiva sistematização dos elementos teóricos, jurídicos e metodológicos neles presentes a fim de erigir um mapeamento límpido, concatenado com ideias próprias e, na ciência de sua incompletude e limitação, submetê-lo ao debate e à crítica.

Quanto ao tratamento do material que formou o Arquivo de textos da pesquisa, também utilizamos com

30 VINUTO, 2014, p. 203-220.

adaptações outra técnica advinda inicialmente de pesquisa de foco empírico, adaptando-a ao campo teórico. Assim, a presente pesquisa se espelha no procedimento metodológico da *grounded theory approach*, também conhecido como teorização fundamentada em dados (TFD), para metodologia de procedimento (eminente quanto à interpretação dos textos). A teorização a partir da revisão de literatura se dará pela aplicação adaptada da TFD, concebida como método de análise qualitativa. Segundo Cappi,³¹ a TFD visa gerar hipóteses que, fundamentadas na observação da realidade (informações e dados), levam à criação de uma proposta teórica (e/ou conceitualizações instrumentais), a qual, por sua vez, torna-se objeto de verificação, discussão e comparação e análise, à luz de outras formulações teóricas já existentes. Essa metodologia pode ser adaptada para o tratamento de dados e de informações originadas de revisão de literatura, não precisando necessariamente contar com coleta primária de dados, como revelam as análises de Wolfswinkel, Furtmueller e Wilderom³² sobre o uso da *grounded theory* como um rigoroso método de revisão de literatura. Por se tratar de procedimento de pesquisa que propõe teorizar a partir de informações (nesse caso, obtidas da análise do estado da arte), a TDF possui um caráter inicialmente indutivo [para fazer-se dialético na sequência e retroalimentação das análises]; não exigindo que o pesquisador produza uma teoria no sentido amplo do termo, reputando como resultado válido a simples criação de hipóteses e/ou conceituações incipientes ou instrumentais.³³

Assim, com esse enfoque exploratório e aberto, em desfecho ao presente estudo, serão apresentadas as conclusões

31 CAPPI, 2017, p. 397-399.

32 WOLFSWINKEL; FURTMUELLER; WILDROM, 2013, p. 45-55.

33 CAPPI, 2017, p. 400.

que sintetizarão as ideias centrais expressadas ao longo desta investigação empreendida.

2. O sentido contemporâneo de constitucionalismo e sua relação com as políticas públicas

A ideia de Constituição,³⁴ tal como a conhecemos hoje, é produto da Modernidade,³⁵ sendo tributária do Iluminismo e das revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII, ocorridas na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França.³⁶ Ela está profundamente associada ao constitucionalismo³⁷ moderno ao preconizar a limitação jurídica do poder político, em favor dos direitos dos governados.³⁸ Evidentemente que o

34 O uso do termo *Constituição* ingressou no discurso político no século XVII. Sua origem conceitual é diversa e complexa, passando pelo uso romano da expressão “constituição imperial”, até o seu uso com sentido de leis fundamentais (constituições fundamentais) no contexto inglês do sec. XVII e XVIII. Foi, no entanto, quando as colônias norte-americanas passaram a se referir à *Constituição da colônia* que a expressão aproximou-se do significado atual. A palavra *inconstitucional*, adotada pela primeira vez por Bolingbroke, no século XVIII, também ganhou a dimensão conceitual atual nas colônias norte-americanas quando da crise sobre a tributação imposta pela Inglaterra. MADDIX, 1982, p. 805-809.

35 SOUZA NETO; SARMENTO, 2014, p. 69.

36 GRIMM, 2006, p. 27-28.

37 Consoante magistério de José Joaquim Gomes Canotilho, *constitucionalismo* é a teoria [ou ideologia] que erige o princípio do governo limitado sendo indispensável à garantia dos direitos fundamentais, no plano constitucional, da organização político-social de uma comunidade. CANOTILHO, 2003, p. 51.

Nicola Matteucci salienta que o constitucionalismo moderno representará uma técnica específica de limitação do poder político com fins garantísticos. Segundo ele, para definir o termo *constitucionalismo* é preciso aceitar “[...] o valor que nele se acha implícito, um valor que poderemos resumir na defesa dos direitos da pessoa, do indivíduo, do cidadão”. MATTEUCCI, 1998, p. 247-248, 250, 256.

38 Fala-se também em constitucionalismo antigo e em constitucionalismo

constitucionalismo e as concepções sobre a Constituição que lhe são subjacentes têm variado bastante ao longo do tempo, influenciadas pelas profundas mudanças sociais, políticas e econômicas que vêm ocorrendo no mundo.

A modernidade foi caracterizada por uma série de mudanças nas artes, na filosofia, na política, na economia e no Direito ao conduzir a uma nova visão do mundo e da condição humana. Muitas dessas transformações como a radicalização do pensamento racionalista, a secularização da filosofia, do Direito e da política, além do desenvolvimento capitalista, tiveram importância decisiva no surgimento do constitucionalismo (moderno)³⁹ e, a Constituição moderna, prefigurada e sustentada por Hobbes e Rousseau, por meio do pacto social, “[...] fosse possível estabilizar a vida e a propriedade dos indivíduos e, então, criar as condições para que pudessem começar a tomar forma os direitos individuais”.⁴⁰

Por *constitucionalismo* pode ser definido como o conjunto de doutrinas que, aproximadamente a partir do século XVII, objetiva recuperar o aspecto do limite do poder e das garantias dos cidadãos. Em outra obra de autoria de Maurizio Fioravanti, o professor da Universidade de Florença, apresenta uma definição de *constitucionalismo* sob a seguinte dicção: “O constitucionalismo é um movimento de pensamento que está, desde as suas origens, orientado a perseguir finalidades políticas concretas, que se traduzem essencialmente na limitação dos poderes públicos e na afirmação de esferas de autonomia normativamente garantidas”.⁴¹ É, portanto, uma perspectiva de

medieval, para aludir a determinadas concepções sobre o poder político existentes na Antiguidade greco-romana e na Idade Média. FIORAVANTI, 2001, p. 11-13.

39 SAMPAIO, 2013, p. 5.

40 FIORAVANTI, 2001, p. 86. Tradução nossa.

41 FIORAVANTI, 2009, p. 5. O original em língua italiana possui a seguinte transcrição: “Il costituzionalismo è un movimento di pensiero fino dalle sue

pensamento que vê no Direito uma importante experiência político-social de organização do poder em consonância com promoção e proteção de direitos identificados como a razão-de-ser do poder.

Maria Lúcia Amaral atribui ao termo *constitucionalismo* uma pluralidade de sentidos, sempre conectados com a linguagem do Direito em sua interface com a Política, objetivando principalmente: limitar, equilibrar ou moderar o exercício do poder político, de forma que este respeite direitos dos cidadãos.⁴²

Jorge Bacelar Gouveia, por seu turno, procura assinalar os seguintes vetores fundamentais do constitucionalismo, os quais permitem traçar o seu esboço geral: **(a)** *a afirmação de uma legalidade constitucional, voluntária e escrita, consubstanciada numa lei escrita, decretada e superior às demais;* **(b)** *o reconhecimento de um conjunto de direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, anteriores e superiores ao poder político e que este se limitaria a declarar e não a criar;* **(c)** *a separação entre o poder político e o fenômeno religioso, com o reconhecimento específico da liberdade de consciência e de religião, ainda que com momentos de perturbação recíproca;* **(d)** *a origem liberal e democrática do poder político, com base na soberania popular, numa democracia de índole representativa, operando-se um passo em frente para o governo representativo, juntamente com a proclamação da teoria da separação de poderes do Estado contra a concentração absolutista destes, sem excluir a proposta do princípio republicano, concebido como aquele que projeta uma chefia do Estado democraticamente designada.*⁴³

origini orientato a perseguire finalità politiche concrete, essenzialmente consistenti nella limitazione dei poteri pubblici e nell'affermazione di sfere di autonomia normativamente garantite”.

42 AMARAL, 2012, p. 40-41.

43 GOUVEIA, 2016, p. 230.

Em outro plano de análise, o professor Carlos Blanco de Moraes ensina que o constitucionalismo, em sua origem, constituiu um movimento político e cultural radicado no pensamento liberal o qual, tendo as suas raízes no século XVII, “despontou no século XVIII como uma identidade perfeitamente definida, enfrentando e fraturando a ordem política absolutista”.⁴⁴

E mais, gestado como *técnica jurídica de tutela das liberdades*, o constitucionalismo foi um movimento criado para assegurar as prerrogativas inalienáveis do ser humano ao permitir que o povo pudesse exercer seus direitos fundamentais previstos na Constituição.⁴⁵

Nessa orientação cognoscitiva, cumpre afirmar, pois, que o constitucionalismo foi um movimento no sentido de fazer dotar todo Estado de uma Constituição⁴⁶ suficiente para caracterizar o poder e a ação dos governos ao colocá-los sob determinados limites e sobre certos fundamentos. O movimento constitucionalista corresponde de preferência, historicamente, aos países que se enquadram no sistema chamado *continental europeu*, baseado no direito escrito e nas codificações.⁴⁷

44 MORAIS, 2014, p. 78.

45 BULOS, 2017, p. 66.

46 Conforme lição de Manuel Afonso Vaz, a Constituição é precisamente a *lex superior* do ordenamento jurídico ao ocupar uma posição hierárquico-normativa superior em relação às outras normas, cuja posição superior deriva do seu caráter de única norma primária diretamente emanada do poder constituinte, do qual decorre tanto a sua validade como o seu caráter imperativo. VAZ, 2015, p. 22.

47 SALDANHA, 1977. v. 18. p. 308. Este autor salienta, na página 309, que o constitucionalismo exprime um fenômeno histórico-político próprio do ocidente contemporâneo e que suas origens se acham num contexto onde surgiram e evoluíram a burguesia, o capitalismo e a ilustração. A burguesia ao aumentar sua presença e seu poder nos planos econômico e cultural, começou um processo de participação cada vez maior na política, como se verificou nas revoluções liberais que colocaram as bases do Estado

No estágio atual do constitucionalismo, a socialização do Estado de Direito e a da democracia não trouxeram uma total negação dos ideais liberais; antes, sobre o esquema criado por estes ideais integraram novos valores, novos interesses, novas dimensões sociais. O acento sobre estas dimensões não significa repúdio aos valores formais postos pelo liberalismo; a preservação destes valores não significa recusa do sentido social que as reformas do século XX ocuparam.⁴⁸

O processo de desenvolvimento do constitucionalismo contemporâneo, sobretudo em razão das mudanças substanciais tanto no plano do Direito Constitucional positivo quanto na teoria constitucional operados desde a Segunda Guerra Mundial enseja a justificativa para que efetivamente se fale da ocorrência das transformações no âmbito do próprio paradigma do Estado Constitucional, e a multiplicidade de dimensões e experiências advindas do constitucionalismo contemporâneo.⁴⁹

Ao considerar a dinâmica do Estado Constitucional⁵⁰ no contexto do constitucionalismo contemporâneo, cumpre observar, dentro de uma visão garantista, o desenvolvimento

Constitucional. Este autor aduz que as revoluções liberais, levadas a efeito na Inglaterra, Estados Unidos e França, estabeleceram uma nova concepção das relações entre o poder político e os súditos. Elas se achavam, em seu aspecto ideológico, lideradas por homens que acreditavam no direito natural e no contrato social; para eles o Estado teria sua justificação e seu limite na vontade (ou no consentimento) dos que integravam a nação. Este Estado, sendo obra de vontades livres, teria de ordenar-se segundo normas jurídicas claras. Assim, entra em cena o papel do conceito de Constituição, ordenadora do Estado. Ter Constituição passou a ser, para todo Estado civilizado, uma nota de juridicidade e uma necessidade ideológica indeclinável.

48 Nesse sentido: SALDANHA, 1977, p. 312-313.

49 CARBONELL, 2003, p. 9-10.

50 Jorge Miranda apresenta uma noção de Estado Constitucional o qual,

de uma autêntica *política constitucional*, a qual não é o resultado da sua execução pura e simples e, sim, uma questão de realização existencial [social] sob os seus mais variados conteúdos, como princípios que não mais admitiriam uma função meramente subsidiária em razão de outras regras do ordenamento jurídico.⁵¹

O sistema de direitos fundamentais do Estado Constitucional Contemporâneo não se esgota nos direitos de liberdade, necessariamente abrange os direitos sociais [e com eles a promoção da dignidade da pessoa humana, da igualdade material]. Neste cenário, para uma cristalina relação entre as ideias de liberdade e de direitos sociais, ao considerar os direitos sociais como condições de liberdade, destaca-se o contributo de Jorge Miranda. Para este publicista, os direitos sociais além de “*direitos de libertação da necessidade*” são simultaneamente “*direitos de promoção*” da solidariedade.⁵² Em sentido aproximado, Rui Medeiros recorre à concepção filosófica que associa a “*liberdade digna e a dignidade livre*”,⁵³ de forma que venha criar as condições para uma existência condigna – exigência básica da justiça social – não existindo, em rigor, ideias contrapostas entre a igualdade e a liberdade.⁵⁴ Assim, apenas sob este ponto de vista pode-se garantir e assegurar, efetivamente, as condições políticas de paz, liberdade e igualdade essenciais a qualquer Estado Constitucional ou Estado fundado na dignidade da pessoa

segundo o renomado jurista, significa um “Estado assente numa Constituição fundadora e reguladora tanto de toda a sua organização como da relação com os cidadãos e tendente à limitação do poder”. MIRANDA, 2015, p. 33.

51 CADEMARTORI, 2009, p. 62-64.

52 MIRANDA, 2016, p. 253.

53 MEDEIROS, 2010, p. 659. Conferir também: CANOTILHO, 2006, p. 180.

54 MEDEIROS, 2010, p. 660.

humana.⁵⁵ E a ser assim, afigura-se praticamente evidente que os direitos sociais são basilares para o próprio exercício das liberdades.⁵⁶ No fundo, os direitos sociais revelam a transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas.⁵⁷

Ao efetuar um exame do designado constitucionalismo social, Ernst Benda ensina que o Estado Social não consiste unicamente no exercício da atividade prestacional cujas prestações são distribuídas aos cidadãos, senão que requer também e em primeiro lugar sentido de responsabilidade do indivíduo para consigo mesmo, porquanto cada um deve aplicar [ou empregar] as próprias forças antes de invocar apoio estatal⁵⁸, isso na medida das capacidades de cada um. Isso não significa relativizar, mas, sim, fortalecer e enaltecer o papel do Estado Social ao considerar que outro pressuposto deste paradigma estatal são as obrigações sociais dos próprios cidadãos, o que resulta nas condições de possibilidade do caráter progressivo e distributivo das políticas públicas. Isso abrange, em princípio, respeito aos outros na condução da própria vida, mas, sobretudo, preocupação pelo próximo e, levando em conta tal postulado, poder-se-á subsumir sob a rubrica da fraternidade, amor ao próximo ou solidariedade. É possível sustentar que, enquanto venham existir em uma determinada sociedade a fraternidade, o amor ao próximo ou a solidariedade será suscetível de superar a tensão entre liberdade e igualdade, Estado de Direito e Estado Social. A responsabilidade social para consigo mesmo e para com os semelhantes é um elemento essencial do Estado Social.⁵⁹

55 CANOTILHO, 2006, p. 176, 177-178.

56 BOTELHO, 2015, p. 113.

57 MOREIRA, 2007, p. 243.

58 BENDA, 2001, p. 552.

59 BENDA, 2001, p. 552.

Impende anotar que o constitucionalismo social não abandona os aspectos estruturais do liberalismo [a preocupação com os direitos fundamentais individuais e com a limitação do poder], mas, antes, pugna por conciliá-los com a busca da justiça social⁶⁰ e do bem-estar⁶¹ coletivo. Ele

60 A *justiça social* comporta três parâmetros fulcrais: **a)** a insuficiência do conceito de igualdade perante a lei ou igualdade formal, haja vista a circunstância de as pessoas já virem ao mundo em situações muito diversas umas das outras. As instituições em que assenta a estrutura social como o acesso aos bens econômicos, propriedade privada, educação etc. favorecem alguns indivíduos em detrimento de outros ao colocar aqueles em situação de privilégio. Será função da justiça social tentar compensar as vantagens resultantes destes privilégios ao assegurar um mínimo de igualdade material; **b)** o Estado tem obrigação, como entidade responsável pelo bem-estar dos seus cidadãos, de garantir que cada um receba aquilo que merece ao interferir nos mecanismos de mercado, de modo que se consiga uma mais justa distribuição de rendimentos [justiça distributiva]; **c)** é admissível o sacrifício de alguma liberdade como condição para garantir a justiça social. CAUPERS, 1985, p. 57-58.

Incontestável admitir que o Direito ao informar a juridicidade estatal aponta para a ideia de justiça. A distinção entre um *Estado de Direito* e um *Estado de Direito justo* irá depender da esfera de justiça que se pretenda reconhecer. *Estado de justiça* é aquele em que se observam e protegem os direitos [*rights*] incluindo o direito das minorias. *Estado de justiça* é também aquele em que há equidade [*fairness*] na distribuição de direitos e deveres fundamentais e na determinação da divisão da cooperação em sociedade. *Estado de justiça* considerar-se-á ainda o *Estado Social de justiça* (justiça social) em que existe igualdade de distribuição de bens e igualdade de oportunidades. Embora a concepção de justiça compreenda diversas esferas, nela está sempre presente, ainda que com ela não se identifique uma *ideia de igualdade*, isto é, direito a ser considerado como um igual, direito a ser titular de igual respeito e consideração, direito a ser tratado igualmente pela lei e pelos órgãos aplicadores da lei. A *justiça* fará, assim, parte da própria *ideia de Direito* e esta concretizar-se-á mediante princípios jurídicos materiais cujo denominador comum se reconduz à afirmação e respeito da dignidade da pessoa humana, à proteção da liberdade e desenvolvimento da personalidade e à realização da igualdade. CANOTILHO, 2003, p. 245.

61 Paulo Otero afirma que a cláusula ou princípio do bem-estar envolve uma dimensão aberta e uma progressiva concretização por todas as gerações das condições (materiais e imateriais) que traduzam um reforço da melhoria da qualidade de vida da pessoa humana, segundo os diferentes entendimentos

implica a adoção de perspectiva que enriquece o ideário constitucionalista ao torná-lo mais inclusivo e sensível às condições concretas de vida do ser humano, no afã de levar as suas promessas de liberdade e de dignidade para os setores desprivilegiados da sociedade⁶², transformando em objetivo e projeto a capilarização inclusiva do acesso a direitos.

Assim, quando a Constituição fala de dignidade não somente busca tratá-la como um meio de assegurar os direitos fundamentais, tais como a própria liberdade e segurança do indivíduo. Ademais, ao erigir a dignidade humana à estatura supraconstitucional⁶³ que se entende como um conceito que deve integrar todas as facetas do ser humano, sobrepuja tal objetivo e procura, por sua vez, garantir que o indivíduo tenha a possibilidade de desenvolver-se integralmente na vida social.⁶⁴ Nesse sentido, também é indispensável prever

políticos emergentes das maiorias parlamentares e governamentais existentes em cada momento histórico. OTERO, 2010, p. 101.

62 SOUZA NETO; SARMENTO, 2014, p. 84.

63 Luiz Flávio Gomes e Valerio de Oliveira Mazzuoli demonstram a existência de normas supraconstitucionais no Direito atual. Segundo os autores, as normas supraconstitucionais “são aquelas intocáveis pelas Constituições dos Estados, por dizerem respeito a interesses maiores que os próprios interesses constitucionais e estatais”. Assim, na trilha do pensamento dos autores supracitados, podemos afirmar que as Constituições brasileira de 1988 (artigo 5º, § 2º) e a portuguesa de 1976 (artigo 16, n. 1 e 2) reconhecem uma dupla fonte normativa: a oriunda do direito interno (direitos expressos e implícitos na Constituição) e aquela proveniente do Direito Internacional (decorrente dos tratados internacionais de direitos humanos). Ambas as Constituições, ao erigir a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental, apresentam todos os traços de estarem em conformidade com o Direito supraconstitucional ao aceitar internamente os sistemas global ou regional de proteção de direitos humanos; logo, essa abertura de ambas as ordens jurídico-constitucionais aos tratados instituidores de instâncias internacionais de direitos humanos reflete o enquadramento dessas ordens jurídicas ao sistema supraconstitucional de proteção dos direitos humanos. GOMES; MAZZUOLI, 2010, p. 19, 185-186.

64 MARTÍNEZ, 2003. p. 65-78.

a instauração de expedientes com o fim de que o indivíduo possa otimizar suas possibilidades como pessoa em relação a si mesmo e isso em dois planos: quanto ao seu anelo de alcançar uma “*vida feliz*”, satisfazer todas as suas necessidades físicas e psíquicas e, ainda, no sentido de empregar todo o seu potencial na sociedade ao facilitar-lhe expandir-se de acordo com seus objetivos.⁶⁵ Para alcançar este desígnio, expressa-se por meio da realização dos direitos sociais prestacionais,⁶⁶ a saber: direito à educação, direito à saúde, direito à moradia, direito ao trabalho, direito à assistência médico-hospitalar etc. Aí se dá uma das ilações entre constitucionalismo (social e contemporâneo) e políticas públicas.

A concepção personalista⁶⁷ do Direito⁶⁸ ao erigir a pessoa humana como núcleo das relações sociais reconhece que a essência do fenômeno constitucional desloca-se do Estado para a pessoa⁶⁹ ao ter esta o primado em toda a construção

65 REYES, 2010, p. 151.

66 Consoante lição de Paulo Gilberto Cogo Leivas, a primeira das características dos direitos fundamentais sociais [ou direitos prestacionais em sentido estrito] é a de serem direitos a ações positivas. Para o autor, uma ação positiva representa uma mudança causal de situações ou processos na realidade. Assim, os direitos fundamentais sociais são ações positivas fáticas. Ademais, os direitos fundamentais sociais têm natureza constitucional e, conseqüentemente, desfrutam de todas as garantias dos demais direitos fundamentais. LEIVAS, 2006, p. 87-89.

67 Em esclarecedora definição proposta por Emmanuel Mounier, designa-se *personalista* toda a doutrina, toda a civilização que afirme o primado da pessoa humana sobre as necessidades materiais e sobre os sistemas coletivos que sustentam o seu desenvolvimento. MOUNIER, 1967, p. 9.

68 Conforme pontifica Paulo Otero, a subordinação da realidade política, econômica e cultural aos valores da pessoa humana, sem desvalorizar a componente social do ser humano, nem reduzir-se a um dissimulado individualismo egoísta, aponta para um personalismo constitucional que faz da dignidade de cada pessoa humana viva e concreta o fundamento de validade de toda a ordem jurídica e a razão de ser do Estado. OTERO, 2015, p. 174; OTERO, 2007, p. 32-33.

69 OTERO, 2007, p. 42.

do Direito.⁷⁰ A concepção personalista do Direito também se funda na ideia de que a consecução do interesse público está para a pessoa humana e sua dignidade ao constituir, pois, o propósito central do bem comum e do agir da Administração Pública,⁷¹ considerando que: **(1º)** a pessoa humana tem o primado sobre as necessidades coletivas e materiais da sociedade, nela – na pessoa humana – residindo o fundamento da Constituição e o alicerce da sua permanente e renovada legitimidade;⁷² **(2º)** a concepção personalista perfilha uma construção antropocêntrica⁷³ do poder ao assentar a dignidade humana o “*o ponto de Arquimedes do Estado Constitucional*”; **(3º)** o personalismo administrativo ao alicerçar-se na prevalência da dignidade humana faz “*honrar o princípio parametrizador em que se baseia a República*”; **(4º)** o sentimento de respeito pela dignidade humana é o parâmetro de relevância jurídica do interesse público ou do bem comum; **(5º)** a garantia e proteção da dignidade humana não postulam apenas respeito pela juridicidade, exigem também eficiência da gestão administrativa.⁷⁴

Nesta linha de intelecção, os direitos sociais se articulam também como formas indiretas do Estado Constitucional em sua função previdente [acauteladora] das adversidades humanas, posto que uma maneira conhecida de sofrimento e de dor humanos é a sensação de fracasso da pessoa, da pobreza⁷⁵ e da miséria. Não há nada que oprime [o ser hu-

70 SILVA, 1965, p. 131.

71 OTERO, 2014, p. 310-311.

72 GARCIA, 1997, p. 574.

73 MARTÍNEZ, 1999, p. 347-351; MARTÍNEZ, 2003, p. 11-19.

74 OTERO, 2014, p. 311-312.

75 João Carlos Simões Gonçalves Loureiro, em frutífero estudo sobre a pobreza, explana que a história da humanidade é uma história da pobreza e das práticas de resposta. O professor lusitano afirma, ainda, que a pobreza, nomeadamente extrema, é compreendida “[...] como privação

mano] mais que a escassez, a fome e as limitações sociais que obstaculizam a livre opção, a impossibilidade de chegar – não por culpa de alguém, senão por força das circunstâncias sociais – a ser aquilo que deseja ser. Logo, os direitos sociais são uma via de apoio do Estado Constitucional a fim de que o indivíduo possa adquirir a formação necessária para desenvolver-se plenamente como pessoa, mas também – já que ajudam a pessoa em momentos difíceis e de necessidade em sua vida – os direitos sociais constituem uma suprema manifestação do objetivo primordial do Estado em sua luta contra a dor e sofrimento humanos. Nesse sentido, a força transformadora do conceito de dignidade se estende muito mais além da própria norma constitucional.⁷⁶

Pode-se afirmar, ainda, que a realização da justiça⁷⁷ se mostra na satisfação das necessidades humanas elementares e na melhoria das relações vitais da existência humana e que,

ou insuficiente acesso a um conjunto de bens fundamentais ou básicos, é uma das ameaças seculares e radicais à vida e, em geral, à corporeidade [entendida num plano que se reconduz a um conjunto de bens básicos ou fundamentais, que permitem a unidade de sentido da bioconstituição enquanto constituição parcial – nota de rodapé do autor]”. LOUREIRO, 2012, p. 397, 407.

76 REYES, 2010, p. 151.

77 Com arrimo na valiosa lição de Paulo Otero, a *justiça* constitui fim primeiro do Direito. Ademais, para o jurista lusitano, a justiça é um valor que vale por si, e pode ser indicada nas seguintes balizas: **(a)** a justiça determina uma igual dignidade entre todos os seres humanos, proclamada hoje expressamente na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948; **(b)** independentemente da projeção da dignidade de todos os seres na materialização do conceito de justiça, a verdade é que este último envolve sempre em si a ideia de igualdade ao se falar, pois, de uma justiça igualitária; **(c)** a justiça não pode ser entendida, por outro lado, sem um apelo à ideia de *proporcionalidade* entre as soluções fornecidas pelo Direito e as situações a que aquelas se destinam em abstrato ou a que são aplicadas em concreto; **(d)** o conceito de justiça não pode deixar de estar também ligado à ideia de *imparcialidade* ao exprimir a isenção e a equidistância entre quem decide e o objeto da decisão, devendo o autor do Direito ou o

no atual Estado Constitucional, a consecução desse objetivo – em consonância com as acepções [conceitos] e conteúdo do texto constitucional – efetiva-se, principalmente, mediante o reconhecimento da dignidade e dos direitos fundamentais. Todavia, isso não se esgota na relação do Estado Constitucional na perspectiva da justiça. Sua virtualidade acha plena eficácia por meio dos direitos sociais os quais foram também chamados por Gustavo Zagrebelsky de “*direitos de justiça*”.⁷⁸ Com efeito, quanto mais se possibilita a proteção social do indivíduo tanto mais se realiza a verdadeira essência da dignidade humana e, portanto, o ideal de justiça constitucional ao reconhecer, pois, que os direitos sociais estão a serviço da dignidade por desempenharem o meio pelo qual as pessoas possam alcançar uma vida digna.⁷⁹

Posto isso, é legítima a ideia assentada no raciocínio constitucional da efetividade [um designado constitucionalismo de efetividade] ao corporificar uma notável fundamen-

seu aplicador, no caso concreto, não intervir em assuntos referentes aos quais tenha interesses pessoais, nem agir em termos de intencionalmente favorecer ou prejudicar alguém por razões de vínculo familiar ou por especiais relações de amizade ou inimizade; (e) por último, o conceito de justiça envolve também a ideia de *possibilidade* do conteúdo do Direito: a justiça determina que não existam normas jurídicas que imponham encargos ou condutas humanamente impossíveis, isto é, que representem uma imposição aos destinatários que está para além das capacidades humanas normais. OTERO, 1998, 152, 158–169.

78 ZAGREBELSKY, 2016, p. 75. O capítulo 4 desta fecunda obra intitula-se: “*Derechos de libertad y derechos de justicia*”.

Norberto Bobbio também designa os direitos sociais como direitos de justiça. Segundo o jusfilósofo italiano, os direitos de liberdade e direitos sociais são entre si compatíveis ao sustentar que o reconhecimento dos direitos sociais seja o pressuposto ou a precondição para um efetivo exercício dos direitos de liberdade, porquanto nas palavras do autor, “[...] o indivíduo instruído é mais livre do que um inculto; um indivíduo que tem trabalho é mais livre do que um desempregado; um homem sadio é mais livre do que um enfermo”. BOBBIO, 2000, p. 502, 508.

79 REYES, 2010, p. 397

tação dos direitos fundamentais que impõe serem efetivos, o tratamento jurídico das *políticas públicas* igualmente requer a construção de uma dogmática jurídica adequada para a sua concretização e, por consequência, dos próprios direitos fundamentais.⁸⁰ É possível, portanto, estruturar uma compreensão da teoria das políticas públicas a partir de um olhar constitucionalista, de modo a alicerçar as políticas públicas como estrutura instrumental do projetos constitucionais contemporâneos, tais como o configurado pela Constituição brasileira de 1988. Isso, não significará jamais desconsiderar o *know-how* específico das políticas públicas, construído por outras áreas do conhecimento, mas a busca por (re)conectar esse saber-fazer, com a própria base constitucionalista da compreensão do Estado, da Administração Pública, e seu papel numa perspectiva voltada aos direitos fundamentais.

3. Da teoria do Estado à análise das políticas públicas

É importante, neste específico tópico, perceber em que momento terá iniciado o estudo das políticas públicas. Por essa razão, é inevitável enunciar duas questões fundamentais: **(1^a)** que transformações podem ter originado a propagação de intervenções públicas ao incluir a análise de políticas públicas? Se, por um lado, os domínios da ação administrativa cresceram; por outro, também as técnicas utilizadas pelos tomadores de decisão na atividade pública se diversificaram e sofisticaram⁸¹; **(2^a)** quais foram as correntes

80 Nesse sentido: BREUS, 2007, p. 203.

81 MULLER, 2013, p. 4. Tradução nossa. No original em francês apresenta a seguinte dicção: “[...] Il est manifeste en effet que les théories de l’État, si brillantes pour rendre compte de l’émergence et du développement de la forme État dans l’Occident capitaliste, sont muettes lorsqu’il s’agit

de pensamento, as interrogações teórico-sociológicas que originaram a análise das políticas públicas como método para compreender a ação do Estado?

Encontrar a gênese das políticas públicas é, portanto, entender o processo pelo qual as sociedades industriais “*inventaram*” estes instrumentos que são as políticas públicas e como foram sendo elaboradas progressivamente as novas representações da ação pública para sugerir esta nova relação com o mundo.⁸²

A explosão da divisão social do trabalho é provavelmente a mais espetacular das incontáveis consequências do processo de transformação que incidiu sobre o Ocidente nos séculos XVIII e XIX. Foi neste contexto que se observa o nascimento das Ciências Sociais, numa evolução esquematizada em três processos fundamentais: **(1)** uma ruptura das estruturas tradicionais de atividade econômica; **(2)** um movimento de corte das atividades econômicas na forma de papéis profissionais numerosos, mais especializados e cujo acesso irá depender cada vez mais de uma formação específica; e **(3)** a emergência de novos modelos de combinações desses papéis profissionais sob a forma de novas lógicas da divisão social do trabalho baseada em canais exclusivamente profissionais.⁸³ Trata-se da passagem de uma lógica horizontal/territorial para uma lógica vertical/setorial.⁸⁴ É

d’expliquer les profondes transformations qui ont affecté les modes de régulation de ces sociétés industrielles au cours du XXe siècle”.

82 MULLER, 2013, p. 5.

83 MULLER, 2013, p. 7.

84 O exemplo mais significativo desta transição está ligado ao setor social, em que o problema dos pobres, para além do tratamento local das questões por meio da caridade ou da assistência, conhece o surgimento da forma social do trabalho assalariado e do enfraquecimento do apoio local ao desenvolver-se novas formas de solidariedade ou de laços sociais que desembocarão, finalmente, sobre as diferentes formas de Estado-Providência. Gosta Esping-Andersen apresenta os elementos que

a partir deste momento que o setor social crescerá como um setor específico e integrará o objeto das políticas públicas ao considerar que elas devem ser capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e, notadamente, promover a inclusão social.⁸⁵

O estudo das políticas públicas teve origem nos Estados Unidos, nos anos que antecederam a Primeira Guerra Mundial. Foi a partir do pensamento de autores como Ha-

devem estar presentes na reconceituação do *welfare state*: a garantia dos direitos sociais e das formas como as atividades do Estado, da família e do mercado se relacionam para garantir provisões. E, aí, introduz um elemento fundamental, a “desmercadorização”. Historicamente, conforme ensina Gosta Esping-Andersen, a situação do trabalho nas sociedades pré-capitalistas mostra que poucos trabalhadores, neste período, poderiam ser incluídos como mercadoria, pois não dependiam da venda da força de trabalho para sobreviver. Quando o mercado se amplia, os trabalhadores passam a vender a força de trabalho, e a sobrevivência fica, então, dependente da remuneração do trabalho. Portanto, o trabalhador passa a ser uma mercadoria, e o contrato de trabalho um mecanismo para garantir a reprodução da sociedade. Esta posição de mercadoria, de certa forma, somente será modificada com a emergência dos direitos sociais. Entretanto, a mera presença da previdência social ou da assistência social não produz necessariamente uma desmercadorização significativa se não emanciparem substancialmente os indivíduos da dependência do mercado. Neste sentido, os programas de benefícios, que são insuficientes ou associados a estigmas sociais, não desmercadorizam porque impulsionam o indivíduo a buscar, no mercado, a saída, sendo esta as intenções das leis de proteção aos pobres no século XIX. Gosta Esping-Andersen agrupa os regimes de *welfare state*, a partir das análises empreendidas, em relação ao grau de desmercadorização ao assinalar três tipos: o liberal, o conservador e o social-democrata. Este processo de desmercadorização tem um componente importante e fundamental: a presença e a força política da classe trabalhadora. Os regimes de *welfare state* são resultados de possíveis forças de coalizão política que culminam em diferentes soluções para os conflitos redistributivos. Mais do que criar uma tipologia de *welfare state*, a contribuição do autor se traduz no fato de destacar presença e o papel de mobilização de poder da classe trabalhadora na busca de conquistas sociais. ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 85-116.

85 SOUZA, 2007, p. 66.

rold Dwight Lasswell,⁸⁶ Herbert Alexander Simon,⁸⁷ Charles Edward Lindblom,⁸⁸ e David Easton⁸⁹ que o interesse sobre os assuntos relacionados às políticas públicas vieram a ter projeção.

No Brasil a literatura de referência a esse respeito é de autoria de Celina Maria de Souza que procura identificar os principais aspectos veiculados pelos “[...] *pais fundadores da área de políticas públicas*”⁹⁰. Harold Dwight Lasswell estreia a expressão *policy analysis* [análise de política pública], ainda nos anos 30 do século passado, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e como meio de firmar o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Herbert Alexander Simon introduziu o conceito de racionalidade limitada dos *decisores públicos* [policy makers] ao argumentar, contudo, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Herbert Simon, a racionalidade dos *decisores públicos* é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto interesse dos decisores etc., mas a racionalidade, segundo Herbert Simon, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas [conjunto de regras e incentivos] que enquadre o comportamento dos atores e venha modelar, por sua vez, esse comportamento em direção de resultados desejados, ao atuar impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.

86 LASSWELL, 1936.

87 SIMON, 1970. Informa-se que a primeira edição traduzida para o português brasileiro é de 1965. A obra foi traduzida do original em inglês sob o título “Administrative behavior”, publicada nos Estados Unidos em 1957.

88 LINDBLOM, 1959, p. 79–88.

89 EASTON, 1965.

90 SOUZA, 2006, p. 23.

Charles Edward Lindblom questionou a ênfase no racionalismo de Harold Lasswell e de Herbert Simon ao propor, pois, a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí por que as políticas públicas seriam necessárias para incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. Por fim, David Easton contribuiu para a respectiva abordagem ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. De acordo com David Easton, políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse ao influenciar seus resultados e efeitos.⁹¹

Assim, para entender a gênese da abordagem das políticas públicas é preciso considerar as grandes alterações no âmbito da *(a) burocracia*, *(b) teoria das organizações*, e *(c) gestão pública*.⁹²

Após as transformações que a revolução industrial promoveu e a derrocada dos regimes totalitários [comunistas e fascistas], manteve-se uma questão essencial: será que as sociedades industriais podem se mover sem o Estado? E esse Estado não as irá tolher?⁹³

O conceito de *burocracia* nem sempre transmitiu o sentido que lhe é hoje característica. Inicialmente, quando Hegel [1770-1831] discorria sobre o *Estado burocrático* referia-se a um Estado que transcendia os interesses particulares ao erigir-se no nível do interesse geral. O Estado burocrático era

91 SOUZA, 2006, p. 24.

92 MULLER, 2013, p. 8.

93 MULLER, 2013, p. 8.

assim uma figura da modernidade ocidental. Foi exatamente esta concepção que Karl Marx [1818–1883] veio criticar por considerar que era a sociedade mediante a luta de classes que transmitia sentido ao Estado. Este não seria um veículo de racionalização do mundo e da burocracia, longe de ser a realização da razão, não passaria de um instrumento de estabilização das relações de dominação a serviço dos interesses próprios da classe dominante.⁹⁴ Ainda hoje a crítica de Marx a Hegel coloca uma importante questão: em que medida o desenvolvimento do Estado – e, portanto, das políticas públicas – é o produto inevitável da modernização das sociedades industriais?

A resposta deve ser construída a partir de Max Weber [1864–1920] que entendia não ser possível considerar a burocracia como uma forma social fundada sobre a organização racional dos meios em função dos fins.⁹⁵ No fundo, o propósito da burocracia é organizar as diferentes tarefas independentemente dos agentes encarregados de as executar.⁹⁶

Contudo, qual a razão para uma Administração fundada nestes princípios ser mais eficaz? A resposta parece residir no fato de ela aumentar em proporção a *calculabilidade* dos resultados, visto que o sistema é definido independentemente das qualidades e dos defeitos dos executantes. A ideia reside na pretensão da performance industrial ou administrativa de eliminar a incerteza ligada ao comportamento humano. É a característica impessoal e rotineira da *burocracia* que explica a sua eficácia.⁹⁷ Ainda assim, é nesse *formalismo regulamentar e impessoal* que manifesta a sua falta de eficácia também.

O surgimento do estudo das políticas públicas converge

94 MULLER, 2013, p. 8.

95 WEBER, 1999, p. 216–218, 220, 222, 313, 327, 544.

96 MULLER, 2013, p. 9.

97 MULLER, 2013, p. 9.

com a sobrevivência da *teoria das organizações*, que nasceu nos Estados Unidos na década de 1920, após a crescente insatisfação quanto à organização *taylorista*. Foi nesta altura que o campo de investigação sobre as organizações é que teve seu desenvolvimento. Da variedade de análise foram cunhadas algumas concepções fundamentais tais como: *ator, estratégia, poder, sistema organizado*, dentre outras.

A sociologia das organizações, em comparação com as teorias da burocracia, enfatiza a complexidade das regras que se aplicam às Administrações, mas também sobre a autonomia dos atores das políticas públicas.⁹⁸ Desponta, então, a *gestão pública* como terceira fonte intelectual de análise das políticas públicas.

A *gestão pública* corresponde, nas palavras de Annie Bartoli, “[...] ao conjunto dos processos de finalização, organização, animação e de controle das organizações públicas ao visar a desenvolver os seus desempenhos gerais e a gerir sua evolução respeitando sua vocação”.⁹⁹ Segundo esta definição, a abordagem gerencial está orientada em função do critério de *desempenho*, e é isto que a diferencia da análise de políticas públicas.

Em alusão à lição de Jacques Chevallier, a construção de uma *gestão pública* constituirá um compromisso entre a nova exigência de eficácia e a vinculação às particularidades desta gestão pública que, semelhantemente ao que ocorre com as empresas privadas, a Administração [pública] deve gerir do melhor modo os meios que lhe são afetos [subordinados], mas a eficácia se aprecia fundamentalmente por relação ao grau de realização dos objetivos fixados pelos governantes eleitos (ou, num desenho melhor e mais sofisticado, pela normas jurídicas institucionalizadoras de planos e metas de governo) e não em função apenas da “*rentabilidade*” fi-

98 MULLER, 2013, p. 10.

99 BARTOLI, 2013, p. 10. Tradução nossa.

nanceira. A gestão pública visará a melhorar o “*desempenho público*” ao permitir à Administração atingir os objetivos que lhe são assinalados e institucionalizados, com o melhor custo-efetividade.

No bojo se toda essa discussão está a pergunta, portanto, sobre quais são os grandes objetivos do Estado e da Administração Pública. Seu papel é de fato racionalizar, conter e o sistema de exploração em direção a lógicas de inclusão que permitam que o capitalismo conviva com o desenvolvimento social e a promoção progressiva da igualdade? Ou o Estado é tão somente instrumento (quem sabe já ultrapassado) de avanço e organização do modo capitalista de dominação ensejador, num país como o Brasil, de uma desigualdade estrutural e de níveis de miséria que colocam em xeque a efetividade do projeto constitucional? Novamente cabe, portanto, externar a importância de uma abordagem constitucionalista das políticas públicas. Nesta, claramente se estrutura um discurso vinculativo dos programas e ações estatais às lógicas inclusivas do projeto constitucional contemporâneo. Portanto uma abordagem constitucionalista das políticas públicas permite opor às pretensões excludentes de gestão do Estado um dever constitucional de compreender a Administração Públicas as respectivas políticas públicas como instrumentos do projeto constitucional de redução das desigualdades, afirmação solidária das liberdades e promoção com máxima capilaridade da dignidade humana.

4. Entre o político e as políticas

Ao ter como foco o assunto *políticas públicas* é preciso, de início, esmiuçar o seu conceito ao descortinar o que é uma política [*policy*].

A ideia de *políticas públicas* pressupõe a existência de uma esfera ou âmbito da vida que não é privado ou puramen-

te individual, senão *coletivo*. O *público* compreende aquela dimensão da atividade humana que se acredita precisar de regulação ou intervenção governamental ou social, ou, pelo menos, a adoção de medidas comuns.¹⁰⁰

Conforme assinala Wayne Parsons, o modo como a ciência das políticas públicas evoluiu após a Segunda Guerra Mundial não foi senão “[...] *uma adaptação do enfoque geral de políticas públicas recomendada por John Dewey e seus colaboradores*”.¹⁰¹

O significado da palavra “políticas” não é invariável, muito menos unívoco. Há divergências no debate sobre se as *políticas* exprimem muito mais uma estratégia com um “*fim pretendido*”. E que, por outro lado, poder-se-ia afirmar que uma *política pública* também revela ser algo que carece de um fim pretendido e que, ainda assim, é levada a efeito [efetivada] na prática da implementação ou administração. Por exemplo, em muitos idiomas europeus como o alemão, o italiano ou o espanhol não é assim tão fácil distinguir entre *políticas* [*policy*] e *política* [*politics*].¹⁰²

O significado hodierno da noção inglesa de *policy* consiste em “*tomar uma medida ou formular um plano, uma série de objetivos políticos em contraposição à administração*”. Ademais, o sentido moderno da palavra *policy*, que data especificamente do período do segundo pós-guerra, refere-se a uma lógica *racional*, de uma manifestação de um juízo ponderado. Uma *política pública* exprime, assim, “*a intenção de definir e estruturar uma base racional para atuar ou não atuar*”.¹⁰³

Quando o Estado modifica a sua maneira de legitimar o discurso, a função das políticas também muda. O Estado

100 PARSONS, 2007, p. 37.

101 PARSONS, 2007, p. 39.

102 PARSONS, 2007, p. 47.

103 PARSONS, 2007, p. 47.

democrático liberal moderno do segundo pós-guerra seria um sistema que buscava definir a sua legitimidade a partir das suas políticas. Wayne Parsons ao recorrer às formulações de Brian Hogwood e de Lewis Gunn especifica dez usos diferentes para o termo *políticas públicas* no sentido moderno sob as seguintes qualificações: (1) etiqueta para se referir a um âmbito de atividades; (2) expressão do propósito geral ou da situação desejável sobre determinados assuntos; (3) propostas concretas; (4) decisões governamentais; (5) autorização formal; (6) programa; (7) resultado [*output*]; (8) impacto; (9) teoria ou modelo; e (10) processo.¹⁰⁴

Assim, pode ser importante compreender o significado da noção das políticas num contexto mais histórico, pois, tal como acontece com o conceito de *público*, a evolução do sentido da palavra *política* diz muito acerca das mudanças no seu exercício. De qualquer modo, com o passar do tempo esta noção de políticas [*policy*] como política [*politics*] e vice-versa foi substituída pela ideia de que o caráter político das políticas públicas, conforme retroexpendido, radicava no momento da sua aplicação ou implementação como “*administração*” ou “*burocracia*”.¹⁰⁵ Com o desenvolvimento da sociedade industrial nos Estados nacionais e suas consequentes formas administrativas, a burocracia converteu-se na expressão do componente racional do Estado, cuja função era levar a cabo a vontade dos seus eleitores.

A legitimidade da *burocracia* derivava do seu caráter supostamente *apolítico*, ao passo que os políticos afirmavam que a sua autoridade residia na aprovação das suas políticas ou “*plataformas*” por parte do eleitorado. Por isso, o termo *policy* converte-se numa expressão de *racionalidade política*.

104 PARSONS, 2007, p. 48.

105 PARSONS, 2007, p. 49.

Dispor de uma política é ter razões ou argumentos racionais que incluem tanto a presunção de que se compreende um problema como de que se tem uma solução, colocando sobre a mesa o problema e as medidas que devem ser tomadas. Uma política oferece um tipo de teoria sobre a qual se erige a reivindicação da legitimidade. Com o desenvolvimento dos modernos sistemas eleitoral e de partidos nas sociedades industriais, o discurso das políticas representou o principal modo pelo qual o eleitorado participava na *política* e se relacionava com elites políticas rivais.

Atualmente, *políticas* [*policy*] e *política* [*politics*], pelo menos na língua inglesa, são duas noções completamente distintas. Ora, a linguagem e a retórica das *políticas* converteram-se no principal instrumento de *racionalidade política*, de atuação políticas pós-eleitoral, do ponto de vista lógico, ou seja, de atuação política no Estado, enquanto governo e vinculado a metas e objetivos do público-alvo cidadão. Como consignou Harold Dwight Lasswell, “[...] a palavra *policy* usa-se comumente para designar as eleições mais importantes, [...], esta palavra carece de muitas das conotações indesejáveis agrupadas em torno do adjetivo político, que com frequência parece implicar ‘partidarismo’ ou ‘corrupção’”.¹⁰⁶

As elites políticas, nos sistemas democráticos liberais, devem “[...] acompanhar as suas propostas ou os seus atos racionais”. Por exemplo, se em regimes que operam em função de um código de crenças religiosas, bastará uma decisão que se arrima na base de um preceito religioso para considerar aquele código legítimo; agora, em sociedades menos formadas em torno de valores religiosos, os políticos e os *desenhadores de políticas* têm de declarar que os seus atos são produto de uma reflexão racional sobre os fatos, ou seja,

106 LASSWELL, 1951, p. 5.

em outras palavras, esperam-se que os governos possuam “*uma política*”.¹⁰⁷

Em outro plano de análise, Klaus Frey busca perquirir as distinções entre as designações *policy*, *politics* e *polity* ao considerar que a *policy* se insere no plano da dimensão institucional ao aludir à ordem do sistema político, demarcado pelo próprio sistema político, e o aspecto institucional estruturante do sistema político-administrativo. Já a *politics* se revela no quadro da dimensão processual ao atentar para o processo político, de modo conflituoso quanto à exigência de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição. Como *policy*, enquadrada no plano da dimensão material, se ocupa de conteúdos concretos ao abranger programas políticos, problemas técnicos e conteúdo material das decisões políticas.¹⁰⁸

5. Uma aproximação ao conceito operacional de política pública e sua relação com o Direito

Procura-se, doravante, esboçar um conceito de política pública com o escopo de torná-lo operacional para a adequada apreensão sobre a confluência entre Direito e políticas públicas ao que a expoente jurista Maria Paula Dallari Bucci tem predileção por qualificar como abordagem [*approach*] Direito e políticas públicas [DPP] ao revestir-se, pois, tal abordagem, de vocação aplicada e firmada em proposições juridicamente bem articuladas com aptidão para análise de problemas concretos e oferecimento de soluções.¹⁰⁹

As políticas públicas, desenvolvidas originalmente no contexto de programas econômicos e sociais, invadiram todo

107 PARSONS, 2007, p. 50.

108 FREY, 2000, p. 216-217.

109 BUCCI, 2019, p. 816.

o campo do Direito. Os novos ramos, como aqueles que tratam do ordenamento do território ou da proteção ambiental, são claramente âmbitos em que o Direito é uma ferramenta ordenadora de uma política pública.¹¹⁰ É desses dois domínios tão característicos do intervencionismo contemporâneo a observância de exemplos ilustrativos das mudanças que são produzidas no nível da estrutura jurídica. Entretanto, todos os ramos do Direito, mesmo aqueles que constituem objeto de grandes codificações, estão a lidar, hodiernamente, com o pensamento finalístico das políticas públicas. O Direito de família e a política da família, bem como da criança e do adolescente, por exemplo, já são indissociáveis. A aplicação do Código Penal não é mais concebível independentemente de uma política criminal. O pensamento finalístico alcança todos os ramos do Direito, mesmo os originalmente concebidos como leis-quadro um ambiente jurídico anterior ao giro das políticas públicas.

Todos os dias ouvem-se termos como “*política pública educacional*”, “*política sanitária*”, “*política externa*”, “*política ambiental*”, “*política criminal*” etc. ao indicar rótulos [ou etiquetas] que identificam um campo de atividade dos poderes públicos e formam parte da linguagem quotidiana. Por seu turno, igualmente é usual a adoção de expressões como “*política anti-inflacionária*” ou “*política protecionista*” ao exprimirem um propósito determinado.¹¹¹

Pode-se dizer que a partir da década de 60 do século XX desenvolveu um crescente interesse pelo estudo de políticas no âmbito das ciências sociais e, sobretudo, da Ciência Política. Foi, pois, na década dos anos sessenta que emergiram trabalhos sobre os modelos de elaboração de políticas, mas na década seguinte [anos 70 do século passado] é que

110 MORAND, 1999, p. 13.

111 SANCHEZ, 2006, p. 69.

sobreveio a ocorrência de propostas acerca do conjunto de processo [ou ciclo] das políticas públicas numa tentativa de analisar o que os governos fazem, como, por que e quais os efeitos produzidos. Todos esses estudos têm um eixo central e comum ao se referirem ao conjunto de atividades do Estado identificado genericamente como “*políticas públicas*”.¹¹²

O objeto das políticas públicas não reside no poder político em si mesmo, mas na sua utilização para resolver os problemas coletivos. A noção de políticas públicas se refere, pois, às *interações, alianças e conflitos*, num marco institucional específico entre os diferentes atores políticos, administrativos e sociais ao procurar resolver os problemas coletivos manifestados.¹¹³ Por essa razão, a ideia de política pública incorpora o conjunto de atividades normativas e administrativas ao visar a melhorar ou a resolver problemas reais. Logo, este conjunto de decisões e ações é o que define como *política pública*. Sempre e quando se trate de decisões que emergem dos atores públicos [embora eventualmente não sejam] e que pretendam orientar a conduta de uma população determinada a fim de que um problema coletivo [ao considerar que a sociedade, por si mesma, não está em condições de solucionar] seja possível de ser resolvido mediante um esforço conjunto.¹¹⁴

A variedade de acepções e usos do termo *política pública* se complementa com a grande quantidade de definições acadêmicas. É possível categorizar mais de uma dezena de acepções distintas do vocábulo *política* [*policy*], entre as quais podem ser assim designadas: **(a)** política pública como expressão de um propósito geral ou um estado de coisas desejado; **(b)** política pública como decisão do governo; **(c)**

112 SANCHEZ, 2006, p. 68.

113 SUBIRATS, 2008, p. 37.

114 SUBIRATS, 2008, p. 37

política pública como uma autorização formal; **(d)** política pública como programa; **(e)** política pública como produto ou modelo; **(f)** política pública como processo. Ora, perante esta multiplicidade de acepções para o vocábulo, não é possível encontrar uma definição de política pública ao cogitar uma robusta precisão que reúna um consenso geral.¹¹⁵

Por exemplo, Hecló Hugh ao afirmar que *policy* não é um termo autoevidente sugere que: “[...] *uma política pode ser considerada útil como um curso de ação ou inação em vez de decisões ou ações específicas, e tal curso tem de ser percebido e identificado pelo analista em questão*”.¹¹⁶ Por sua vez, William Leuan Jenkins considera a política como “[...] *um conjunto de ação de decisões inter-relacionadas [...] referentes à seleção de metas e meios para alcançá-los dentro de uma situação específica*”.¹¹⁷ Outros, como James Anderson, definem o vocábulo política como “[...] *um curso de ação relativamente estável e proposital, seguido por um ator ou conjunto de atores ao lidar com um problema ou questão preocupante*”. Essa definição de James Anderson focaliza o que é realmente feito, em vez do que é apenas proposto ou pretendido; diferencia uma política de uma decisão, que é essencialmente uma escolha específica entre alternativas e,

115 SANCHEZ, 2006, p. 69.

116 HECLO, 1972, p. 85. Tradução nossa. No original em inglês apresenta a seguinte dicção: “[...] A policy may usefully be considered as a course of action or inaction rather than specific decisions or actions, and such a course has to be perceived and identified by the analyst in question”.

117 JENKINS, 1978, p. 15. Este foi um dos primeiros livros de um pesquisador britânico que buscou atender o mercado sobre a análise de políticas que [em suas palavras] “*decolou*” nos anos 1970. William Jenkins esteve ocupado em desenvolver [com vários colegas] um dos primeiros cursos sobre políticas públicas na Grã-Bretanha na Loughborough University em 1970-1971. O livro trata de aspectos teóricos de políticas públicas e busca refletir sobre as implicações das técnicas racionais importadas no governo. O livro possui uma abordagem interdisciplinar e mostra como o estudo da política e os estudos de ensino da política têm de adotar uma variedade de disciplinas e abordagens.

além disso, considera a política como algo que se desenvolve ao longo do tempo.¹¹⁸

Ainda assim, a definição mais elástica é a formulada por Brainard Guy Peters, professor da Universidade de Pittsburgh, ao conceituar *políticas públicas* como “[...] o conjunto de atividades governamentais, atuando diretamente ou por meio de agentes e que são direcionadas no sentido de influenciar a vida dos cidadãos”.¹¹⁹ Embora esta noção apresente alguma operacionalidade pela sua abrangência, deve ser acompanhada de algumas considerações.

Em primeiro lugar, é notório que as políticas públicas mesmo que venham se desenvolver essencialmente no âmbito do setor público – e isso significa que, conforme o sistema de governo,¹²⁰ outras instituições, além do governo, possam também intervir neste campo –, raramente serão decididas e desenvolvidas apenas por uma entidade ao implicar geralmente a inter-relação entre diversas entidades, níveis administrativos e outros atores. Todavia, a ação do governo não se expressa diretamente por meio das políticas, mas, sim, pelos produtos primários desta ação [*outputs*], os quais mediante seu impacto sobre a sociedade, dão lugar a resultados [*outcomes*], ou seja, o *produto* de uma política pública é aquilo que uma instituição governamental faz

118 ANDERSON, 2010, p. 3.

119 PETERS, 2018, p. 4. Tradução nossa. No original em inglês apresenta a seguinte dicção: “[...] Stated most simply, public policy is the sum of government activities, whether pursued directly or through agents, as those activities have an influence on the lives of citizens”.

120 Os sistemas de governo compreendem o presidencialismo e o parlamentarismo. Os sistemas de governo indicam o grau de dependência ou independência entre os Poderes Legislativo e Executivo, seja na criação da ordem jurídica como um todo, seja na condução da vida administrativa do Estado, no âmbito maior da formulação de políticas públicas focadas nos objetivos do Estado. Nesse sentido, conferir: GÓES, 2015, p. 118. Veja também: BONAVIDES, 2014, p. 317-368.

num certo momento e num âmbito determinado.¹²¹ Logo, trata-se de *aspectos intermediários* no processo das políticas. Por outro lado, os *resultados* ilustram o impacto ou resultado que a política pública está a conquistar na sociedade. Em alusão à lição de Aaron Wildavsky [1930–1993] ao afirmar que a “[...] política é um processo e também um produto. É usada para se referir a um processo de tomada de decisão e também ao produto desse processo”.¹²²

Esta distinção não é irrelevante porque são os resultados, previstos e imprevistos, “[...] que nos permitem avaliar o desempenho [performance] de uma política ao relacioná-la com os seus fins”, ao passo que “o controle da obtenção ou não do nível desejado de produtos, realizações mais a curto prazo que os resultados, permite detectar os problemas durante a implementação e guia o seu desenvolvimento”.¹²³ Por sua vez, as instituições governamentais dispõem de um conjunto de instrumentos que lhes permitem obter estes produtos e resultados, isto é, servem para produzir determinadas mudanças [ou impactos] na vida dos cidadãos. A combinação específica “[...] entre eles e o seu respectivo nível de intensidade numa política variará em função da efetividade esperada da sua utilização em cada momento do processo e em cada âmbito de atividade”.¹²⁴

Posto isto, ao trilhar a abordagem de Brainard Guy Peters, os instrumentos de ação das políticas públicas são as

121 SANCHEZ, 2006, p. 71.

122 WILDAVSKY, 2018, p. 421. *E-book*. Tradução nossa. No original em inglês apresenta a seguinte dicção: “[...] Policy is a process as well as a product. It is used to refer to a process of decision-making and also to the product of that process”.

123 SANCHEZ, 2006, p. 71. Tradução nossa. No original em espanhol apresenta a seguinte dicção: “[...] En cambio el control de la obtención o no del nivel deseado de productos, realizaciones más a corto plazo que los resultados, permite detectar los problemas durante la implementación y guía su desarrollo”.

124 SANCHEZ, 2006, p. 71.

(1) *normas jurídicas* que constituem o único recurso próprio e exclusivo do Estado ao estar o seu estabelecimento afastado do alcance dos atores privados. Em termos instrumentais, é por meio das normas jurídicas que os poderes públicos autorizam e estabelecem formalmente as atividades que constituem as políticas públicas, ao mesmo tempo em que limitam a discricionariedade da atuação dos atores;¹²⁵ (2) *serviços de pessoal*, que constituem um elemento fundamental em razão de a elaboração e aplicação das políticas necessitar de uma infraestrutura humana – organizadora e material – sobre a qual se possa apoiar e que busque a realização [concretização] prática das políticas [com provisão de bens e serviços aos cidadãos] por meio de funções específicas; (3) *recursos materiais*, especialmente os *financeiros*, que são o elemento que permitirá ou não a implementação das políticas públicas definidas normativamente tal como o funcionamento dos serviços de pessoal; e a (4) *persuasão*, que se trata de um instrumento essencial, porquanto em aceitando os cidadãos, o governo como legítima expressão da vontade majoritária tem em vista a consecução dos interesses gerais da sociedade.¹²⁶ Nesse sentido, se é verdade que todas as políticas públicas incorporam elementos de persuasão por meio de ser justificada [legitimada] pelo governo, algumas a incorporam como recurso ou componente fundamental.¹²⁷

Buscou traçar os contornos conceptivos de políticas públicas sob uma aproximação descritiva ao residir o debate em saber se uma política pública é apenas, ou pelo menos, primordialmente, a *decisão [governamental]* ou implica algo mais. Todas as definições neste sentido descritivo revelam uma série de componentes comuns, nomeadamente: **(a) ser**

125 PETERS, 2018, p. 6.

126 PETERS, 2018, p. 5-9.

127 SANCHEZ, 2006, p. 72.

institucional, visto que a política pública é elaborada ou decidida por uma autoridade formal e legalmente constituída; **(b) ser decisória**, apresentando-se as políticas públicas como um *conjunto* [sequencial] de decisões, referente à eleição de fins e/ou meios numa situação específica, como resposta a problemas e necessidades; **(c) ser comportamental**, implicando ação ou inação, fazer ou não fazer nada, embora uma política pública seja, sobretudo, um curso de ação e não apenas uma decisão isolada; e **(d) ser causal**, já que as políticas públicas consistem em produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social.¹²⁸

Assim, de acordo com Pierre Muller,¹²⁹ é necessário chegar a um conceito operacional de política pública para qualificar bem o objeto e o campo de estudo desta disciplina. No fundo, todas as definições acima esboçadas permitem uma compreensão global e abrangente e, nesta medida, cimentar um sentido operacional de políticas públicas. É nesta direção que se delineia uma concepção proposta por Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frederic Varonne ao reunir os principais elementos sobre os quais existem algum consenso na literatura específica sobre o tema. Portanto, sob a perspectiva que se nutre como definição de política pública, pode-se concebê-la como:

[...] um conjunto sucessivo de decisões ou de ações, intencionalmente coerentes, tomadas por diferentes atores públicos e, às vezes, não públicos – cujos recursos, nexos institucionais e interesses variam – para resolver problemas politicamente definidos como coletivos. Este grupo de decisões e ações concedem lugar a atos formais com um grau de obrigatoriedade variável, tendentes a modificar a conduta de grupos sociais que, se supõe, originou o problema coletivo a resolver [*grupos-alvo*], no interesse de grupos

128 SANCHEZ, 2006, p. 72-73.

129 MULLER, 2013, p. 18.

sociais que sofrem os efeitos negativos do problema em questão [*beneficiários finais*].¹³⁰

Como facilmente se observa, a noção avançada de política pública incorpora o conjunto de atividades normativas e administrativas que objetivam melhorar ou resolver problemas reais. A dimensão normativa de uma política pública é importantíssima pela questão da *vinculação e obrigatoriedade*. A maioria das leis novas apenas produz efeitos quando os atores políticos, administrativos e sociais, enquadrados em diferentes marcos institucionais e mediante estratégias de interação, tomam a decisão formal correspondente e passam a atuar processualmente num ciclo de atividades direcionados ao adimplemento dos objetivos governamentais e administrativos configurados nessas leis. Os efeitos desejados dependerão, pois, de um conjunto de decisões complexas que se encadeiam desde o centro até a periferia. É este conjunto de decisões e ações que define como política pública, sempre e quando se trate de decisões que emergem de atores públicos [embora eventualmente possam não sê-lo] e que pretendem orientar a conduta de um determinado segmento da população [*população-alvo*], a fim de que um *problema coletivo* [que a sociedade não consegue resolver por si mesma] possa ser resolvido mediante um esforço conjunto. Assim, as políticas públicas incorporam as decisões correspondentes a todas estas e cada uma das etapas da ação pública e as normas jurídicas são um importante elemento, tanto de organização da cadeia procedural (de atividades-meio consertadas) quanto do objetivos institucionais das políticas públicas.¹³¹

130 SUBIRATS, 2008, p. 36.

131 SUBIRATS, 2008, p. 37.

6. Conceito jurídico de política pública

Os contornos conceituais e doutrinários expendidos têm a virtualidade de conseguir englobar, de uma forma coerente e abrangente, as diversas facetas que caracterizam uma política pública.

Procurar-se-á, agora, esboçar um conceito normativo de política pública, um conceito juridicamente estruturado, onde o elemento da normatividade não seja apenas uma ferramenta de organização da política pública, mas seja o seu elo com os fins constitucionais que legitima uma política pública como política voltada ao interesse público, social, coletivo.

Como afirmou Brainard Guy Peters, um dos instrumentos de ação das políticas públicas, talvez o mais importante, são as *normas jurídicas* ao constituírem o um recurso próprio e exclusivo do Estado, cuja instituição encontra subtraída do encaicho dos atores privado, superando-se a atomização de esforços privados pela organicidade de um esforço público em direção a fins coletivos (ainda que com a concertação de atividades privadas colaborativas desse esforço organizado).¹³²

O papel do Direito na configuração das políticas públicas é duplamente importante visto conformar tanto as instituições que impulsionam, desenham e realizam as políticas públicas como as manifestações da atuação estatal. Nessa linha de intelecção, é notória a relevância de assentar um conceito normativo de políticas públicas ao ter em conta que é sobre o Direito que se firma o quadro institucional conformador das políticas públicas. Trata-se de um quadro complexo em que deve ser empreendido um processo dialógico entre o Poder Legislativo, o governo [*direção política*]

132 PETERS, 2018, p. 6. No mesmo sentido, conferir: SANCHEZ, 2006, p. 72.

e a administração pública [*estrutura burocrática*], todos com um papel crucial.¹³³

Segundo Thiago dos Santos Acca, o Direito desempenha um papel da distribuição de bens como saúde, educação e moradia, mas isso não significa que essa distribuição caiba prioritariamente ao Direito e, por conseguinte, ao Poder Judiciário. As políticas públicas são elaboradas e executadas no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, pois eles não só possuem conhecimento técnico para lidar com problemas sociais como, diversamente do Judiciário, podem criar planos para a alteração da realidade sem se vincular a procedimentos processuais, como a observância a prazos determinados. O Poder Judiciário guia-se apenas quando provocado e, em questão de direitos sociais, sua atuação é subsidiária.¹³⁴

No entanto, caso o sistema político venha se inclinar e agir em benefício de certos grupos sociais ou de interesses, em consequência disso as políticas públicas, inevitavelmente, podem não cumprir o seu escopo central que é beneficiar os mais desfavorecidos. Nessa linha de inteligência, a atuação do Poder Judiciário é relevante no sentido de promover mudanças no processo político quando ao “ouvir”, mediante processo, os grupos que não estavam sendo considerados ou adequadamente representados. Esse papel notável do Judiciário implica alteração no comportamento dos agentes públicos que buscam favorecer a adoção de decisões e a promoção de políticas públicas imparciais ao levar em conta toda a sociedade, abrangendo aqueles que possuem seus interesses sub-representados na arena política. Além disso, o Poder Judiciário auxilia na tomada de decisão e constitui um espaço em que atua “[...] *em prol do controle de justificativas e da racionalidade da decisão política*”.¹³⁵

133 Nesse sentido: BUCCI, 2006, p. 37.

134 ACCA, 2019, p. 154.

135 ACCA, 2019, p. 158-159.

Percebe-se um campo em que é visível a confluência entre a *política* e o *Direito*.¹³⁶ Do lado da *política* estão as funções de apontar o modelo, de contemplar os interesses em questão, de arbitrar conflitos, consoante a distribuição de poder e, ainda, de equacionar a questão do tempo ao distribuir as expectativas de resultados entre curto, médio e longo prazo, etc.¹³⁷ Por seu turno, ao *Direito* cumpre moldar o trabalho efetuado pela política ao transformá-lo em padrões vinculantes, normas de execução, dispositivos de controle; enfim, conformando normativamente o conjunto institucional por meio do qual opera a política.¹³⁸

Nesta ordem de ideias, Maria Paula Dallari Bucci ensina que ao se adotar a concepção de políticas públicas em Direito consiste em aceitar um nível maior de interpenetração entre

136 Acerca da relação entre Direito e política, veja-se em: GRIMM, 2006, p. 3-16. Nas páginas 3 e 4 desta obra jurídica, Dieter Grimm pontifica o seguinte: "Em sua forma atual, a relação entre Direito e política encontra-se decisivamente cunhada pela positivação do Direito. Por positivação entenda-se o processo histórico no qual o Direito passou de validade tradicional ou transcendente para validade decisionista. O resultado desse processo, o Direito positivo, é caracterizado por sua realização por meio de uma legislação humana consciente e sua validade por força de decisão. Essa decisão não ocorre no sistema jurídico, mas, sim, no político. **O que vale juridicamente é determinado politicamente.** Nesse caso, a política está subordinada ao Direito. Um conteúdo próprio, politicamente independentemente do Direito, não existe. [...] A tarefa da política esgotava-se na imposição do Direito em vigor independente dela. Ela não precisava formá-lo, mas conservá-lo e, no caso de uma violação, restabelecê-lo. Para o cumprimento dessa tarefa ela era munida de poder. Mas só enquanto exercia seu poder a serviço do Direito, desfrutava de legitimidade e podia exigir observância". [Grifo nosso].

137 Cabe ao Estado, neste âmbito, o papel de coordenador dos diversos meios que se encontrem à sua disposição, de forma que venha harmonizar as diferentes atividades públicas e privadas - de prestação, normativa, de regulação, de fomento etc. - para a realização de determinados objetivos políticos e com relevância no plano social mediante a consecução de políticas públicas. Conferir: BARCELLOS, 2008, p. 116-117.

138 BUCCI, 2006, p. 37.

as esferas jurídica e política, ou seja, assumir a comunicação entre os dois subsistemas com o reconhecimento deste diálogo na estrutura burocrática de poder, Estado e administração pública, cuja circunstância se apresenta ao atribuir ao Direito critérios de qualificação jurídica das decisões políticas por adotar o Direito uma postura crescentemente substantiva e, portanto, mais informado por elementos da política.¹³⁹

O Estado apenas pode agir quando possui uma habilitação legal que o legitime para isso. Assim, a elaboração das políticas públicas terá sempre de mover-se dentro dos parâmetros da constitucionalidade e da legalidade ao implicar, portanto, que os atos e as omissões que constituem cada política pública sejam reconhecidos pelo Direito e, logo, produzam efeitos jurídicos.¹⁴⁰ Desta forma, o problema passa a ser o de desenvolver a análise jurídica de modo que venha tornar “[...] operacional o conceito de política, na tarefa de interpretação do Direito vigente e de construção do Direito futuro”.¹⁴¹

O risco desta interpenetração entre Direito e política é o risco de descaracterização da lei¹⁴² pela lógica das políticas públicas, como vetores de programas para a realização de direitos fundamentais.¹⁴³ Na verdade, como adverte Jürgen

139 BUCCI, 2002, p. 241-242.

140 Nesse sentido: BUCCI, 2006, p. 37.

141 COMPARATO, 1998, p. 44.

142 BUCCI, 2006, p. 37.

143 Cumprir dizer que a “[...] politização do Direito não significa simplesmente que o conteúdo do Direito não pode ser visto de forma totalmente independente da política porque o Estado contemporâneo é caracterizado pelo fato de o Direito [e, logo, a lei] ser uma ferramenta disponível para os parlamentos ou governos poderem realizar políticas, programas no seio de uma determinada comunidade”. Em razão disso, pode-se afirmar que a “[...] politização do Direito é o fenômeno pelo qual a própria estrutura ou a natureza do fenômeno jurídico e raciocínio jurídico é alterado devido ao fato de os atores políticos e jurídicos recorrerem cada vez mais ao Direito, tendo como principal [e muitas vezes exclusivo] critério a aplicação dos

Habermas, mesmo “[...] no Estado Social, o Direito não pode diluir-se em política, pois, neste caso, a tensão entre faticidade e validade, que lhe é inerente, bem como a normatividade do Direito, se extinguiriam”. E, nesta inteligência, sustenta que “[...] o Direito torna-se politicamente disponível, porém, ao mesmo tempo, ele prescreve para a política as condições de procedimento que ela tem que levar em conta para dispor do Direito”.¹⁴⁴ No entanto, esta interpenetração entre Direito e política exprime uma relação tão necessária como inquebrável e uníssona, mesmo que existam riscos provenientes desta interpenetração, é **impossível** efetuar uma total ruptura entre estas duas realidades.¹⁴⁵

Conforme se registrou em momento anterior, a noção de política pública apresenta um sentido complexo e dinâmico, o que coloca algumas dificuldades na tarefa de delimitar um conceito normativo de política pública. Não obstante, é possível delinear efetivamente [e adequadamente] um conceito jurídico de políticas públicas.

Posto isto, ao ter em vista, pois, interprender um conceito normativo de políticas públicas que seja operativo, é necessário identificar a utilidade analítica do conceito que se pretende circunscrever. O benefício funcional do conceito é indubitável quando se pretende discutir, por exemplo, sobre a possibilidade de controle jurisdicional de políticas públicas¹⁴⁶ e, ao considerar que o sistema de fiscalização da

seus próprios valores e das suas próprias políticas”. ZAMBONI, 2010, p. 132.

144 HABERMAS, 1997, p. 171.

145 Isso não quer dizer, conforme pontifica Jürgen Habermas, que o Direito e a política não tenham funções próprias, porquanto cabe ao Direito a estabilização de expectativas de comportamentos e à política a realização de fins coletivos. HABERMAS, 1997, p. 182, 192.

146 Sobre o controle jurisdicional de políticas públicas, recomenda-se a leitura dos seguintes textos: GRINOVER, 2013, p. 125-150; LEONARDI, 2013, p. 183-212; WATANABE, 2013, p. 213-224; CANELA JÚNIOR, 2013, p. 225-236; QUINTAS, 2017, p. 29-48; CARVALHO; SOUZA, 2020, p. 345-372.

constitucionalidade brasileiro fiscaliza normas, é preciso de um conceito onde esteja evidenciado a exteriorização normativa da política pública. Ao atentar para o ciclo de políticas públicas¹⁴⁷ é encontrado na fase da *implementação da política*, especificamente na tomada de decisão a adoção de um programa legislativo, momento em que seja possível haurir uma norma-objetivo para avançar com a política. De acordo com Yves Meny e Jean-Claude Thoening, a fase de implementação da política pública “[...] é a fase de uma política pública durante a qual se produzem atos e efeitos a partir de um marco normativo de intenções, de textos ou de discursos”.¹⁴⁸ Por sua vez, o ator relevante, nesta sede, será aquele que estiver constitucional e/ou legalmente habilitado/legitimado para aprovar um instrumento jurídico ou regulamentar de conformação da política pública. Assim, ao se aferir a possibilidade do controle jurisdicional, os atores particularmente relevantes serão aqueles legitimados constitucionalmente a produzir leis ou atos normativos, isto é, governos [em todas as esferas] e o parlamento.

Opta-se, agora, por firmar a ideia que caracteriza essencialmente políticas públicas, a saber: “[...] as políticas públicas são frequentemente vistas como estruturas normativas que enquadram as ações de atores individuais, coletivos e de organizações”.¹⁴⁹ Logo, se uma lei formalmente editada, con-

147 Sobre o ciclo das políticas públicas, conferir: PARSONS, 2007, p. 111-115; SECCHI, 2012, p. 33-60.

148 MENY; THOENIG, 1992, p. 158. No original em espanhol apresenta a seguinte dicção: “La implementación designa la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o discursos. Poner en práctica, ejecutar, dirigir, administrar: no faltan palabras para identificar lo que, a primera vista, parece evidente a cada uno”.

149 LASCOURMES, 2019, p. 405. No original em francês apresenta a seguinte dicção: “Les politiques publiques sont souvent envisagées comme des structures normatives qui cadrent les actions des acteurs individuels et

siderada isoladamente, não permite garantir a validade das políticas públicas, então “[...] há que ir mais fundo e mais longe e mergulhar na Constituição” ao presumir que “[...] o ato instituidor por excelência do Estado, no reconhecimento dos direitos e dos deveres fundamentais do homem e do cidadão, na consagração dos princípios fundamentais da ação estatal e, na flexibilidade por estes permitida, encontrar a legitimação que falta para as políticas públicas”.¹⁵⁰

Um aspecto com manifesta relevância que hoje deve estar sempre presente, reside na imprescindibilidade das pessoas e da comunidade em geral na construção das políticas públicas ao se apresentar como uma forma de reforço da legitimidade que os poderes parecem estar a perder ao desvelar “[...] a abertura para um novo modo de exercer o poder político e de o compreender juridicamente”.¹⁵¹

O Estado possui uma complexa e árdua função de orquestrar, sob a limitação do Direito, ações multiformes, abertas, por meio da administração pública dialogal, aos contributos das pessoas e da comunidade, bem como vinculadas à necessidade de prestar contas à comunidade [accountability] pelas expectativas que cria [responsiveness] e pelo que faz [responsability], permanentemente, o que força o aparecimento de técnicas de monitoramento e de avaliação de políticas públicas, correspondentes a formas diferentes de controle de ação, com especial atenção ao controle interno e ao controle social, sem prejuízo da indispensável atuação dos tribunais na sua esfera própria de competência.¹⁵²

Em alusão ao pensamento de Diogo Rosenthal Coutinho, o Direito nas políticas públicas, para este autor, pode

collectifs, et des organisations”.

150 GARCIA, 2009, p. 46.

151 GARCIA, 2009, p. 46.

152 GARCIA, 2009, p. 46-47.

ser percebido ao exibir uma função incomum, inusual por assegurar que as políticas públicas não venham se desvencilhar dos mecanismos de participação e *accountability*, ou seja, as normas jurídicas impulsionam que as políticas públicas possam ser mais democráticas, porquanto as regras procedimentais procuram disciplinar, por exemplo, que consultas, audiências públicas e a publicidade dos atos administrativos venham obrigar que as políticas públicas a estarem mais abertas aos *inputs* de uma pluralidade de atores. A arquitetura jurídica pode ser apta a estimular a mobilização de atores que, de outra forma, não se engajariam no acompanhamento e na avaliação de programas de ação públicos. Nesta ordem de ideias, o Direito constituiria indispensável veículo condutor pelo qual agendas, ideias e propostas engendradas na esfera pública venham circular e concorrer espaço nos círculos tecnocráticos.¹⁵³

Em síntese, o conceito normativo de política pública se identifica perante o quadro normativo traçado constitucionalmente e infraconstitucionalmente, situando-se essencialmente na fase de implementação das políticas públicas. Assim, se em momento anterior se definiu política pública em sentido amplo como “[...] *um conjunto sucessivo de decisões ou de ações, intencionalmente coerentes, tomadas por diferentes atores públicos e, às vezes, não públicos – cujos recursos, nexos institucionais e interesses variam – para resolver problemas politicamente definidos como coletivos*”,¹⁵⁴ de um ponto de vista normativo, uma política pública será a exteriorização jurídico-legal dessa multiplicidade de decisões e/ou ações sob o controle do governo ou do Poder Legislativo, em princípio, na roupagem formal de lei, abrangendo, ainda, outros atos normativos hábeis para a produção de efeitos jurídicos.

153 COUTINHO, 2018, p. 203.

154 SUBIRATS; KNOEPFEL, 2008, p. 36.

7. Conclusão

A presente abordagem investigativa não se circunscreveu a um estudo meramente abstrato ou descritivo, mas devotou-se a analisar amplamente a concretude do debate ao destacar o estado da arte do estudo das políticas públicas e sua ilação com a linguagem jurídica contemporânea. Sob as formulações analíticas estrangeiras e nacionais é que se procurou direcionar todas as etapas desta pesquisa. Logo, sem desconhecer os riscos inerentes às sínteses e afirmando a sua eventual claudicância, enumeram-se esquematicamente as principais conclusões alcançadas neste estudo.

A ideia de Constituição, tal como a conhecemos hoje, é produto da Modernidade, sendo tributária do Iluminismo e das revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII, ocorridas na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França. Ela está profundamente associada ao constitucionalismo moderno ao preconizar a limitação jurídica do poder político, em favor dos direitos dos governados e ao colocar estes como a razão-de-ser da atividade estatal.

O constitucionalismo foi um movimento criado para assegurar as prerrogativas e direitos do ser humano frente ao poder político, buscando estruturar a interface Direito e Políticas de modo a dar ao Direito um papel central na configuração e institucionalização de marcos procedimentais e substantivos de controle da atividade política e governamental.

O sistema de direitos fundamentais do Estado Constitucional Contemporâneo não se esgota nos direitos de liberdade e ao abranger os direitos sociais para a exigir uma rotina de atuação do poder público e a organização dessa atuação desembocará no saber-fazer das políticas públicas.

Impende anotar que o constitucionalismo social não abandona os aspectos estruturais do liberalismo [a preo-

cupação com os direitos fundamentais individuais e com a limitação do poder], mas, antes, pugna por conciliá-los com a busca da justiça social e do bem estar coletivo. Ele implica a adoção de perspectiva que enriquece o ideário constitucionalista ao torná-lo mais inclusivo e sensível às condições concretas de vida do ser humano, no afã de levar as suas promessas de liberdade e de dignidade para os setores desprivilegiados da sociedade e, com isso, capilarizar o acesso a direitos, o que exige políticas públicas para organização efetiva da tarefa em questão.

Encontrar a gênese das políticas públicas é, portanto, entender o processo pelo qual as sociedades industriais “*inventaram*” estes instrumentos que são as políticas públicas e como foram sendo elaboradas progressivamente as novas representações da ação pública para sugerir esta nova relação com o mundo.

O estudo das políticas públicas teve origem nos Estados Unidos, nos anos que antecederam a Primeira Guerra Mundial. Foi a partir do pensamento de autores como Harold Dwight Lasswell, Herbert Alexander Simon, Charles Edward Lindblom, e David Easton que o interesse sobre os assuntos relacionados às políticas públicas vieram a ter projeção.

O surgimento do estudo das políticas públicas converge com a sobrevivência da *teoria das organizações*, que nasceu nos Estados Unidos na década de 1920, após a crescente insatisfação quanto à organização *taylorista*. Foi nesta altura que o campo de investigação sobre as organizações que aconteceu o desenvolvimento. Da variedade de análise foram cunhadas algumas concepções fundamentais tais como: *ator, estratégia, poder, sistema organizado*, dentre outras.

As *políticas* ocupam-se das esferas consideradas como *públicas*, contrariamente ao que normalmente se qualifica de *privado*. A ideia de *políticas públicas* pressupõe, assim, a exis-

tência de uma esfera ou âmbito da vida que não é privado ou puramente individual, senão *coletivo*. O *público* compreende aquela dimensão da atividade humana que se acredita precisar de regulação ou intervenção governamental ou social, ou, pelo menos, a adoção de medidas comuns.

O objeto das políticas públicas não reside no poder político em si mesmo, mas na sua utilização para resolver os problemas coletivos. A noção de políticas públicas se refere, pois, às *interações, alianças e conflitos*, num marco institucional específico entre os diferentes atores políticos, administrativos e sociais ao procurar resolver os problemas coletivos manifestados. Por essa razão, a ideia de política pública incorpora o conjunto de atividades normativas e administrativas visando a melhorar ou a resolver problemas reais. Logo, este conjunto de decisões e ações é o que define como *política pública*. Sempre e quando se trate de decisões que emergem dos atores públicos [embora eventualmente não sejam] e que pretendam orientar a conduta de uma população determinada a fim de que um problema coletivo [ao considerar que a sociedade, por si mesma, não está em condições de solucionar] seja possível de ser resolvido mediante um esforço conjunto.

O papel do Direito na configuração das políticas públicas é duplamente importante visto conformar tanto as instituições que impulsionam, desenham e realizam as políticas públicas como as manifestações da atuação estatal, vinculando-as a um controle procedimental e substantivo. Nessa linha de intelecção, é notória a relevância de assentar um conceito normativo de políticas públicas ao ter em conta que é sobre o Direito que se firma o quadro institucional conformador das políticas públicas, seus marcos regulatórios, portanto; mais que isso, se vincula a estes marcos regulatórios a um juízo de adequação com o projeto constitucional.

Percebe-se um campo em que é visível a confluência entre a *política* e o *Direito*. Do lado da *política* estão as funções de apontar o modelo, de contemplar os interesses em questão, de arbitrar conflitos, consoante a distribuição de poder e, ainda, de equacionar a questão do tempo ao distribuir as expectativas de resultados entre curto, médio e longo prazo. Por seu turno, ao *Direito* cumpre moldar o trabalho efetuado pela política ao transformá-lo em leis, normas de execução, dispositivos fiscais, enfim, conformando normativamente o conjunto institucional por meio do qual opera a política; além de verificar sua adequação às decisões fundamentais plasmadas na Constituição.

A noção jurídica de política pública incorpora o conjunto de atividades normativas e administrativas que objetivam melhorar ou resolver problemas reais. A dimensão normativa de uma política pública é importantíssima pela questão da *vinculação ao projeto constitucional*. A maioria das leis novas apenas produz efeitos quando os atores políticos, administrativos e sociais, enquadrados em diferentes marcos institucionais e mediante estratégias de interação, tomam a decisão formal correspondente. Os efeitos desejados dependerão, pois, de um conjunto de decisões complexas que se encadeiam desde o centro até a periferia. É este conjunto de decisões e ações que define como política pública, sempre e quando se trate de decisões que emergem de atores públicos [embora eventualmente possam não sê-lo] e que pretendem orientar a conduta de um determinado segmento da população [*população-alvo*], a fim de que um *problema coletivo* [que a sociedade não consegue resolver por si mesma] possa ser resolvido mediante um esforço conjunto. Assim, as políticas públicas incorporam as decisões correspondentes a todas estas e cada uma das etapas da ação pública e, obviamente, as normas jurídicas.

Na mesma medida que é fundamental a incorporação de um raciocínio jurídico-constitucional no saber-fazer das políticas públicas, é fundamental, por sua vez, que no Direito este know-how das políticas públicas (desenvolvido originalmente por outras área do saber) seja acessado, conhecido e assimilado, para que a própria dogmática jurídica possa, ao entender melhor o fenômeno, conseguir lidar melhor com sua operacionalização e controle.

Referências bibliográficas

ACCA, Thiago dos Santos. *Direitos sociais: conceito e aplicabilidade*. São Paulo: Almedina Brasil, 2019.

ALEXANDRINO, José Melo. *Lições de Direito Constitucional*. Lisboa: AAFDL Editora, 2016. v. 2.

AMARAL, Maria Lúcia. *A forma da república: uma introdução ao estudo do Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

ANDERSON, James. *Public policymaking: an introduction*. 7. ed. Boston: Wadsworth Publishing, 2010.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direitos fundamentais: orçamento e "reserva do possível"*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008. p. 111-147.

BENDA, Ernst. El Estado Social de Derecho. In: BENDA, Ernst; MAIHOFER, Werner; VOGEL, Hans-Jochen; HESSE, Konrad; HEYDE, Wolfgang (edit.). *Manual de Derecho Constitucional*. 2. ed. Madrid: Marcial Pons, 2001. p. 487-559.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Tradução Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BOTELHO, Catarina Santos. *Os direitos sociais em tempos de crise ou revisitar as normas programáticas*. Coimbra: Almedina, 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A teoria do Estado entre o jurídico e o político. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARDO, Murilo (org.). *Teoria do Estado: sentidos contemporâneos*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 27-73.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e políticas públicas. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito jurídico de políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; DUARTE, Francisco Carlos. *Hermenêutica e argumentação neoconstitucional*. São Paulo: Atlas, 2009.

CAILLOSSE, Jacques. Le droit comme méthode? Réflexions depuis le cas français. In: RENARD, Didier; CAILLOSSE, Jacques; BÉCHILLON, Denys de (dir.). *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*. Paris: LGDJ, 2001. p. 27-68.

CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 2011.

CANELA JÚNIOR, Osvaldo. O orçamento e a “reserva do possível”: dimensionamento no controle judicial de políticas públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 225–236.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Brançosos” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. Coimbra: Almedina, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 7. ed.

CARBONELL, Miguel. Nuevos tiempos para el constitucionalismo. In: CARBONELL, Miguel (edit.). *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Trotta, 2003. p. 9–12.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. *Restrições aos direitos fundamentais no Estado Constitucional*. Porto: Editorial Juruá, 2019.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de; SOUZA, Gustavo de Assis. A desarmonia da judicialização das políticas públicas: reflexões críticas para a efetivação do direito à saúde no Brasil. *Revista Direitos fundamentais & justiça*, Belo Horizonte, ano 14, n. 42, p. 345–372, jan./jun. 2020.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo. *Contribuições Para uma Teoria Crítica da Constituição*. Belo Horizonte: Arrais, 2017

CAUPERS, João. *Os direitos fundamentais dos trabalhadores e a constituição*. Coimbra: Almedina, 1985.

CHEVALLIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Tradução: Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CAPPI, Riccardo. A “teorização fundamentada nos dados”: um método possível na pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO, Maíra (org.). *Pesquisar empiricamente o Direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. v. 1, p. 390-422.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Reconhecimento, Experiência e Historicidade: considerações para uma compreensão dos Direitos Humano-Fundamentais como (in)variáveis principiológicas do Direito nas sociedades democráticas contemporâneas. In: SOBREIA; FARIAS; OLIVEIRA JR. *Filosofia do Direito*. Florianópolis: Conpedi/FUNJAB, 2012, p. 289-310.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; ASSIS, Aline Neves de. Um constitucionalismo do espetáculo? Espetacularização das políticas públicas e ineficiência do controle jurídico-constitucional. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 115, p. 541-584, jul./dez. 2017.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio (org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp; Rio De Janeiro: Editora Fiocruz, 2018. p. 181-206.

DIMOULIS, Dimitri. *Manual de introdução ao estudo do Direito*. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: RT, 2014.

EASTON, David. *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1965.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *welfare state*. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

FERRAJOLI, Luigi. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta, 2009.

FERRAJOLI, Luigi. *Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “estado da arte”. *Revista Educação & Sociedade*, Campinas (SP), ano 23, n. 79, p. 257-272, ago. 2002.

FIORAVANTI, Maurizio. *Constitución: de la antigüedad a nuestros días*. Traducción Manuel Martínez Neira. Madrid: Trotta, 2001.

FIORAVANTI, Maurizio. *Costituzionalismo*. Percorsi della storia e tendenze attuali. Roma: Editori Laterza, 2009.

FREITAS, Juarez. A melhor interpretação constitucional *versus* a única resposta correta. In: SILVA, Virgílio Afonso da (org.). *Interpretação constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 317-356.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jan./jun. 2000.

GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias. *Direito das políticas públicas*. Coimbra: Almedina, 2009.

GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias. A Constituição e a construção da democracia. In: MIRANDA, Jorge (org.). *Perspectivas constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. v. 2. p. 569-576.

GIGLIOLI, Pier Paolo. Burocracia. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Tradução Carmen C. Varriale et al. 11. ed. Brasília: Editora UnB, 1998. v. 1. p. 124-130.

GÓES, Guilherme Sandoval; LIMA, Marcelo Machado. *Ciência política*. Rio de Janeiro: Seses, 2015.

GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Direito supraconstitucional: do absolutismo ao Estado Constitucional e humanista de Direito*. São Paulo: RT, 2010.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Constitucional*. 6. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2016. v. 1.

GRIMM Dieter *Constituição e política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GRIMM, Dieter. *Constitución y derechos fundamentales*. Traducción de Raúl Sanz Burgos y José Luis Muños de Baena Simon. Madrid: Trotta, 2006.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle jurisdicional de políticas públicas. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 125-150.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2.

HECLO, Hecló Hugh. Policy analysis. *British Journal of Political Science*, Cambridge (UK), v. 2, n. 1, p. 83-108, Jan. 1972.

HESSE, Konrad. Constitución y derecho constitucional. *In*: BENDA, Ernst; MAIHOFER, Werner; VOGEL, Hans-Jochen; HESSE, Konrad; HEYDE, Wolfgang (edit.). *Manual de Derecho Constitucional*. 2. ed. Madrid: Marcial Pons, 2001. p. 1-15.

JENKINS, William Leuan. *Policy analysis: a political and organisational perspective*. London: Martin Robertson, 1978.

LASCOUMES, Pierre. Normes. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (direc.). *Dictionnaire des politiques publiques*. 5. ed. Paris: Presses de Sciences Po, 2019. p. 405–410.

LASSWELL, Harold Dwight. *Politics: who gets what, when, how?* New York: McGraw-Hill, 1936.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. *Teoria dos direitos fundamentais sociais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LEONARDI, Nilva Maria. O controle jurisdicional de políticas públicas como controle de constitucionalidade e seus limites. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coord.). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 183–212.

LINDBLOM, Charles Edward. The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, Hoboken (NJ, USA), v. 19, n. 2, p. 79–88, Spring 1959.

LOUREIRO, João Carlos Simões Gonçalves. Responsabilidade(s), pobreza e mundo(s): para uma tópica (inter)constitucional da pobreza. In: CORREIA, Fernando Alves; MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes; LOUREIRO, João Carlos Simões Gonçalves (org.). *Responsabilidade: entre passado e futuro*. Estudos em Homenagem ao Professor Doutor José Joaquim Gomes Canotilho. Coimbra: Coimbra Editora, 2012. v. 1. p. 395–424.

MADDOX, Graham. A note on the meaning of ‘Constitution’. *The American Political Science Review*, Washington (US), v. 76, n. 4, p. 805–809, Dec. 1982.

MANTILLA, Gorki Gonzales. La enseñanza del Derecho como política pública. *Revista Derecho PUCP*, Lima, n. 65, p. 285–305, jul./dez. 2010.

MARTÍNEZ, Gregorio Peces-Barba. *Curso de derechos fundamentales: teoría general*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid: Boletín Oficial del Estado, 1999.

MARTÍNEZ, Gregorio Peces-Barba. *La dignidade de la persona desde la Filosofía del Derecho*. Madrid: Dykinson, 2003.

MATTEUCCI, Nicola. Constitucionalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Tradução Carmen C. Varriale et al. 11. ed. Brasília: Editora UnB, 1998. v. 1. p. 272-283.

MEDEIROS, Rui. Direitos, liberdades e garantias e direitos sociais: entre a unidade e a diversidade. *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia*, Coimbra, v. 1, p. 657-683, set. 2010.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. 4. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

MORAIS, Carlos Blanco de. *Curso de Direito Constitucional: teoria da Constituição em tempo de crise do Estado Social*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. Tomo II. v. 2.

MORAND, Charles-Albert. *Le droit néo-moderne des politiques publiques*. Paris: Librairie LGDJ, 1999.

MOREIRA, Isabel. *A solução dos direitos, liberdades e garantias e dos direitos econômicos, sociais e culturais na Constituição portuguesa*. Coimbra: Almedina, 2007.

MOUNIER, Emmanuel. *Manifesto ao serviço do personalismo*. Lisboa: Livraria Moraes Editora, 1967.

MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. 10. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2013.

OTERO, Paulo. *Lições de introdução ao estudo do direito*. Lisboa: Editora Pedro Ferreira, 1998. v. 1. Tomo 1.

OTERO, Paulo. *Instituições políticas e constitucionais*. Coimbra: Almedina, 2007. v. 1.

OTERO, Paulo. *Manual de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 2014. v. 1.

OTERO, Paulo. *A democracia totalitária: do Estado totalitário à sociedade totalitária*. Cascais, PT: Princípia, 2015.

PARSONS, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso, 2007.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (janeiro a agosto de 2013)*. Brasília: FUNAG, 2016. p. 49-64.

PETERS, Brainard Guy. *American public policy: promise and performance*. 11. ed. Los Angeles: CQ Press, 2018.

PINTO, Paulo Mota. Autonomia privada e discriminação: algumas notas. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Constituição, direitos fundamentais e direito privado*. 3. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 311-344.

QUEIROZ, Cristina. *Os atos políticos no Estado de Direito: o problema do controle jurídico do poder*. Coimbra: Editora Almedina, 1990.

QUINTAS, Fábio Lima. O controle judicial das políticas públicas: com que intensidade deve atuar o Poder Judiciário? In: MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo (org.). *Grandes eventos do IDP: Direito Constitucional II*. Brasília: IDP, 2017. p. 29-48.

REYES, Alberto Oehling de los. *La dignidad de la persona: evolución histórico-filosófica, concepto, recepción constitucional y relación con los valores y derechos fundamentales*. Madrid: Dykinson, 2010.

SALDANHA, Nelson. Constitucionalismo – II. In: FRANÇA, Rubens Limongi (coord.). *Enciclopédia Saraiva do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1977. v. 18. p. 307–313.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *Teoria da Constituição e dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

SANCHEZ, Margarita Pérez. El estudio de las políticas públicas. In: SANCHEZ, Margarita Pérez (edit.). *Análisis de políticas públicas*. Granada, ES: Editorial Universidad de Granada, 2006. p. 68–99.

SANCHÍS, Luis Prieto. *El constitucionalismo de los derechos: ensayos de filosofía jurídica*. Madrid: Trotta, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

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

SILVA, Manuel Duarte Gomes da. Esboço de uma concepção personalista do direito: reflexões em torno da utilização do cadáver humano para fins terapêuticos e científicos. Separata de: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Lisboa, v. 17, p. 51–185, 1965.

SIMON, Herbert Alexander. *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: FGV, 1970.

SOUZA, Celina Maria de. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65–86.

SOUZA, Celina Maria de. Políticas públicas: uma revisão

de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20–45, jul./dez. 2006.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONNE, Frederic. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, 2008.

TELLES, Ignácio da Silva. Absolutismo. In: FRANÇA, Rubens Limongi (coord.). *Enciclopédia Saraiva do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1977. v. 1. p. 510–530.

VAZ, Manuel Afonso. *Teoria da Constituição: o que é a Constituição, hoje?* 2. ed. Porto: Universidade Católica Editora, 2015.

VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. *Revista Temáticas*. Campinas (SP), v. 22, n. 44, p. 203–220, ago./dez. 2014.

WATANABE, Kazuo. Controle Jurisdicional das políticas públicas: “mínimo existencial” e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 213–224.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora UnB, 1999. v. 2.

WILDAVSKY, Aaron. *The art and craft of policy analysis*. London: Palgrave Macmillan, 2018. E-book.

WOLFSWINKEL, Joost; FURTMUELLER, Elfi; WILDEROM, Celeste. Using grounded theory as a method for rigorously reviewing literature. *European Journal of Information Systems*, v. 22, n. 1, p. 45–55, 2013.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia*. Traducción Marina Gascón. 11. ed. Madrid: Trotta, 2016.

ZAMBONI, Mauro. *Law and politics: a dilemma for contemporary legal theory*. Berlin: Springer, 2010.

Recebido em: 22/10/2020

Aprovado em: 28/01/2021

Oswaldo Ferreira de Carvalho

E-mail: osvaldopesquisador@gmail.com

Saulo de Oliveira Pinto Coelho

E-mail: saulocoelho@ufg.br