



Opinião: Reflexões sobre implementação de políticas públicas

Tem se verificado na atual perspectiva do Estado brasileiro um intenso controle da liberdade de escolha dos agentes integrantes da Administração Pública, especialmente no tocante à satisfatória implementação de políticas públicas. Em certa medida, este cenário contribui para um natural ambiente de desconfiança e insegurança por parte de tais agentes.

No Brasil é possível visualizar uma multiplicidade de instituições de controle no próprio seio do Poder Executivo, como também no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário. Por vezes, tais esferas de controle atuam sem coordenação e fora de uma esteira unificada, cooperando, assim, para uma potencial disfunção institucional manifestada notadamente em problemas de competência e, por certo, diversidade de entendimentos.

Há ainda uma multiplicidade de normas (legais e infralegais) disciplinando o controle na Administração Pública, bem como princípios e conceitos jurídicos muitas vezes indeterminados. Este ambiente complexo, formatado em espécie de rede e vitaminado no qual se insere o controle, parece ser um terreno eventualmente apto a gerar vicissitudes.

Pelo conteúdo das notícias recentemente publicadas na mídia, nota-se um farto material de notícias relacionadas com operações policiais que investigam atos de corrupção envolvendo notadamente agentes públicos, supostamente envolvidos em crimes financeiros, desvios de recursos públicos e contratações administrativas fraudulentas. Para além de um clamor social, isto também parece ser combustível para uma atuação muito mais ativa das instituições de controle.

Sem qualquer juízo de valor e se comprovados de forma republicana na forma dos preceitos constitucionalmente garantidos a todos os cidadãos, indiscutivelmente há a necessidade de se promover a correspondente responsabilização dos envolvidos, visto que reflete uma indubitável ameaça ao cumprimento do desígnio institucional da Administração Pública – caracterizado, em síntese, pela preservação do interesse público primário.

Em virtude destas circunstâncias, há uma tendência natural de os gestores públicos agirem de forma ainda mais defensiva do que interpretar restritivamente a legalidade administrativa tipificada no art. 37 da Constituição Federal (i.e. “legalidade positiva”), devido, por sua vez, à exacerbada preocupação com a responsabilização pessoal. Como consequência, há o risco do resultado final pretendido ser colocado em segundo plano, bem como a institucionalização de um indesejado efeito inibidor que pode engessar a prática administrativa.

A reflexão do regime jurídico-administrativo deve sim perpassar pelos aspectos formais da ampla transparência, efetiva prestação de contas e, como antes frisado, adequada responsabilização daqueles agentes incumbidos da missão de implementar políticas públicas. Isto representa medida necessária e relevante no ambiente republicano, porém ainda mais indispensável se afigura a demarcação de fundamentos para conferir bases concretas, flexíveis e sustentáveis à tomada de decisão, de forma que no limite sejam concretizados os objetivos legítimos da Administração Pública.

Não por outro motivo, o ordenamento jurídico-administrativo deve servir como um importante instrumento para fornecer elementos capazes de legitimar a implementação das políticas públicas,



tornando-as cada vez mais efetivas e eficazes, e, ao mesmo tempo, garantindo segurança jurídica aos atores que dela participam.

A mudança de perspectiva para tornar concreta a eficiência da máquina administrativa, precisa que a atuação do Estado esteja de fato conformada com o espírito de crescimento, e ainda, apta a mobilizar suas instituições com foco em uma visão funcional – isto é, atendendo da melhor maneira possível e com menores sacrifícios, as demandas da sociedade. Até porque, não se espera que a Administração Pública esteja preocupada em produzir e entregar quaisquer resultados.

A concepção do direito administrativo funcional, de igual forma deve evoluir para permitir nova perspectiva à aplicabilidade do controle da eficiência nas atividades de gestão pública. Na avaliação de Diogo R. Coutinho tal tarefa não se manifesta com sendo algo difícil, justamente porque o setor privado muito tempo o faz, notadamente por meio da utilização de índices de desempenho, metas a cumprir, *standards* de resultados, *benchmarks*, bem como a necessária disseminação do senso de responsabilidade lastreado em programas instituídos para esse fim¹.

Com base neste aspecto, é possível inferir que no regime jurídico-administrativo há espaço para avançar na apresentação de soluções que garantam a construção de políticas públicas com base em critérios de eficiência, e que, desta forma, sejam consideradas oportunamente legítimas sob a ótica do controle.

O tema sobressai com ainda mais destaque, quando se mede os contornos do estudo intitulado “Políticas Públicas e o Direito Administrativo”, elaborado por Maria Paula Dallari Bucci, no qual a autora defende que, dentre outros fatores, os métodos e o processo de formação e implementação das políticas é o ângulo sob o qual se justifica e torna essencial o estudo das políticas públicas dentro do direito administrativo².

Os argumentos e a exposição de motivos que fornecem substrato de validade para a segurança dos gestores públicos, e que terão por finalidade, no final do dia, a efetiva implementação das políticas, precisam passar pelo filtro da liberdade de escolha de tais gestores, por óbvio, motivada de maneira prévia, objetiva e técnica.

São esses vetores que precisam ser estudados do ponto de vista de uma cultura técnico-jurídica, e baseada na máxima objetivação das decisões exteriorizadas pelos gestores públicos em suas políticas. Na concepção de Diogo R. Coutinho, os juristas precisam disseminar suas habilidades e cultura, enquanto práticos ou acadêmicos, na proposição de soluções ou ajustes que venham a contribuir com a execução ou aperfeiçoamento das políticas públicas, a fim de mitigar suas disfunções e aumentar sua efetividade³.

Neste contexto, Cristiana Fortini destaca que as políticas públicas devem ser reservadas às esferas de atuação do administrador e legislador, partindo destes atores a função de orientar a política pública do governo. Com base neste entendimento, a autora firma posicionamento no sentido de que a atuação jurisdicional não poderia suplantiar as variáveis técnicas por meio dos seus argumentos privados⁴. Ao gestor público, portanto, deve ser conferida liberdade de escolha pautada sobretudo no viés funcional da eficiência, sem que a lei seja o único e exclusivo condutor da sua atuação, e ainda, que o Poder Judiciário se substitua na vontade, formação e execução das políticas públicas.

Não por outra razão, é importante identificar caminhos que reduzam a insegurança jurídica em relação à exposição técnica dos motivos que impulsionam os agentes da Administração, sobretudo na



implementação das políticas públicas. Logo, sobressaem como recomendáveis condutas pautadas em valores que contenham critérios precisos e objetivos, retirando substrato de uma base qualitativa e quantitativa de modo a racionalizar a exposição dos motivos do gestor público, e ainda, reduzindo o grau de subjetividade e a insegurança jurídica de suas decisões.

Todavia, a Administração Pública não pode prescindir o espírito da flexibilidade e revisibilidade. Em outras palavras, as justificativas também retiradas ou apoiadas no regime jurídico-administrativo, responsável por lastrear a racionalização das escolhas voltadas para a formatação da política pública, deverão servir para mais de uma finalidade, e ainda, permitir eventuais ajustes. Indiscutível que a sedimentação de aprendizados é iniciativa que deve ser prestigiada⁵.

Para que isto ocorra, no entanto, é preciso pensar em determinadas premissas que sejam efetivamente consolidadas no campo da Administração Pública. A consensualidade, embora possa ser vista com certa ressalva para construção da agenda pública, certamente precisa ser encarada como um mecanismo basilar de condução do gestor público.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto destaca as seguintes vantagens da consensualidade na Administração Pública: (i) vantagem em razão do potencial criativo e operativo dos entes presentes na constelação social (colaboração); (ii) vantagem proporcionada pelo potencial criativo e operativo dos próprios entes da constelação social (cooperação); (iii) vantagem gerada pela redução de custos tanto para o Estado quanto para a sociedade (economicidade); (iv) vantagem ocasionada com a simplificação da máquina que faz a gestão do Estado (racionalidade); (v) vantagem com o reforço da máquina que regula o Estado (publicização); (vi) vantagem com a renovação das modalidades que prestam serviços a cargo do Estado (modernização); (vii) vantagem no que tange ao atendimento das demandas reprimidas após o fracasso da formatação dos Estados monoclasse do *Welfare State* e do Socialista (eficiência); e, (viii) vantagem com a racionalização da atribuição de competências ao Estado (subsidiariedade).⁶

Não se quer dizer que a consensualidade seja considerada um “cheque em branco” nas mãos do gestor, a ponto de permitir que as políticas públicas sejam implementadas dissociadas de base jurídica que a torne racional. Ao contrário, o gestor terá ao seu lado elementos que possam justificar sua decisão com apoio nos melhores critérios técnicos, sem que a rigidez interpretativa da legislação sirva como desestímulo.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993) é um exemplo disso, na medida em que precisa ser interpretada acima de tudo à luz da evolução social e econômica do país. Se interpretada a referida legislação de maneira fria, restritiva e extremamente conservadora, inevitavelmente haverá uma dificuldade para garantir a adequada efetivação das políticas públicas.



Aliás, a consensualidade na perspectiva da implementação efetiva das políticas públicas pode ser explorada, observadas as peculiaridades de cada caso, sob à ótica da utilização de determinados instrumentos jurídicos que estimulam a participação do particular (dentre eles, mas sem se limitar: as consultas e audiências públicas; os termos de ajustamento de condutas e de contas; os acordos substitutivos). Além disso, a fim de configurar maior transparência, segurança jurídica e confiabilidade, também na Administração Pública se faz cada vez mais importante a utilização dos recentes e poucos testados programas de integridade e *compliance*, evidenciados com maior relevo na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013).

Adicionalmente, vale trazer à tona a recente alteração promovida pela Lei nº 13.655 de 25 de abril de 2018, na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro – “LINDB” (DL nº 4.657, de 4 de setembro de 1942). Merece ênfase, em especial, a regra incluída no art. 22 da LINDB (dispositivo regulamentado pelo [Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019](#)), por meio da qual se iluminou o fato de que normas de gestão pública serão interpretadas sob à ótica das dificuldades enfrentadas pelo gestor público.

O legislador pareceu reconhecer a existência de gargalos e, muitas vezes, significativos obstáculos à efetiva implementação das políticas públicas. Não à toa, tudo leva a crer que o legislador claramente optou positivar comando sensibilizando a existência de obstáculos e dificuldades reais a serem enfrentadas pelo gestor público no dia a dia.

Em linhas conclusivas, é importante considerar a adequação das reflexões anotadas por Ana Luiza Vianna em seu estudo sobre as abordagens metodológicas em políticas públicas, com destaque para a menção de que o problema da Administração Pública é encontrar um ponto de equilíbrio de responsabilidade que resulte em flexibilidade, suporte, *feedback* e o controle sobre a distribuição de recursos para atingir as metas estabelecidas⁷.

¹ COUTINHO, DR. O Direito nas Políticas Públicas. In: Carlos Ari Sundfeld e Guilherme Jardim Jurksaitis (Org.). *Contratos Públicos e Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros-SBDP, 2015, v.1, p. 448-449.

² BUCCI, M.P.D. Políticas Públicas e o Direito Administrativo. *Revista de informação legislativa*, v. 34, n. 133, jan.-mar. 1997, p. 89-98.

³ COUTINHO, D.R. Op. cit., p. 452.

⁴ FORTINI, Cristiana. O Controle Judicial de Políticas Públicas no Estado Democrático de Direito. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Coord.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010. p. 337-338.

⁵ COUTINHO, D.R. Op. cit., p.469.



[6](#) MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Futuro das Cláusulas Exorbitantes nos Contratos Administrativos. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 17, 2006. p.14.

[7](#) VIANA, Ana Luiza. Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas. *Revista de Administração Pública*. mar.-abr. 30(2), Rio de Janeiro, 1996, p. 27.

Referências

BUCCI, M.P.D. Políticas Públicas e o Direito Administrativo. *Revista de informação legislativa*, v. 34, n. 133, jan./mar. 1997.

COUTINHO, DR. O Direito nas Políticas Públicas. In: Carlos Ari Sundfeld e Guilherme Jardim Jurksaitis (Org.). *Contratos Públicos e Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros-SBDP, 2015, v.1.

FORTINI, Cristiana. O Controle Judicial de Políticas Públicas no Estado Democrático de Direito. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Coord.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Futuro das Cláusulas Exorbitantes nos Contratos Administrativos. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 17, 2006.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas. *Revista de Administração Pública*. mar.-abr. 30(2), Rio de Janeiro, 1996.

Date Created

27/01/2020