

Revista de
**Direito Econômico e
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

vol. 12 | n. 3 | setembro/dezembro 2021 | ISSN 2179-8214
Periodicidade quadrimestral | www.pucpr.br/direitoeconomico
Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



Políticas públicas de Governo e de Estado - uma distinção pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelos decisórios, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de Governo e Estado

Government and state public policies - a not quite complex distinction: need to differentiate decision-making models, institutional arrangements and objectives of government and state public policies

Caroline Müller Bittencourt*

Universidade de Santa Cruz do Sul (Brasil)

carolinemb@unisc.br

Janriê Rodrigues Reck**

Universidade de Santa Cruz do Sul (Brasil)

janriereck@ibest.com.br

Como citar este artigo/*How to cite this article*: BITTENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Políticas públicas de Governo e de Estado – uma distinção um pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelos decisórios, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de Governo e Estado. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 631-667, set./dez, 2021. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i3.28105

* Professora do Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul-RS, Brasil). Estágio Pós-Doutoral em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Doutora e Mestra em Direito pela UNISC. Membro da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo e da Rede de Direito Administrativo Social. Coordenadora do Grupo de pesquisa Controle Social e Administrativo de Políticas Públicas e Serviço Público, vinculado ao CNPq. Advogada. Chefe do Departamento de Direito da UNISC. E-mail: carolinemb@unisc.br

** Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul-RS, Brasil). Doutor em Direito. Membro da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo e da Rede de Direito Administrativo Social. Coordenador do Grupo de pesquisa Controle Social e Administrativo de Políticas Públicas e Serviço Público, vinculado ao CNPq. Procurador Federal. E-mail: janriereck@ibest.com.br

Recebido: 02/04/2021
Received: 04/02/2021

Aprovado: 09/09/2021
Approved: 09/09/2021

Resumo

A distinção política pública de Estado e de Governo é uma distinção consagrada no campo da Ciência Política. A utilização dessa distinção tem por finalidade designar políticas que devem possuir mais (ou menos) estabilidade assim como apontar a necessidade de atravessamento de governos por meio do planejamento, combinado com certo valor de superioridade de um interesse geral sobre particulares. Este baixo valor de designação leva ao problema regente deste trabalho: a distinção política pública de Governo/Estado é insuficiente e, se for o caso, que categorias podem ser úteis para a observação do fenômeno das políticas públicas? Sobre essa problematização, formula-se a hipótese de que a distinção de políticas públicas de Governo e de Estado é insuficiente e que a solução reside na observação de pelo menos pelo menos três eixos de distinção mínimos e possíveis, a saber, os arranjos institucionais, os modelos decisórios e os objetivos das políticas públicas, as quais podem ser de Governo e de Estado. A justificativa reside na necessidade de aumento da complexidade das observações sobre as políticas públicas, dada a utilidade da divisão para os fins de seu controle. A metodologia utilizada é a hipotético-dedutiva e a técnica de procedimento é a bibliográfica.

Palavras-chave: políticas públicas; arranjo institucional; modelos decisórios; planejamento.

Abstract

The distinction State policies/Government policies is an established distinction in the field of political science. The purpose of using the distinction is to designate policies that must have more/less stability, as well as the need to cross governments through planning. This low designation value leads to the problem that governs the present work: the distinction between government / state public policies is insufficient and, if applicable, which categories can be useful for observing the phenomenon of public policies? In hypothesis, that the distinction between government / state public policies is insufficient and that the solution lies in observing at least three minimum and possible axes of distinction, namely, institutional arrangements, policies designs and public policies objectives, which can be government and state. The justification lies in the need to increase the complexity of the observations on public policies, given the usefulness of the division for the purposes of controlling public policies. The methodology to be used is hypothetical-deductive and the procedure technique is bibliographic.

Keywords: public policies; institutional arrangement; modeling; planning.

Sumário

1. Introdução. 2. A consolidação do conceito de Políticas Públicas de Estado e de Governo: uma simplicidade prejudicial à Ciência. 3. Elementos definidores da característica de Estado e Governo. 4. Objetivos de Governo e de Estado. 5. Arranjos institucionais de Governo e de Estado. 6. Modelos decisórios de Políticas de Políticas Públicas de Governo e de Estado. 7. Conclusão. Referências.

1. Introdução

A distinção entre políticas públicas de Governo e de Estado parece estar consolidada na Ciência Política e no Direito. As políticas públicas de Governo são caracterizadas por um aspecto de política transitória e eleitoral, estando conectadas com as disputas partidárias pelos rumos das ações do Governo. Já as políticas públicas de Estado caracterizam-se por estarem na Constituição e possuírem uma pretensão de estabilidade e superioridade ante os conflitos segmentários de uma dada comunidade. As políticas públicas de Estado consolidariam, nessa perspectiva, missões conectadas à soberania do Estado e, portanto, estariam acima dos eventuais interesses de governo. É claro que essa distinção estabilidade/instabilidade é questionável em si e precisa ser abordada com maior detalhamento. Mesmo assim, intenta-se buscar elementos de distinção para as políticas públicas por meio da Ciência – e é preciso lembrar que este sistema, a Ciência, enquanto memória de conceitos e verdades postas à disposição, também possui uma autodescrição de um sistema que busca melhorar a comunicação a partir da precisão conceitual. A precisão conceitual, se atingida, possibilitaria a expansão das bases de recombinação e reconstrução das políticas.

Quando se chega ao exame prático de uma política pública, por exemplo, a política pública de Saúde, será possível notar uma série de elementos constitucionais que a ela dão estabilidade e precisão, induzindo à conexão com política pública de Estado. Por outro lado, a complexidade da referida política abre ampla margem para novos desenhos baseados no perfil governamental do momento, induzindo a se pensar que a política pública de Saúde é uma política de Governo. Há, claramente, a presença de contradições quando se observa a situação com mais vagar.

Três seriam as alternativas possíveis ao dilema: 1) atomizar as políticas públicas, entendendo por políticas públicas ações governamentais muito pontuais para se identificar o que é de Estado e o que é Governo – e com isso sofrendo consequências insuportáveis da imprecisão e inutilidade conceitual da própria ideia de política pública, já que seriam milhares as políticas e portanto seria muito difícil estudá-las de forma abrangente; 2) pensar as políticas públicas como tipos ideais, de modo que nunca existiria uma política pública puramente de Governo ou de Estado na prática, somente na teoria – mas novamente vivenciando perdas decorrentes da inutilidade conceitual, com o agravamento de que, no Direito, as respostas devem remeter a um regime deontológico, que se expressa na forma sim/não; 3) admitir que a distinção políticas públicas de Governo versus políticas públicas de Estado não é canônica e se configura insuficiente para uma correta observação do fenômeno.

A terceira alternativa traduz-se em problema deste trabalho, a saber: a distinção política pública de Governo e de Estado é insuficiente e, se for o caso, que categorias podem ser úteis para a observação do fenômeno das políticas públicas? Sobre essa problematização, formula-se a hipótese de que a distinção de políticas públicas de Governo e de Estado é insuficiente pelas razões anteriormente expostas e, assim, propõem-se pelo menos três eixos de distinção mínimos e possíveis, a saber, os arranjos institucionais ou organizacionais, os modelos decisórios e os objetivos das políticas públicas – todos podendo ser de Governo e de Estado.

A relevância e a justificativa do trabalho residem, assim, na detecção da excessiva simplicidade da distinção políticas de Governo e de Estado e na necessidade de tornar mais complexa a observação para fins de melhor operacionalização das Políticas Públicas.

Em um primeiro momento, o trabalho tecerá observações sobre políticas públicas, apontando no que a distinção Estado/Governo é insuficiente. A pretensão seguinte é estabelecer indicadores de diferenciação entre Estado/Governo, a qual pode ser aplicada de forma mais ou menos uniforme a diversos conceitos internos às políticas públicas. Finalmente, discute-se a aplicação da mesma distinção aos arranjos institucionais, aos desenhos das políticas públicas e aos objetivos das políticas.

As reflexões apontadas neste texto resultam de um estudo desenvolvido por meio de metodologia de pesquisa hipotético-dedutiva,

com a criação de uma hipótese e seu posterior teste argumentativo a partir de regras específicas. A técnica de pesquisa adotada foi a bibliográfica.

2. A consolidação do conceito de Políticas Públicas de Estado e de Governo: uma simplicidade prejudicial à Ciência

Tanto a Ciência Política como o Direito¹ estão a dever uma adequada leitura ou narrativa acerca das políticas públicas. Afinal “[...] una ‘sociedad’ y sus ‘conceptos’ se encuentran en una relación de tensión que caracteriza igualmente a las disciplinas científicas de la historia que se subordinan a aquéllas” (KOSELLECK, 1993. p. 106).

Neste artigo, a leitura será realizada a partir de um cruzamento de perspectivas com a utilização simplificada das contribuições da teoria dos sistemas. Em vez dos termos leitura/narrativa, prefere-se o termo observação, que é derivado da teoria dos sistemas observadores, já que a própria Ciência é um sistema funcional parcial da sociedade. O Direito, a Política e a Ciência observam, já que são sistemas (LUHMANN, 2016). Observam a partir de suas perspectivas peculiares. Por exemplo, as observações levadas a efeito dentro do sistema do Direito assumem a forma de dever-ser, o que não ocorre dentro da Ciência – mesmo que se esteja a observar exatamente o mesmo fenômeno.

O debate proposto neste texto é relativo à distinção de Políticas Públicas de Estado e Políticas públicas e de Governo. Maria Paula Dallari Bucci (2006), há mais de uma década, alertava que caracterizar o mero suporte normativo como política pública para abarcar tal distinção seria um tanto falho, não se mostrando suficiente a mera associação de positivação a nível Constitucional ou infraconstitucional.

Esse trânsito entre o político e o jurídico será marca característica das políticas públicas, daí a razão da necessidade de uma observação mais complexa. Dizer que a presença das políticas públicas na Constituição dá

¹ Cabe um alerta importante sobre a compreensão do Direito para este trabalho, especialmente em sua relação com políticas públicas: “Desde o advento do realismo jurídico, o discurso do direito passou a se basear largamente em argumentos de política, se referindo a algo ao mesmo tempo poderoso e periférico em relação ao sentido do texto. Governos aprovam leis e as usam para realizar políticas [...] tendo algo a ver com o bem estar material para grande número de pessoas. Política pública, nesse sentido, é a estrutura para as economias de mercado e os welfare state modernos que regulam a produção econômica, o consumo e as trocas”. CLUNE, 2021.

respaldo ao debate sob a perspectiva da constitucionalização da matéria, em nada pode resultar na subtração da importância do debate e espaço da decisão política de como, quando e de que forma de dará sua concretização. Aliás, a continuidade ou não de uma política pública passará por um constante processo de legitimação política, que tende a institucionalizá-la e contribuir para sua permanência no tempo independente de sua prescrição jurídica. Senão observe-se o resultado prático de políticas que sobreviveram a diferentes gestões públicas e plenos de governo, como é o caso da organização do Sistema único de saúde e o próprio Fundo de apoio a educação básica. É nesse sentido que Cláudio Couto (2021, p. 1055) defende que:

Constituições estabelecem as regras do jogo político e os limites e limites da legalidade maior das decisões resultantes de tal jogo. As definições do Estado e as regulações sobre a interação política, conteúdo por excelência das cartas magnas, são estruturais para as políticas públicas: diferentes escolhas institucionais alteram as estruturas de decisão, incentivo e responsabilização sobre sua formulação e implementação.

Sabe-se que a doutrina traça muitas formas de definir uma política pública. Algumas características podem ser extraídas quase como regra geral, entre as quais se destacam: uma política pública permite distinguir o que o governo pretende fazer e o que de fato realmente realiza; uma política pública envolve vários níveis de decisões, não se restringindo apenas aos atores formais, embora seja materializada por meio dos governos; uma política pública tende a abranger as leis e regras, mas não se limita a elas; uma política pública é uma ação intencional com objetivos a serem alcançados e, embora possua resultados a curto prazo, em regra seu gozo é a longo prazo (SOUZA, 2006). Em termos conceituais, eis a compreensão adotada por esse estudo: para se estar diante de uma política pública, necessita-se estar frente a um discurso que segue as demandas sociais, que encontra no Direito o meio de organização dos engajamentos para ação, que possui uma ligação com as Organizações Governamentais, que possui influência da sociedade por ela mesma ou parte dela em uma tentativa de modificação consciente da sociedade, utilizando-se do poder administrativo para isso e em que preponderam os discursos pragmáticos,

motivados ainda por outras espécies de discursos. Logo, entende-se política pública como um conceito complexo, que engloba um emaranhado de decisões, desde o conteúdo, o nível de engajamento a fim de dar legitimidade à escolha, a competência de quem o pratica, a necessária provisoriedade no tempo ou mesmo sua revisão, a abertura democrática que interliga uma série de discursos (BITENCOURT, 2013).

O que seria uma observação² adequada das políticas públicas? Trata-se não de uma observação vinculada a um ideal de bem viver ou a uma verdade absoluta, mas sim de uma observação adequada das políticas públicas conectada à otimização da política pública (ou redução de complexidade adequada). O critério de adequado, portanto, é de caracterização de construções que possam otimizar os fluxos decisórios: “(...) la función de la metodología no consiste únicamente en asegurar una descripción correcta (no errónea) de la realidad. Más bien se trata de formas refinadas de producción y tratamiento de la información internas al sistema. Esto quiere decir: los métodos permiten a la investigación científica sorprenderse a sí misma” (LUHMANN, 2007. p. 22). Este processo é realizado em pelo menos dois estágios: a avaliação dos conceitos e sua reconstrução para fins de decomposição e religação com os demais sistemas e finalmente o redesenho das organizações, fins e decisões das políticas públicas. A missão da metodologia de análise das políticas públicas³ é, assim, reconstruir (melhorar) seu desenho. Dessa forma, o objetivo da reconstrução é muito complexo, e a palavra “otimizar” pode significar, por exemplo, maior lentidão nos processos, mas maior grau de consulta à população, ou, ao contrário, pode, também, significar custos maiores, mas uma maior justiça distributiva.⁴

As distinções (observações) geradas por uma teoria das políticas públicas precisam ser complexas o suficiente para não perder dados, operacionais o bastante para melhorar o fluxo de decisões e simples para evitar confusões (RECK; BITENCOURT, 2016). Observar adequadamente é

² O termo “Observação” nesse estudo em consonância com a teoria Luhmanina: “definido como operación de la distinción y la indicación”. LUHMANN, 1996. p. 59.

³ Sobre método e abordagem das políticas públicas sugere-se a leitura de Maria Paula Dallari Bucci (2019, p. 791-832), alertando que para melhor compreensão da proposta do texto, “adota-se como premissa que a aplicação das relações entre Direito e Políticas Públicas deve se organizar como abordagem e não como campo ou subcampo no Direito”.

⁴ Estas reflexões não são possíveis de serem esgotadas nos limites deste trabalho.

criar distinções ou categorias, sendo que estas distinções e categorias otimizam⁵ os fluxos decisórios. Quanto mais pontos de observação, menos pontos cegos há – sendo que a existência de mais pontos de observação consome mais tempo. Distinções simplórias, por outro lado, podem gerar a ilusão de ganho de tempo - entretanto, dada a sua inutilidade, acabam por virar perda de tempo e retrabalho posterior. O que aqui se refere como distinções simplórias são, por assim dizer, “sem por quê”: elas são “decisões” e como tais atos de poder/violência (CLAM, 2006, p. 112).

Os conceitos, assim, são observações do sistema que distinguem, conforme Luhmann (2002, p. 184):

Toda comunicación fija el tiempo en el sentido que determina el estado del sistema desde el que habrá de partir la siguiente comunicación. De esto hay que distinguir la fijación de sentido que se emplea en el uso destinado a la repetición: el sentido de las palabras, de los conceptos, de las afirmaciones verdaderas. A esta fijación de sentido de un s Toda comunicación fija el tiempo en el sentido que determina el estado del sistema desde el que habrá de partir la siguiente comunicación. De esto hay que distinguir la fijación de sentido que se emplea en el uso destinado a la repetición: el sentido de las palabras, de los conceptos, de las afirmaciones verdaderas. A esta fijación de sentido de un sistema de comunicación que se destina al uso repetido conduce a consolidaciones en el tiempo.

A partir dos conceitos, podem-se realizar operações adicionais. Com a distinção política pública de Governo e de Estado⁶ pretende-se gerar uma série de observações adicionais que, se realmente possíveis, otimizam os processos de decisão tanto do Direito como da Política. Tradicionalmente, essa distinção teria o traço de política pública de Estado, conforme Aith (2006, p. 236), quando tiverem por *conteúdo* a estruturação do Estado, da soberania e da ordem pública. Quando o conteúdo fosse a promoção pontual e determinável de direitos fundamentais, a política pública seria de governo.

⁵ Note-se que não foi caracterizado o que significa otimizar. Em nenhuma hipótese aqui é defendido um conceito de política pública “ótima” como aquela neoliberal ou que atinge resultados sem procedimentos ou participação da sociedade.

⁶ Vale dizer que essa distinção não é comum na teoria das políticas públicas Norte Americana, que em grande parte aborda as políticas públicas como políticas de governo.

A diferença presente nos conceitos de política pública de Governo e de Estado teria por utilidade, isto é, por observações adicionais funcionais aos sistemas:

- delimitar o que pode ser alterado e o que não pode ser alterado, pelo menos em profundidade;
- atribuir uma hierarquização de importância na ordem de realizações das políticas;
- hierarquização nas possibilidades de intervenção judicial; - priorização nos recursos;
- conexão com cláusulas pétreas;
- distinção das políticas que tem ou não participação de organizações especializadas em decisões jurídicas, como Ministério Público e Poder Judiciário;
- diferenciação das políticas que atravessam governos;
- designação de um valor de universalidade em contraposição ao caráter de grupo partidário que caracteriza os partidos políticos;
- indicação de políticas que, se descontinuadas, abrem oportunidade à responsabilização.

Em princípio, as Políticas Públicas de Estado devem ter uma prioridade de recursos, estão fora das margens de alteração constitucional/legal e, portanto, estão conectadas com as cláusulas pétreas; elas podem mais facilmente ser judicializadas e inclusive legitimam maior atuação das organizações que não têm perfil político, como o Ministério Público e o Poder Judiciário (organizações que conectam suas atuações e objetivos com as políticas públicas de Estado). Além disso, as políticas públicas de Estado atravessam governos e inclusive provocam a responsabilização dos agentes que a descontinuam, ou ao menos, deveriam ser responsabilizados (SECHI, 2017). Essas são consequências sabidas e geralmente aceitas da indicação de algo como de Governo/Estado. Fazem parte, assim, do regime jurídico da política pública de Governo e de Estado.

Um erro comum é tomar o resultado como meio, isto é, achar que, porque determinada norma que desvirtua uma política admite declaração de inconstitucionalidade, ela é uma política de Estado. Em realidade, porque ela é uma política de Estado é que ela admite a proteção via declaração de inconstitucionalidade. Existe, e razão disso, a incidência do

famoso argumento da petição de princípio, cujo exemplo, entre os mais famosos, reside na conceituação de que algo seria serviço público, uma vez que teria regime jurídico de serviço público, quando, na verdade, algo tem regime jurídico de serviço público porque antes é identificado como serviço público.

Há de se notar que há um regime jurídico geral para as políticas públicas, o qual vale tanto para as políticas públicas de Estado como para as de Governo. Entretanto, quando há uma característica de Governo, o regime jurídico adquire certas nuances e peculiaridades, enquanto a característica de Estado leva a política pública a ter outra constelação de peculiaridades em seu regime jurídico (SOUZA, 2006). Considerar a diferença Governo/Estado tem, portanto, importância fundamental e normativa e não só acadêmica.

O conceito de política pública de Governo/Estado não leva necessariamente a um outro regime jurídico. De fato, o conceito, da forma como é apresentado por boa parte da doutrina, não cumpre sua função de realizar a ligação com determinados regimes jurídicos e com a diferenciação para posterior redesenho. Isto porque esse conceito atravessa uma forma muito geral e com pouco valor de designação nos desenhos das políticas públicas.

A ausência de utilidade na distinção Política Pública de Governo e de Estado aparece com maior nitidez quando se constata não ser possível essa distinção pelo fato de que toda política que a doutrina comumente chama de política pública de Governo possui elementos de uma política pública de Estado. O mesmo vale para as políticas públicas de Estado que também possuem elementos de políticas públicas de governo. Quando se consegue caracterizar um lado da distinção consegue-se observar seu outro lado. “A pergunta por todo e qualquer ‘é’ transforma-se nas perguntas duplicadas pelo ‘é e não-é’, ‘não-é e é’: é preciso perceber por toda parte os pressupostos não-existentes, entretanto indispensáveis, de todo e qualquer ‘é[...].’” (CLAM, 2006, p. 140).

Parece que tudo dependerá do grau de institucionalização que consegue adquirir uma política pública, e, assim, quanto maior for o grau de institucionalização, maior tende a ser sua permanência, maior tende a ser seu controle e mesmo a resistência da sociedade em relação as possíveis alterações. Observe-se, por exemplo, a política pública de Educação. Ela aparece desenhada de modo bem detalhado na Constituição

Federal. O diploma enuncia o direito à educação como fundamental, estabelece ser exigível subjetivamente no Judiciário e como cláusula pétrea, enumera órgãos responsáveis pela Educação, sua ordem de prioridades, os fundamentos, as competências, os instrumentos, os princípios, os objetivos e, além de tudo, há uma forte tradição de se entender a Educação como algo fundamental para o Estado brasileiro. Mesmo assim, a política pública de Educação tem elementos de Governo.⁷ Note-se, por exemplo, a política remuneratória dos servidores, ou o conteúdo dos livros didáticos, ou o investimento por aluno, ou, ainda, as metas de analfabetismo e cobertura escolar. Tanto é assim que há vários programas transitórios no campo da Educação, como o Fundeb, como Planos que se identificam com governos e que precisam ser renovados periodicamente, como os planos nacionais e regionais de Educação.

Na verdade, o conceito de política pública nasce como uma resposta política a problemas sociais, e muitas vezes essa resposta é mediada pelo direito, inclusive com previsão jurídica e, outras, no mínimo sua forma de implementação estará contornada pelo Direito. Sobre a origem do conceito e seus entrelaçamentos com o Estado contemporâneo, consagrando a lógica input-output, que identificaria três processos: “a) os inputs são as demandas e apoios provenientes do ambiente social; b) o sistema político (instituições, agentes) processa esses inputs; c) os outputs são as políticas públicas adotadas, na forma de decisões e ações; d) há um processo de retroalimentação entre inputs e outputs” (SCHMIDT, 2019. p. 123).

Conforme expressado anteriormente, seriam três as abordagens possíveis de serem realizadas diante deste problema de diferenciação das políticas públicas, a saber: 1) atomizar as políticas públicas; 2) pensar as

⁷ Veja-se a questão dentro da política pública da educação, o FUNDEB como um bom exemplo desse entrelaçamento entre a noção de política pública de Estado e política pública de governo. Em análise fundamental para compreensão dessa temática, Maria Paula Bucci comenta que: “Teorias que apontam a importância do legado institucional na evolução das políticas públicas afirmam que, depois de disputas entre os grupos de interesse, quando se estabelece a decisão, a coalizão de forças vencedora busca consolidar o arranjo resultante na fase de implementação dos programas. Esse legado, por sua vez, tende a condicionar as políticas futuras. No caso da educação pública, a corrente que a defende conseguiu acumular forças no jogo político, com base no trabalho de diferentes gerações e gestões políticas. A despeito da gestão do Ministério da Educação desde 2019, alheia (quando não contrária) às demandas da área, os mais otimistas acreditam que a educação tenha ganhado, finalmente, importância eleitoral. As eleições para prefeitos em 2020 teriam induzido os deputados a votar a favor do Fundeb, em razão da cobrança de professores, pais e dos gestores municipais, que sabem da necessidade do fundo para o custeio educacional. Ver matéria completa: BUCCI, 2020.

políticas públicas como tipos ideais e; finalmente 3) admitir que a distinção de políticas públicas de Governo *versus* políticas públicas de Estado revela-se inadequada e é preciso virar totalmente o ponto de vista da questão. Precisamente é isso que é realizado neste trabalho.

A hipótese e a recomendação científica a ser dada são a seguinte: abandone-se a distinção políticas públicas de Governo e de Estado. Toda política pública conterá elementos de Estado e de Governo, e a distinção fará sentido somente quando se tiver estes elementos específicos em vista, a saber, os modelos organizacionais e decisórios e os objetivos das políticas públicas. Ela deve ser preservada no tempo e no espaço em face do seu nível de institucionalização, que, obviamente, espera-se ser atingido em face de suas contribuições no campo da efetivação de direitos e conquistas em termos de direitos fundamentais sociais.⁸ Assim, por exemplo, os objetivos da política pública de Educação podem tanto ser de Estado e de Governo, e há de se examinar pontualmente cada um deles para realizar a ligação.

Este esquema exige muito mais atenção e detalhamento, mas os ganhos analíticos e de coordenação no redesenho são evidentes.

3. Elementos definidores da característica de Estado e de Governo

Quando se aborda algo que é de Estado e algo de Governo, há de se entender que se trata de um acoplamento (uma ligação) e de um script (um esquema se, então) ao mesmo tempo. Explica-se. Algo ser de Estado e algo ser de Governo é uma característica de alguma coisa (de alguma comunicação, precisamente). Atribuir-se a uma comunicação o caráter de Estado ou de Governo é, evidentemente, também uma decisão e uma observação de um sistema social. Quando se diz que uma comunicação está ligada ao Estado/Governo, significa que esta comunicação passa a carregar uma operação adicional, a qual está acoplada. Assim, tem-se, por exemplos, o sintagma “objetivos + Governo”. A partir de então, o objetivo, por exemplo passa a ser de Governo (e não de Estado).

Para que a característica Governo/Estado possa ser acoplada a algum elemento da política pública, há de se verificar se foram dadas determinadas condições distintivas ou, precisamente, elementos que

⁸ Sobre a relação entre políticas públicas e direitos fundamentais sociais, ver: VIEIRA; FLUMINHAN, 2021; CARVALHO, 2019; DAL POZZO; MION, 2019.

permitam o cruzamento das fronteiras entre um lado e outro da forma Estado/Governo. Estas condições são múltiplas, conforme se explicitará abaixo.

Quando algo é de Estado/Governo, tem-se também a conexão com um regime jurídico. Opera-se uma rede – desenho - de decisões na forma se-então. Se se diz, por exemplo, que determinado elemento da política pública é um elemento de Estado, tem-se como regime jurídico a estabilidade institucional/constitucional e, portanto, a possibilidade de declaração de inconstitucionalidade de eventuais elementos de políticas de Governo que contrariem a política de Estado.

Há uma fronteira e uma codificação nos conceitos de Estado e Governo. Quando algo cruza para o lado do Governo, não será Estado, e, quando algo cruza para o lado Estado, não será Governo. Este regime de inclusão/exclusão ajuda na formação de elementos de precisão para os dois conceitos. Um ajuda o outro na aquisição de sentido, dada a dificuldade na elaboração de seus elementos. Para Luhmann (2007, p. 389): “[...] los sistemas funcionales reorientan su modo de seleccionar hacia criterios en principio inestables. La selección ya no se deja justificar por la calidad de lo seleccionado sino tan sólo por los criterios de selección”. É importante repetir, por outro lado, que esta forma não faz sentido quando ligada à totalidade da política pública. Não tem cabimento, pelas razões já expostas, ligar a distinção Estado/Governo a um conceito que não serve para esquemas de observação adequados às políticas públicas.

Voltando-se para a ligação entre algum elemento da política pública, no caso deste trabalho, os arranjos institucionais, os modelos decisórios das políticas e os seus objetivos com a característica de Estado/Governo, tem-se como elemento chave a noção de hierarquia. As hierarquias internas determinam o cruzamento da fronteira. Desta forma, a hierarquia entra como uma espécie de símbolo⁹ que precisa ser materializado. Há um símbolo de mais alto (Estado) e menos alto (Governo). Entretanto, o que faz algo ser de maior ou menor importância não é dado aprioristicamente

⁹ Explica-se que símbolo, aqui, precisa ser contextualizado dentro da teoria de Luhmann: “Un símbolo no es solo un signo – como por ejemplo una palabra. Un símbolo no sólo designa la unidad, sino que la efectúa. La paradoja subyacente se oculta en lugares exactos. Por eso, los símbolos de ningún modo pueden reemplazarse por conceptos, pues llevaría a una contradicción en el concepto”. LUHMANN, 2007. p. 181.

pelo Direito, pela Política e pela Ciência, muito embora seja observação conjunta a partir destes três sistemas. Então, não se trata de presença/não-presença de algo, mas sim de uma distinção mais/menos, comportando diversas intensidades.

Retomando, quer-se construir critérios de observação para formar a diferença entre a característica de Governo/Estado. Esta característica Governo/Estado (definida pela distinção mais ou menos hierarquia) será, então, ligada a um elemento da política pública, a saber, seus objetivos, seu arranjo institucional e seu desenho decisório. Com isto, completa-se a premissa para a resolução do problema reitor deste trabalho, já que será possível observar elementos de políticas públicas com caráter de Governo/Estado, em vez da simplista distinção políticas públicas de Governo/Estado.

A política pública é uma categoria política e jurídica.¹⁰ Pode-se dizer que o conceito de política pública é uma observação do sistema jurídico, porque é o Direito sua forma de instrumentalização. Afirma-se que é um conceito do Direito e da sociedade, já que é uma construção evolutiva que redundou como meio de a sociedade atuar sobre ela mesma, entrelaçando discursos políticos e jurídicos (BITTENCOURT; RECK, 2018a, p. 132). Se é política, está conectada com a geração de decisões vinculantes para toda a comunidade. Harold Lasswell (1984, p. 15), na obra “Política: Quem Ganha o Que, Quando, Como”, alerta que reconhecer que suas decisões afetam a sociedade não é o mesmo que dizer que terão as mesmas implicações em diferentes setores dessa sociedade: “o estudo da política é o estudo da influência e de quem é influente”, elites e massas recêm diferentes valores nessa distribuição em decorrência dos diferentes níveis de influência.

O sistema da política é, assim, um sistema cujo meio gira em torno da competição da ordenação de programas que vinculariam toda a comunidade pelo meio do poder. Quem está na situação de governo e não de oposição, poderá se valer do poder e, por conseguinte, impor seus programas vinculantes para toda a comunidade. Nas democracias modernas, geralmente o código situação/oposição se manifesta através de partidos políticos. Sem dúvida não é possível extrair o lugar da política nas decisões sobre políticas públicas, mas é fato que quando estes elementos

¹⁰ Concorde-se com Maria Paula Dallari Bucci, quando diz que não há um conceito de políticas públicas em direito, um conceito jurídico de políticas públicas, mas sim um conceito que serve a juristas (e não juristas). Por tal razão, pensar as políticas públicas como um campo interdisciplinar permite sofisticação também em suas categorias de análises.

conseguem atravessar por diferentes governos e partidos, eles passam a se institucionalizar como elementos de Estado. Conforme Couto e Lima (2016, p. 1.068), uma política de torna resiliente quando continuamente atores políticos resistem a abandoná-lo.

Algo que inicialmente poderia ser classificado como de governo, a partir da legitimação política da própria política pública a aproxima de uma decisão de Estado. O espaço da decisão governamental existe, mas a sua margem e espaço de conformação, poderá sem dúvida variar conforme esses fluxos.

Mas o que é um governo? Um governo é operação do sistema da política, caracterizada por um estado do sistema no qual um partido que está gerindo as organizações institucionais pode mobilizar o poder para impor suas decisões vinculantes para a toda a comunidade (situação). Toda a comunidade deve, portanto, obedecer ao governo, o qual é uma expressão de uma pequena parte da comunidade. Uma política pública de Governo é, portanto, o desejo de poucos, impondo-se sobre um símbolo que seria o desejo de todos (interesse público). Lembrando que o interesse público está longe de ser um conceito autoritário e vago, muito embora, claro, não seja preciso (GABARDO; HACHEM, 2010). A política pública de Estado é precisamente o contrário: por meio de uma conjunção de tradição com texto constitucional, o símbolo do desejo de todos, que são os elementos de Estado das políticas públicas, obriga os grupos a sua continuidade e observância. É como se fosse uma vingança do símbolo, já que desta vez seria todos impondo sua vontade sobre um grupo específico.

É frequente a associação de que as políticas públicas de Estado gerariam maior vinculação aos poderes institucionais, tanto no âmbito da implementação, quanto no âmbito do controle, enquanto que nas políticas públicas de governo existiria maior margem de juízo de conveniência e oportunidade, ensejando, assim, maior discricionariedade e menor incidência do controle. Tal associação é simplista, pois, no mínimo, todo o procedimento tende a ser permeado por atos vinculados a exemplo da licitação, de empenho, da publicização do ato, da prestação de contas, etc.

Ainda em termos preliminares, cabe apenas distinguir a liberdade de conformação constitucional em relação ao Legislador e ao Administrador em se tratando de Estado Democrático de Direito. A discricionariedade

legislativa, é claro, é diferente da administrativa (FREITAS, 2007, p. 30-32). De certa forma, quando o Poder Legislativo toma suas decisões, inúmeras alternativas podem estar postas; já em relação ao Administrador, em tese, as alternativas foram produzidas ou delimitadas pela própria legislação, o que não significa que ainda não seria ampla a margem de escolha. No âmbito da vinculação do Poder Legislativo, pode-se pensar no campo de conformação da lei, especialmente em se tratando de realização constitucional que lhe impõe poderes e deveres. No caso específico dos agentes administrativos, a liberdade do Administrador perante a lei pode ocorrer tanto quando ele exerce a função de editar normas de execução da lei (decretos regulamentares, instruções, portarias, resoluções), bem como quando ele edita atos administrativos individuais e concretos baseados em lei (desapropriação, autorização de uso de bem público por particular, escolha de uma determinada sanção administrativa dentre as legalmente cabíveis) (SADDY, 2018).

Ligar as políticas públicas de Estado com o símbolo de ato vinculado e as Políticas Públicas de Governo com o símbolo discricionário é temerário, pois as políticas públicas, sejam de Estado ou de Governo, exigirão simultaneamente atos vinculados e discricionários, tanto pelo legislador quanto pelo administrador. Há sim que se pensar na margem de conformação do Poder atuante quando se trata da política pública. Quando a atuação for do legislador, independente se ligada à Política de Estado/Governo, no espaço decisório do Legislador, os parâmetros serão muito mais amplos, pois a margem de atuação do Legislador é maior em termos de políticas públicas, trazendo maiores alternativas para a decisão. Evidente que tal margem obriga o Poder Legislativo a exercer sua liberdade dentro da perspectiva de buscar a realização do interesse público nas democracias contemporâneas (FREITAS, 2007, p. 30-32). Já dizer que, em caso de obrigatoriedade de comando da ação, deve-se verificar a inércia do Poder Legislativo, implica dizer que, quando houver um dever e o Legislativo incorrer em uma abstenção, estará certamente legitimando a atuação judicial (não se esquecendo de que permanece a questão da natureza e o limite dessa atuação) (CANOTILHO, 2006).

Já em relação ao Administrador, sabe-se que duas serão as formas de atuação, por meio de atos vinculados¹¹ – em que a margem de atuação do Poder Judiciário é maior – e atos discricionários - em que a margem de intervenção judicial é menor, mas ainda possível em conformidade com a doutrina e jurisprudência prática, o que se dá através da análise do princípio da proporcionalidade quando na análise do mérito administrativo da conveniência e oportunidade do ato. O fato é que tanto as políticas públicas de Estado quanto de Governo valem-se da ampla atuação dos Poderes e funções legislativa e administrativa, de atos discricionário e vinculados. Para Couto e Silva (1990, p. 51), idealmente cada poder iria se ater às suas funções típicas, mas isto se configura em uma espécie de idealismo, até devido ao fato de que a linguagem legislativa é algo aberta, permitindo múltiplas atuações administrativas.

O elemento de Estado das políticas públicas tem a pretensão de se sobrepor à codificação situação/oposição. Os elementos de Estado obrigam tanto a situação como a oposição, e, em certa medida, busca-se tirar-lhes o poder de decidir. Quem estiver detendo o poder deverá executar os elementos de Estado das políticas públicas, já que aquilo que é de Estado atravessa o interesse dos grupos e se liga a um símbolo de interesse público. Aliás, mais interessante ainda é o fato de que os eventuais grupos que estão na situação devem inclusive executar os elementos de Estado das políticas públicas mesmo que assim não o desejem, já que as diferenciações organizacionais internas à Política mobilizarão forças para tanto, como o Ministério Público, o Poder Judiciário etc., obrigando o partido de plantão titular do Governo a executar a parte de Estado da política.

Claro está que os elementos de Estado das políticas públicas representam interesses de grupos. Nunca será possível uma universalidade efetual, muito embora seja um símbolo das Constituições. A forma vaga da

¹¹ Faz-se necessária uma breve vinculação do que se entende nesse caso por vinculação: “A vinculação à lei da administração pode, como foi exposto, ser estreita; mas também ela pode ser frouxa, enquanto à administração, por concessão do poder discricionário, permanece um espaço de atuação ou, por determinação de conceitos jurídicos indeterminados, é admitido um espaço de apreciação. O afrouxamento da vinculação à lei afrouxa também o controle de judicial administrativo, uma vez que os tribunais administrativos apenas podem analisar a juridicidade da atuação administrativa. Na medida em que compete à administração um espaço de poder discricionário ou de apreciação, ela tem o direito à “última decisão” (MAURER, 2006. p. 142).

redação das Constituições ajuda a disfarçar o caráter de atendimento de interesses de grupos e a dar-lhe pretensão de universalidade – aliás, podendo o elemento manter um certo grau de aprendizagem e evolução mesmo na simbologia de estabilidade pela vagueza em suas formulações linguísticas.

Levando-se em conta a ideia de múltiplos critérios de cruzamento de um lado a outro da forma, e com a conclusão de que se trata de intensidade e não de qualidade, torna-se mais ilógica ainda a distinção política pública de Governo/Estado. Isso porque todas as políticas públicas terão em termos de conteúdo decisões que advêm tanto da característica do Governo como da do Estado, e, por isso, convém fundamentar que toda decisão é na realidade uma unidade na pluralidade, repleta de possibilidades complexas¹² e não de causalidade determinista. Esta reflexão também se conecta com a noção incremental de políticas públicas de Lindblom, em que as políticas são um processo de acúmulo de ações. Aos elementos de políticas de Estado são acrescentados elementos de governo, formando um todo que não pode ser distinguido de forma tão simples (RYE, 2014).

Em outras palavras: existem múltiplas possibilidades (indicadores) de cruzamento de um lado a outro da forma Governo/Estado através da hierarquização. Estas possibilidades, elencadas abaixo, podem ser. Se presentes, elas podem ajudar a atravessar de um lado a outro da forma. Entretanto, elas não precisam estar todas presentes em uma determinada situação característica/específica para que se caracterize o Governo/Estado. Elas geram uma unidade na pluralidade. Os indicadores de cruzamento são muitos, mas todos levam a uma diferenciação binária única, que é a distinção Governo/Estado. Deve-se atentar para os critérios de observação (indicadores) que levam em conta a hierarquização para a

¹² A título de esclarecimentos, a causalidade complexa adotada nesse estudo pressupõe que “[...] Duas causas podem conduzir a efeitos diferentes e/ou divergentes. Com efeito, há diferença e divergência quando a mesma causa desencadeia, de um lado, uma regulação ou uma reação que anula o efeito previsível, de outro, uma retroação positiva que o amplia. Além disso, a própria retroação positiva pode levar seja à ruína do sistema onde ela se desenvolve, seja à sua transformação, seja ainda a novas morfogêneses por sismogênese; Causas diferentes podem produzir efeitos semelhantes. As diversas causas externas que poderiam levar vários sistemas parecidos a evoluir de maneira divergente se encontram quase anuladas pelo contra-efeito das retroações negativas sob controle informacional, e os sistemas, apesar de deportados ou desviados em seus processos, obedecem à equifinalidade que leva aos mesmos efeitos. Pequenas causas podem levar a grandes feitos. [...] Grandes causas podem levar a efeitos muito pequenos [...] Causas são seguidas de efeitos contrários [...] Os efeitos das causas antagônicas são incertos [...]” (MORIN, 2008. p. 328).

formação da diferença entre um elemento de Estado e um elemento de Governo:

1) o planejamento é hierarquicamente mais importante nos elementos de Estado;

2) a universalidade da argumentação moral que baseia o elemento de Estado supera o grupo, situando-se hierarquicamente como superior;

3) mesmo que o elemento se refira ao interesse de um grupo da comunidade, no elemento de Estado, o símbolo é de universalização para o todo daquele interesse, o que inexistente nos elementos de Governo;

4) a proteção contra as frustrações é mais forte e alta hierarquicamente nos elementos de Estado, isto é, a institucionalidade e a memória do sistema (tradição) implicam uma potencialidade, detectável, de maior reação ao rompimento das expectativas que no caso das expectativas formadas pelos elementos de governo;

5) o elemento tempo se assume como mais longo e de geração de resultados a longo prazo nos elementos de Estado que nos elementos de Governo, que prometem resultados instantâneos;

6) muito embora toda e qualquer política pública se expresse na forma jurídica, por meio de programas jurídicos, os elementos de Estado aparecem nos modelos legais decisórios como mais atravessadores da distinção situação/oposição, o que aparece com bem menos intensidade nos elementos de Governo;

7) a arquitetura interna da organização mantém determinada velocidade de mudança que é mais lenta nos elementos de Estado que nos elementos de Governo, sendo que esta arquitetura está conectada com expectativas de realização de programas (por mais que se altere a estrutura do Poder Executivo, por exemplo, sempre se espera que seja Polícia a responsável pela prevenção da criminalidade);

8) os riscos são mais ponderados nas políticas de Estado, de modo que as alterações nos regimes de Estado acabam sendo mais cometidas e mais lentas, para fins de se manter a estabilidade interna nas organizações e gerar a expectativa de perenidade e solidez naquelas.

Esses são indicadores que, se presentes na hierarquia maior para o lado da forma do Estado em vez do lado do governo, possibilitam probabilisticamente a ligação com o elemento da política pública, a saber,

objetivos, desenho ou arranjo institucional e desenho ou modelo decisional ou decisório. Quando o elemento está conectado com o carácter de Estado, ele terá um regime jurídico com especificidades, como visto – daí a relevância da distinção.

4. Objetivos de Governo e de Estado

Para fins de observação do que é objetivo, serão utilizados, nesta seção, os conceitos de programas condicionais e finalísticos do Direito, assim como o conceito de estados atuais do sistema.

Para se decifrar a noção de programas do Direito, é necessário antes entender o conceito de função do sistema, e, nesse caso, entender tanto a função do Direito como a função da política. Tanto o conceito de função como o conceito de programas são, nos dizeres de Luhmann (2016. p. 77), frutos da evolução. Não são condições necessárias, mas, sim, possibilidades que permaneceram pelos resultados que trouxeram para os sistemas em termos de autonomia ou autoprodução. Os grandes sistemas funcionais, aliás, diferenciam-se em torno da sua função. Assim, a função do Direito é a manutenção de expectativas normativas, isto é, estruturas de comportamento futuras dotadas de certa estabilidade institucional que, se violadas, mesmo assim são mantidas, mediante mecanismo de proteção da sua frustração. A função da política, por outro lado, é a geração de decisões vinculantes para toda a comunidade. A função de manutenção de expectativas é isto: apenas o valor de designação de função – ela não diz quais expectativas precisamente acabam por formar o Direito. Para que se saiba quais expectativas formam o direito, há de se verificar, precisamente, os programas.

Os programas são estruturas comunicativas/decisionais, os quais funcionam como indutores de uma decisão, conforme Luhmann (1985, p. 28), sua “forma básica é a seguinte: se forem preenchidas determinadas condições (se for configurado um conjunto de fatos previamente definidos), deve-se adotar uma determinada decisão”. Os programas funcionam como selecionadores de informações possíveis. Se se fala em urbanismo, por exemplo, as expectativas sociais programadas fazem a ligação à organização Município. A programação condicional remete a uma diferenciação que existe internamente ao Direito, a saber, a distinção fato/norma. Dada uma situação fática x, espera-se socialmente uma decisão y – expectativa está protegida institucionalmente em caso de

frustração: “Ao nível cognitivo são experimentadas e tratadas as expectativas que, no caso de desapontamentos, são adaptadas à realidade. Nas expectativas normativas, ocorre o contrário: elas não são abandonadas se alguém as transgrida” (LUHMANN, 1983, p. 56).

Há outro tipo de programa, que é a programação finalística, isto é, o estabelecimento de objetivos. Entendem-se por programas finalísticos, para Luhmann (2002, p. 258), aquelas operações que servem para guiar o sistema.

Essa programação por fins torna-se popular a partir do advento do Estado de bem-estar social e tem, por destinatários, usualmente, em maior medida, a Administração e, em menor medida, os magistrados. Luhmann (2002, p. 262) aponta, contudo, a imprecisão das normas finalísticas: “El marco jurídico desde el cual se emite un fallo no es nunca un programa finalístico que existe buscar los medios adecuados para el fin – ya sea escogido libremente, o impuesto – y que exige respetar las delimitaciones introducidas en el programa, por ejemplo de los costes permitidos, o de los límites legales”. Como o futuro é desconhecido e imprevisível, sequer a função de redução de complexidade é operada pelos programas finalísticos de forma adequada. Esses programas finalísticos acabam tendo de ser apoiados e delimitados por programas condicionais. Não completar o programa finalístico com programas condicionais é abrir espaço à discricionariedade completa ou quase completa. Por exemplo, só alocar que a educação é um objetivo não gera muitos engates/ligações; são necessários outros programas condicionais, tais como: se se arrecadar numerário, X % irá para a rubrica educação; se o aluno não tem escola, dever-se-á abrir matrícula na escola mais próxima; se a universidade não alcançou X desempenho, é sancionada com a consequência Y, e assim por diante.

Ao contrário dos programas finalísticos, os programas condicionais aliviam a quantidade de comunicações necessárias. Os programas finalísticos necessitam de acompanhamento constante e, por isso, são multiplicadas as decisões e comunicações.

Parte da multiplicação de programas para o controle do atingimento finalidades se dá dentro dos arranjos institucionais e da modelagem das políticas públicas. Em outras palavras, programar finalisticamente implica

uma série de programações condicionais. Este é um debate posto mais abaixo. Aqui, programas finalísticos estarão desconectados da ideia de “finalidade como telos”. No caminho do telos, as comunicações/eventos teriam uma razão de ser, conforme explica Clam (2006, p. 150): “Se as diferenciações – com sua designação do existente definido contra o pano de fundo de um Outro não marcado em relação a ele – fossem completas e consistentes, elas chegariam a um término e poderiam assim postular um telos para suas efetuações”.

Finalístico, no sentido de Luhmann, é um objetivo a ser alcançado, ou, mais precisamente, um determinado estado desejável do sistema. O programa finalístico, mesmo em sua imprecisão, acaba sendo um elemento de controle, pois ele dá coerência narrativa entre um determinado estado X do sistema e um estado Y do sistema após um tempo. Ele demarca quando o objetivo finalmente foi alcançado. Assim, os programas finalísticos são assimilados aos objetivos e, assim, podem ter seu objetivo intercambiado e traduzido um para o outro para esta finalidade específica.

As políticas públicas possuem objetivos gerais e específicos. O objetivo geral de uma política pública estará, via de regra, conectado com a realização de um ou mais direitos fundamentais. É o que Bucci (2019, p. 821) define por vertente material dentro da abordagem de direito e políticas públicas (DPP).¹³

O desenho dos direitos fundamentais é complexo e raramente implica apenas um programa, geralmente mobilizando uma complexidade de comportamentos. Ainda, o Direito decide dentro de zonas de incertezas. Não se tem certeza/consenso sobre o conteúdo dos direitos na maior parte das vezes. É comum o conteúdo decisório e as expectativas envolvidas em um direito fundamental estarem em uma zona cinza e mesmo assim o Direito cumprir sua função de decidir binariamente pela presença/ausência de direito subjetivo (HACHEM, 2019). Imagine-se, por exemplo, a quantidade de programas que envolve tanto o conteúdo como a realização do direito à saúde. Imagine-se como uma política pública como o bolsa família, busca diferentes objetivos que se cruzam, enfrentamento da pobreza, índices de mortalidade infantil, educação e frequência escolar, dentre outros.

Muito embora por vezes o direito fundamental esteja expresso também na forma condicional – se x, y – na maior parte das vezes, pelo

¹³ Também adotam essa abordagem: MOTTA; OLIVEIRA, 2019, p. 90.

menos quando se observa a partir da perspectiva da política pública, o direito fundamental será visto como finalidade ou objetivo – mesmo que não se tenha precisamente o conteúdo. Dá-se por fundamentado este ponto.

De todo modo, como os direitos fundamentais são protegidos por cláusula pétrea, há a presença de um elemento de estabilidade que define os objetivos gerais de uma política pública como objetivos de Estado. Será impossível ao poder público deixar de perseguir a realização/objetivo de preenchimento dos núcleos dos direitos fundamentais, sob pena da possibilidade de controle judicial e correção dos rumos da política pública.¹⁴

Uma política pública terá objetivos específicos. Os objetivos específicos são programas finalísticos detalhados de forma mais precisa e que ajudam no final das contas na programação condicional. É como se um grande objetivo (realizar um direito fundamental) só se tornasse possível mediante a especificação mais precisa de pequenos objetivos. O objetivo geral é, assim, a unidade de objetivos específicos.

Para fins de exemplo, podem ser mencionados os objetivos específicos da política pública urbanística presentes no Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, conectada que está com o direito à cidade:

Art. 2º (...) V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental.

¹⁴ A propósito do controle judicial de políticas públicas, ver: MARTINS, 2018; ALVES JÚNIOR; SAMPAIO, 2018; ANDRADE, 2018.

Estes objetivos são objetivos específicos da política pública urbanística. Em termos luhmannianos, seriam programas finalísticos especificados. Há de se diferenciar, assim, objetivos de Estado e objetivos de Governo. A perseguição aos direitos fundamentais é, sem dúvida alguma, um objetivo de Estado – gozando, assim, de estabilidade e possibilidade de persecução judicial. Qualquer política pública, isto é, a totalidade das políticas públicas vinculadas a direitos fundamentais, possui um objetivo de Estado. Deste modo, a política pública não pode pelo menos deixar de perseguir os objetivos de realização de direito fundamental. Sob o aspecto dos objetivos gerais das políticas públicas, praticamente não existe política pública de Governo – mais uma prova de que observar a distinção Governo/Estado a partir da totalidade da política pública é inútil.

Com relação aos objetivos específicos, o assunto rende mais apontamentos. De fato, podem existir objetivos específicos de Estado e objetivos específicos de Governo, e, nesse sentido, a precisão, especificação e complexidade das distinções ajudam ao observador das políticas públicas. A Constituição, é claro, traz alguns objetivos específicos de Estado. Por exemplo, podem ser citados os objetivos do art. 208 da Constituição Federal:

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

Neste caso, os objetivos claramente são objetivos de Estado. Podem existir objetivos de governo e, neste caso, eles estarão em Leis Ordinárias. O critério da posição legislativa, contudo, não esgota o problema nem de longe. Isto porque a Lei Ordinária pode trazer programas finalísticos óbvios para a realização da política pública de Estado.

Um exemplo de objetivo de Governo reside na Lei nº 10.233, a qual criou o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, art. 12: “I – descentralizar as ações, sempre que possível, promovendo sua transferência a outras entidades públicas, mediante convênios de

delegação, ou a empresas públicas ou privadas, mediante outorgas de autorização, concessão ou permissão, conforme dispõe o inciso XII do art. 21 da Constituição Federal;” Note-se que aí há uma preferência pela descentralização para concessionárias. Não se trata de meio, mas, sim, objetivo, já que é um estado de coisas interno ao sistema que deve ser alcançado a partir de medidas legislativas. O conteúdo está claramente ligado às concepções liberais vigentes na época da elaboração do diploma legislativo e constitui-se em objetivo de governo, mesmo que tenha trespasado diversos governos.

Os objetivos específicos de Governo podem contrastar com objetivos específicos de Estado e com objetivos gerais de Estado.

Fundamenta-se que existirá um ganho científico para o observador se se passar a utilizar os seguintes conceitos¹⁵ e categorias:

- objetivo geral de Estado da política pública X ou Y (de saúde ou educação, v.g.), sendo geralmente o objetivo geral de Estado, já que se trata da materialização de um direito fundamental e portanto de caráter irrenunciável;

- objetivo geral de Governo da política pública X ou Y: quando o objetivo geral está conectado com distinções relativas ao Governo anteriormente mencionadas;

- objetivo específico de Estado da política pública X ou Y: quando o objetivo específico está conectado com as distinções específicas de Estado mencionadas anteriormente;

- objetivo específico de Governo da política pública X ou Y: quando o objetivo específico está conectado com as distinções específicas de Governo mencionadas anteriormente;

Esse refinamento nas categorias é exigido também para o conceito de arranjo institucional e de modelos decisórios.

5. Arranjos institucionais de Governo e de Estado

¹⁵ Retomando-se: “El sentido en lugar de proveer con mundo remite al procesamiento selectivo. Y esto vale incluso – como lo veremos – cuando en el mundo se forman conceptos (descripciones, semánticas) referidas al mundo; porque esto debe suceder también en una operación con sentido – operación que distingue de lo otro aquello que designa: por ejemplo, el ser respecto a lo existente” (LUHMANN, 2007, p. 36).

Traduzem-se arranjos institucionais ou modelos organizacionais por relações intra/entre organizações. Um outro nome, menos tradicional, mas mais preferível seria “desenho organizacional”. As organizações são um tipo de sistema especializado em decidir e sua característica reside na referencialidade das suas decisões à mesma organização, conforme Luhmann (1997, p. 14). Cada decisão se enlaça com a própria organização, confirmando-a. Assim, a observação mais complexa acerca do que vem a ser Município, Estado-membro etc., é a que traduz estas categorias tradicionais como organizações. Os agentes dessas organizações decidem. Entretanto, por meio de processos jurídicos de enlace, essas decisões são assumidas pelas organizações e sempre remetem à organização. Confirmam-na e com isto geram sua existência pelo constante movimento contínuo de decisões. As organizações possuem cadeias próprias de decisão, assim como um perfil específico (SECCHI, 2009). É possível observar organizações de organizações, isto é, organizações internas a outras organizações, uma compondo a outra.

As organizações políticas possuem uma peculiaridade, a saber, a conexão de suas decisões com a função do sistema da Política. A Política possui a função de gerar decisões vinculantes para toda a coletividade. As decisões das organizações políticas, assim, têm por característica a vinculação de uma dada coletividade. Um Estado-membro, dessa forma, é uma organização política porque suas decisões possuem a função de vincular toda a coletividade daquele referido Estado-membro.

Além disto, as organizações políticas têm por característica sua constituição na forma jurídica. Suas decisões estarão ligadas ao código jurídico/não jurídico, e na forma de programas condicionais ou finalísticos, nesse sentido Luhmann (2002, p. 126): [...] “código mismo no es ninguna norma. No es otra cosa que la estructura de un mecanismo de reconocimiento y un procedimiento de coordinación de la sociedad. Siempre que se hace referencia al derecho-de-uno/no-derecho del otro, este tipo de comunicación se asocia al sistema jurídico”.

As organizações decidem. Contudo, suas decisões se refletem em outras organizações as quais as observam a partir de sua lógica própria. O Poder Executivo, por exemplo, pode licitar algo, tendo em vista o que a autoridade do momento entendeu ser de interesse público, mas a organização Tribunal de Contas observará o procedimento licitatório a

partir da lógica da economicidade e legitimidade, enquanto o Ministério Público a partir da lisura criminal.

Um bom arranjo intra e entre organizações fará com que as decisões estejam mais conforme um desenho inteligente dos riscos. Há evidente interesse em que as relações entre as organizações sejam otimizadas, muito embora este conceito¹⁶ seja um tanto quanto vago e carente de enlances com distinções do Direito e da Política. De todo modo, trazendo-se a característica da hierarquização, pode-se dizer que alguns desenhos organizacionais serão de Estado ao passo que outros desenhos organizacionais constituir-se-ão como desenhos de Governo.

São três os pontos de observação a partir dos quais será possível elaborar a distinção entre desenhos organizacionais de Governo/Estado: (i) quais organizações devem tomar determinados tipos de decisões; (ii) forma da relação entre as organizações; (iii) especialização das organizações.

A Constituição determina a participação de certas organizações nas políticas públicas, as quais adquirem o caráter de desenho ou modelo organizacional de Estado. Por exemplo, necessariamente a política pública de segurança passará pelas polícias; a política de acesso à jurisdição passará pela defensoria pública, e assim por diante. Há, portanto, elementos organizacionais que estão em um nível hierárquico de importância tal de estabilidade necessária para merecerem o dado de organização de Estado. Em nível mais geral, é possível ligar esta noção à competência pública. Por exemplo, necessariamente o Município será o ente federativo materializador da política pública urbanística – sendo que inclusive a sua autonomia federativa protegida por cláusula pétrea.¹⁷ A proteção via cláusula pétrea é uma das proteções mais notáveis e que caracterizam de forma definitiva os elementos de Estado de uma determinada política pública. Nesses casos, o Poder Judiciário poderá tutelar e dar estabilidade aos elementos de Estado dos desenhos organizacionais, evitando sua descaracterização por governos ocasionais.

¹⁶ O presente estudo compreende o conceito como “la pluralidad de la experiencia histórica y una suma de relaciones teóricas y prácticas de relaciones objetivas en un contexto que, como tal, sólo está dado y se hace experimentable por el concepto” (KOSELLECK, 1993, p. 117).

¹⁷ Sobre o papel dos Municípios na implementação de políticas públicas: CALÇADA; RECK, 2020.

Constata-se, por outro lado, que determinadas organizações são responsáveis por determinado campo de decisão, mas cujo desenho aparece como mais mutável. Por exemplo, um determinado órgão da Administração Direta pode virar uma Agência reguladora; a agência reguladora, de outra banda, pode ser extinta, fundida ou ter sua competência alterada. Este desenho organizacional será um desenho de Governo.

Ainda, a Constituição estabelece formas de relação entre os órgãos que podem ser esquematizadas na distinção Governo/Estado. Note-se a articulação do Sistema Único de Saúde: em caráter descentralizado, tendo por base os Municípios, mas com articulação entre Estados e União; ou então a política pública de Educação, com missões específicas para União, Estados e Municípios a depender do âmbito de educação (fundamental, médio e superior). Estas formas de relações institucionais/organizacionais são formas de Estado. Relações institucionais baseadas em instrumentos mais mutáveis são relações de Governo, por outro lado.

Um outro sinal distintivo se encontra na forma das relações. As relações podem se dar em uma forma de Estado, em uma comunicação que se dá nos meios clássicos das relações entre os Poderes, tais como leis, sentenças ou convênios de perfil constitucional, ou pode se dar em uma hierarquia de menor estabilidade, como nas relações dentro de um programa, por exemplo, o oferecimento de financiamento por parte da União para que Municípios comprem ambulâncias. Em resumo, a coordenação SUS é um elemento de arranjo institucional de Estado, enquanto a coordenação via programa/convênio administrativo para a aquisição episódica de algum equipamento caracteriza-se por ser um arranjo de Governo. Nos dois casos, a política envolvida é a política de saúde.

Finalmente, a especialização das organizações pode se dar em caráter de Estado/Governo. As organizações do tipo ente federativo são policompetentes ou multiespecializadas. Não estão vinculadas a uma especialização específica. Para Edgar Morin (2011, p. 357):

A organização viva tende a suscitar especializações, mas as especializações demasiado perfeitas ou completas não resistem ao tempo, o qual traz sempre modificações das condições da adaptação da especialização. [...] O desenvolvimento evolutivo é um misto oscilante e mutável de especializações, poliespecializações, desespecializações, não

especializações, antiespecializações em interações complexas (complementares, concorrentes, antagônicas).

Para tanto, basta se observar a variedade de competências constitucionalmente estabelecidas para os entes federativos. As organizações internas aos entes federativos (entes federativos) estão especializadas. Neste caso, raramente as organizações possuem uma especialização de Governo, o que não quer dizer que não existam organizações com perfil de especialização de Estado – e que conseqüentemente a proteção contra as frustrações de expectativas é mais intensa, como através do reforço e recondução pelo Poder Judiciário. É oportuno ainda considerar o perfil das polícias, do Ministério Público e do Tribunal de Contas: todos especializados em determinado tipo de decisão por força constitucional e com uma forte ligação com a tradição. O Tribunal de Contas, por exemplo, está especializado em um campo de decisões que envolvem a correção/incorreção do ato público. O Ministério Público, por outro lado, observa tudo a partir da possibilidade de iniciar processos judiciais.

A maior parte das organizações, contudo, apresenta perfil de especialização de Governo, podendo ter alteradas suas competências por lei e, portanto, suas especializações.

6. Modelos decisórios de Políticas de Políticas Públicas de Governo e de Estado

Neste tópico desenho decisório ou modelo decisional ou decisório, serão tomados por sinônimos. Por modelo decisório entenda-se um complexo de esquemas de decisão. Trata-se de um desenho coordenado de possibilidades de decisão, arquitetadas sob a forma jurídica. Vale notar que para Luhmann, a programação do Direito é sempre condicional (a programação finalística torna-se possível através dos programas condicionais). Conforme o autor, sua “forma básica é a seguinte: se forem preenchidas determinadas condições (se for configurado um conjunto de fatos previamente definidos), deve-se adotar uma determinada decisão” (LUHMANN, 1985, p. 28).

Em um desenho ou modelo de tomada de decisões, existe a previsão de hipóteses possíveis nas quais será necessário que organização/ agente tome decisões. Além disso, as alternativas possíveis de decisões também estão previstas no modelo. Para cada situação a ser decidida, o modelo dá múltiplas alternativas de decisão. Estas múltiplas alternativas são possibilidades, uma vez que vai depender da situação concreta a escolha por uma ou outra decisão. O funcionamento cotidiano das políticas públicas se dá neste nível de operacionalidade: escolher entre as alternativas postas (pelo sistema do Direito) e coordenar operações de agentes e organizações.

O desenho da política pública de Trânsito Municipal, por exemplo, implica uma complexa arquitetura de normas que permitem ao Município classificar as vias conforme as velocidades, alterar as mãos, criar ciclovias, implementar fiscalização, direcionar veículos de uma a outro ponto, realizar obras etc. Enfim, toda uma programação está disponível para a organizações exercerem sua função política de gerar programas vinculantes para toda a comunidade.

Entretanto, em outras situações, será necessário recombina e reconstruir o modelo, quando se entender que ele já não é mais suficiente para a efetividade/justiça ou outro valor que se entenda como importante. Neste caso terá de existir modificação do Direito.

Quer-se dizer, aqui, que há uma ligação profunda e essencial do desenho das políticas públicas com o Direito. O desenho das políticas públicas expressa-se por meio de normas jurídicas, isto é, na forma de programas finalísticos, mas também e principalmente programas condicionais - no esquema se, então. Um modelo de políticas públicas forma um todo de programas condicionais que se relacionam entre si e que, em tese, se voltam à realização dos objetivos da política pública.

O modelo decisório está conectado, todavia não se confunde com os desenhos organizacionais. Os modelos decisórios tecnicam as decisões das organizações, capturando e orientando suas futuras decisões, mas não estão imediatamente conectadas com a forma das organizações e suas relações, razão pela qual diferenciar os conceitos gera ganho analítico.

Os programas estão acoplados entre si de forma frouxa e permitindo múltiplas recombinações e opções, contudo sempre mantendo certa coerência interna. Neste caso, o modelo decisório também é sinônimo de políticas públicas na perspectiva do jurista. De fato, o jurista tende a

observar uma política pública como um corpo de normas abstratas e a serem realizadas pelas organizações públicas. Política pública, neste conceito, portanto, é um conjunto específico de normas organizado sob determinada estrutura. Já o sociólogo tende a observar a política pública em ação e, portanto, observa as políticas dentro de um processo que possui um momento de formação da agenda, institucionalização, execução, avaliação e retroalimentação.

Como expressão política, este desenho está ligado também o meio do poder. Conceitua-se poder como a possibilidade de, por meio de programas condicionais, exercer capacidade de orientar a decisão de outras organizações, sem necessidade de fazer uso de violência. Uma política pública, assim, exerce poder e pressupõe poder,¹⁸ de modo que tanto as polêmicas científicas como as práticas do exercício do Governo devem encontrar refúgio em uma metodologia adequada das políticas públicas. Lembrando que o poder pressupõe essa capacidade de selecionar uma das muitas alternativas por meio de uma decisão.

Uma metodologia jurídica adequada para as políticas públicas leva em conta a dimensão de efetividade das políticas públicas, assim como seus pressupostos de formulação científica e democrática para os fins de retroação ao modelo decisório. Os modelos decisórios estão em constante evolução e aperfeiçoamento, portanto.

Enquanto desenho ou rede de ações ou programas concatenados, ressalta-se que os modelos estão sempre em uma certa tensão entre um uma programação adaptativa, que muda conforme as circunstâncias, e uma programação determinística, típica dos programas do Direito. Há de se notar que, além de toda a problemática de se alterar os desenhos das políticas no campo da política, a própria linguagem do Direito apresenta-se como problemática, já que é fruto de uma evolução do Direito Romano e Escolástico orientado para a resolução de problemas civis e penais, e não para as práticas administrativas complexas dentro de organizações.

¹⁸ “El poder funciona solamente cuando Ego se somete voluntariamente a Alter. Si Ego se somete sin necesidad de ser sometido a la voluntad de Alter, se le puede atribuir una ventaja a Alter con respecto a Ego; a ese proceso se le podría denominar auto sujeción voluntaria, dinámica que pone en evidencia la alta disposición asimétrica que sustenta la cooperación. En síntesis, el poder depende de la capacidad de ponderar varias alternativas y de seleccionar una de ellas por medio de la decisión” (NAFARRATE, 2004, p. 49-50).

Voltando-se ao objetivo especificamente deste trabalho, pode-se dizer que existem modelos decisórios dentro de uma política pública que se amoldam à distinção Governo/Estado e que se ligam, portanto, aos diferentes regimes jurídicos.

Um modelo decisório será de Estado quando a cadeia e a arquitetura das decisões contiverem um dado de estabilidade. Os caracteres de planejamento e a superioridade ante as contingências de grupo, combinados com a maior lentidão nas mudanças e cautela na assunção de riscos, caracterizam os modelos de decisão de Estado.

Já um modelo decisório será de Governo quando estiver ligado às necessidades de mudanças rápidas, as quais serão impressas pelo Governo de plantão. Dado o caráter de mandato eleitoral, a intensidade do planejamento sempre é mais baixa hierarquicamente.¹⁹ Esta maior velocidade de mudança, combinada com o caráter de grupo partidário das decisões, e finalmente a assunção mais ousada de riscos levam à caracterização do que pode ser modelos de decisão de governo, os quais podem aparecer em marcos infraconstitucionais – os quais são mais flexíveis que os constitucionais.

Em termos normativos, a questão envolve um raciocínio por exclusão. Se determinado modelo decisório é de Estado, significa que não há liberdade, ou, pelo menos, há pouca liberdade na modificação das estruturas do modelo. Caso não se trate de um modelo decisório de Estado, as cadeias de decisão podem ser modificadas e evoluir mais rapidamente, na forma de tentativa e erro. É um processo curioso aquele que ocorre quando uma política de Governo, pelo seu sucesso, repete-se e torna-se política de Estado. O processo contrário pode ocorrer também.

Nota-se, ao final, que a intervenção judicial nas políticas públicas nada mais é que uma realização do modelo decisório de Estado. O Poder Judiciário desconsidera as decisões de Governo para fins de substituição de uma decisão tomada dentro de um modelo de Governo pela decisão tomada nos marcos de uma decisão de Estado.

7. Conclusão

Conclui-se que de fato a observação que realiza a diferenciação política pública de Estado/Governo é muito simples para a formação de

¹⁹ Sobre planejamento orçamentário e políticas públicas, ver: VALLE, 2018.

conjuntos de observações científicas que possam servir ao redesenho das políticas públicas. Uma observação sistêmica com sensibilidade às questões jurídicas e políticas presentes nas políticas públicas permite essa constatação. Por outro lado, o mero apontamento da insuficiência não é o bastante, devendo-se, é claro, proporem-se critérios alternativos de observação.

A melhor maneira de superar os limites do atual estado da arte em termos de políticas públicas seria decompor analiticamente as políticas públicas, adicionando complexidade. Essa é a hipótese que foi testada de modo argumentativo e que comprovou-se ser a correta. Observaram-se, assim, as diferenças entre objetivos de Governo/Estado; arranjos institucionais de Governo/Estado e finalmente modelos decisórios de Governo/Estado.

O espaço necessário para a política dentro da tomada de decisão sobre políticas públicas contribui cada vez que reafirmado, para um processo de legitimação da política pública e seu trânsito para uma maior institucionalização. Isso inclusive faz a cruzada da “linha” suspostamente imaginária que em tese dividiria políticas de Estado e de Governo, uma vez que restou demonstrado que é simplista e não suficiente o critério normativo para tal definição. É uma diferença que pouco produz diferença.

Para tanto, construiu-se a diferença entre Governo e Estado em torno da hierarquia, já que esta remete aos processos de decisão das organizações. A diferença de hierarquia levou, assim, à diferença Estado/Governo. Esta diferença entre Estado/Governo foi instrumental para a complexificação dos elementos das políticas públicas. Tem-se, assim, em hipótese: a) modelos decisórios de Governo/Estado, nos quais o foco está na hierarquização das cadeias de decisão; b) arranjos institucionais ou desenhos organizacionais, orientado à hierarquia de relações entre organizações e, finalmente, c) objetivos gerais e específicos de Estado e de Governo, nos quais os programas finalísticos estão ligados às características de Estado/Governo.

Essas diferenças, se bem que mais que mais complexas, já que aumentam a quantidade de informações necessárias para o estudo e reformulação das políticas públicas, são mais adequadas do que a simplicidade da distinção política pública de Governo/Estado.

Referências

AITH, Fernando. Políticas Públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, M. P. D. (Org.) **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. Saraiva: São Paulo, 2006. p. 235- 236.

ALVES JÚNIOR, Luís Carlos Martins; SAMPAIO, Alexandre Santos. Parâmetros de atuação do Poder Judiciário nas políticas públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 217-245, out./dez. 2018.

ANDRADE, Luiz Gustavo de. Controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil: alguns parâmetros para a atuação do judiciário na concretização de direitos fundamentais sociais. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 5, n. 2, p. 217-237, jul./dic. 2018.

BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle jurisdicional de Políticas Públicas**. Porto Alegre, Núria Fabris, 2013.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. **Abordagens epistemológicas sobre democracia, políticas públicas e controle social**. Santa Cruz do Sul: Essere Nel Mondo, 2018a. E-book. Disponível em: <https://www.unisc.br/images/cursos/stricto/ppgd/publicacoes/Abordagens-epistemologicas-sobre-democracia-politicas-pblicas-e-controle-social.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. **Políticas públicas e matriz pragmático-sistêmica: os novos caminhos científicos do Direito Administrativo no Brasil**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018b. E-book. Disponível em: <http://www.essenelmondo.com/pt/direito-politicas-pblicas-e-matriz-pragmatico-sistemica-ebook124.php>. Acesso em: 23 jan. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula. **3 lições sobre políticas públicas a partir da aprovação do Fundeb**. Nexo Jornal, 10 Ago 2020. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2020/3-li%C3%A7%C3%B5es-sobre-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-a-partir-da-aprova%C3%A7%C3%A3o-do-Fundeb>. Acesso em: 12 jan. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem DPP. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430/447>. Acesso em: 10 jan. 2021.

CALÇADA, Luís Antonio Zanotta; RECK, Janriê Rodrigues. Federação, municípios e políticas públicas: o impacto da PEC do pacto federativo (nº 188/2019) no Rio Grande do Sul. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 7, n. 3, p. 859-876, set./dez. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Brançosos e interconstitucionalidade**. Itinerários dos discursos sobre a história constitucional. Coimbra: Almedina, 2006.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 6, n. 3, p. 773-794, set./dez. 2019.

CLAM, Jean. **Questões fundamentais de uma teoria da sociedade**: contingência, paradoxo, só –efetuação. São Leopoldo: Unisinos, 2006.

CLUNE, William H. Um modelo político de implementação para as políticas públicas: os papéis do direito e dos juristas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 11, n. 1. p. 19-81, 2021.

COUTO, Cláudio Gonçalves; LIMA, G. M. R. Continuidade de Políticas Públicas: A Constitucionalização Importa? **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 59, p. 1055-1089, 2016. Acesso em 15 de janeiro de 2021.

COUTO E SILVA, Almiro. Poder discricionário no direito administrativo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 179-180, jan./jun. 1990.

DAL POZZO, Emerson Luís; MION, Ronaldo de Paula. Controle jurisdicional das políticas públicas de saúde através da inclusão de medicamentos na relação de medicamentos essenciais do Sistema Único de Saúde. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 77, p. 199-228, jul./set. 2019.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 30-32.

GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário do interesse público e das origens do Direito Administrativo: uma crítica da crítica. In: BARCELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEN, Daniel Wunder (Coord.) **Direito Administrativo e Interesse Público**: Estudos em Homenagem ao Professor Celso Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

HACHEM, Daniel Wunder. São os direitos sociais “direitos públicos subjetivos”? Mitos e confusões na teoria dos direitos fundamentais. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, São Leopoldo, v. 11, n. 3, p. 404-436, set./dez. 2019.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**: bases epistemológicas de análise. Brasília: UnB, 2014.

KOSELLECK, Reinhart. **Futuro Pasado**: para una semántica de los tiempos históricos. Barcelona: Paidós, 1993.

LASSWELL, Harold. **Política**: quem ganha o que, quando, como. Brasília: Edunb, 1984.

LUHMANN, Niklas. **El Derecho de la Sociedad**. Universidad Iberoamericana: México, 2002.

LUHMANN, Niklas. **La ciencia de la sociedad**. Anthropos: México, 1996.

LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. México: Herder, 2007.

LUHMANN, Niklas. **Organización y decisión**: autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo. México: Anthropos, 1997.

LUHMANN, Niklas. **Sistemas Sociais**: esboço de uma teoria geral. Petrópolis: Vozes, 2016.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito I**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito II**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985.

LUHMANN, Niklas. **Teoria Política en el Estado de Bienestar**. Madrid: Alianza Universidad, 2002.

MARTINS, Ricardo Marcondes. “Políticas públicas” e Judiciário: uma abordagem neoconstitucional. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 145-165, jan./mar. 2018.

MAURER, Harmut. **Direito Administrativo Geral**. Tradução de Luis Afonso Heck. 14. ed. São Paulo: Manole, 2006.

MORIN, Edgar. **O Método 1**: a natureza da natureza. Porto Alegre: Sulina, 2008.

MORIN, Edgar. **O Método 2**: a vida da vida. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MOTTA, Fabrício; OLIVEIRA, Antônio Flávio de. Sustentabilidade econômica e políticas públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 78, p. 87-113, out./dez. 2019.

NAFARRATE, Javier Torres. **Luhmann: la Política como Sistema**. México: UNAM, 2004.

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016.

RYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas de análise**. Brasília: UnB, 2014.

SADDY, André. **Limites à tomada de decisão e controle judicial da Administração Pública**. 2ª edição. São Paulo: Juspdvidim, 2018.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, jan. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.17058/rdunisc.v3i56.12688>. p. 123. Acesso em: 20 jan. 2021.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. **Revista Adm. Pública**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369.,Abril de Apr. 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 jan. 2021.

SECHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas**. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**. Porto Alegre, n. 16, p.20-45, jul./dez, 2006.

VALLE, Vanice Lírio do. Planejamento orçamentário e políticas públicas: explorando uma alternativa de reconciliação pela indução. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 5, n. 2, p. 113-134, mai./ago. 2018.

VIEIRA, Luciano Pereira; FLUMINHAN, Vinícius Pacheco. Adjudicação judicial de direitos sociais: do necessário deslocamento do eixo dos direitos públicos subjetivos para a pretensão metaindividual a políticas públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 253-272, abr./jun. 2021.