

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação da Faculdade Mineira de Direito – Direito Público

Andréia Barroso Gonçalves

**DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO PARADIGMA DO
ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Belo Horizonte

2016

Andréia Barroso Gonçalves

**DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO PARADIGMA DO
ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pela Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Área de Concentração Direito Público, Linha de Pesquisa Estado, Constituição e Sociedade no Paradigma do Estado Democrático de Direito.

Orientador: Prof. Edimur Ferreira de Faria

Área de concentração: Direito Público

Belo Horizonte

2016

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

G635d Gonçalves, Andréia Barroso
Descentralização de políticas públicas no paradigma do estado democrático de direito / Andréia Barroso Gonçalves. Belo Horizonte, 2016.
97 f.

Orientador: Edimur Ferreira de Faria
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Direito.

1. Política pública. 2. Estado democrático de direito. 3. Federalismo. 4. Democracia deliberativa. 5. Descentralização na administração pública. I. Faria, Edimur Ferreira de. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 347.922

Andréia Barroso Gonçalves

**DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO PARADIGMA DO
ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pela Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Área de Concentração Direito Público, Linha de Pesquisa Estado, Constituição e Sociedade no Paradigma do Estado Democrático de Direito.

Prof. Dr. Edimur Ferreira de Faria (orientador)

Prof^ª. Dra. Marinella Machado Araújo (Banca Examinadora)

Prof^ª. Dra. Cristiana Maria Fortini Pinto e Silva (Banca Examinadora)

Prof^ª. Dra. Wilba Lúcia Maia Bernardes (Banca Examinadora - Suplente)

Belo Horizonte, 23 de fevereiro de 2016

AGRADECIMENTOS

Cursar o mestrado certamente faz com que avancemos alguns pequenos passos. Das certezas um tanto quanto ingênuas, passa-se à incerteza consciente de que é possível saber-se muito pouco, especialmente quando o objeto relaciona-se ao que é público, complexo e fragmentado.

Dá-se lugar a um mosaico de possibilidades que, num primeiro momento, pode gerar desilusão sobre ser possível a busca por qualquer tipo de compreensão minimamente objetiva. Depois, porém, vem a certeza de que é preciso, de alguma forma, recortar desse mosaico de possibilidades algo de possível e útil para um início de conversa. Esse caminho envolve o embate constante entre agonia e encantamento, em que o drama em ver a página em branco transformada em texto é solitário. Mas é também gratificante.

O apoio da família e dos amigos é, sem dúvida, crucial. E por isso agradeço, primeiramente, à minha querida mãe, que chegando assim, com seu jeitinho Dona Fátima de ser, deu-me conforto e colo essenciais. Ao Ré, meu querido pai: tal como um Buda, estava ali, sempre me apoiando e sempre confiante de que concluiria meu trabalho. Ao Tio Afonso, sempre doce, sempre muito mais do que um tio.

Deza, irmã, amiga, pedaço de mim que me torna sempre um pouquinho melhor: obrigada por não ter medido esforços em me ajudar, sempre, e em tudo. Ao Memeuzinho, a bolinha de pelo mais frenética e doce, que tanto me alegra.

Aos amigos de sempre, por me apoiarem e por compreenderem minhas ausências. Aos amigos que fiz na PUC durante o mestrado, por tornarem meus dias certamente bem mais leves.

Aos amigos da Motta & Bicalho, meu lar profissional, onde deposito diariamente minha mente e meu coração. Especialmente à Alécia, por me apoiar incondicionalmente e compreender o quanto de mim precisou estar fora durante esses dois anos. Ao querido Dr. Carlos, com a nostalgia de saber que, se vivo estivesse, teria dito com sua mineirice e delicadeza peculiares: senta a pua neguinha!

Ao Professor Edimur, orientador sempre solidário e paciente. Aos demais mestres da Pós-Graduação, que muito contribuíram para que pudesse elaborar este trabalho, especialmente à Marinella, Giovani Clark e José Adércio, por me despertarem com seus ensinamentos tão raros.

Às minhas avaliadoras Marinella, Cristiana e Wilba, escolhidas a dedo, com a certeza de que quaisquer críticas, arremates e sugestões teriam, como de fato tiveram, o exclusivo intuito de enriquecer o trabalho.

Ao querido pessoal da Secretaria, que muito ajudam, cotidianamente, com sua competência e simpatia.

“[...] a democracia nunca é o fruto de uma evolução natural e inelutável da sociedade política. Ela se institucionaliza, muito ao contrário, ao longo de um incessante e penoso trabalho de modelagem das instituições políticas, em defesa da dignidade humana.” (COMPARATO, 1998, p. 39-48)

“Para uma teoria cega, a prática social é invisível; para uma prática cega a teoria social é irrelevante.” (SANTOS, 2007, p. 20)

RESUMO

O objeto deste trabalho é a descentralização das políticas públicas, no paradigma do Estado Democrático de Direito. Sua realização decorreu da constatação de haver preponderância dos tradicionais movimentos de verticalização e de centralização da decisão política entre os entes da federação, bem como mitigação da participação popular nos processos envolvendo políticas públicas. Realizou-se pesquisa teórica com o objetivo de analisar se haveria, e quais seriam os fundamentos jurídicos para a descentralização de políticas públicas. Para tanto, explicitou-se a gênese da expressão políticas públicas, o contexto da sociedade contemporânea, bem como os avanços verificados quanto ao tratamento jurídico atualmente conferido às políticas públicas, ao planejamento estatal e ao desenvolvimento. Na sequência, analisou-se o federalismo e a ação governamental sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. Analisou-se, ainda, o modo como a descentralização vem prevista nos planos governamentais dos Governos Federal e Estadual. Essa investigação evidenciou que a juridicidade do reconhecimento e da inserção da descentralização dos centros de poder e de decisão nos processos relacionados às políticas públicas, consistiria medida adequada para dota-las de maior eficiência administrativa no atendimento aos anseios da sociedade contemporânea. Evidenciou-se, ao final, que sua juridicidade se fundamentaria no federalismo sob o paradigma do Estado Democrático de Direito e na exigência de realização da democracia participativa e deliberativa.

Palavras-chave: Políticas públicas. Estado Democrático de Direito. Federalismo. Democracia Deliberativa. Descentralização.

ABSTRACT

The object of this work is the decentralization of public policies, at the Democratic State of Law paradigm. Its realization arises from the fact there preponderance of traditional movements of vertical and centralization of the political decisions of the federal entities, as well as mitigation of popular participation in processes involving public policy. A theoretical research was held in order to examine whether there would be, and what would be the legal basis for the decentralization of public policies. Therefore, explained the genesis of public policy expression, the context of contemporary society, as well as the progress achieved regarding the legal treatment given to public policies, the state of planning and development. In sequence, it analyses federalism and government action under the paradigm of Democratic State of Law, and make considerations about the way decentralization is expected in government plans of federal and state government. This research revealed that the legality of recognition and inclusion of decentralization of power and decision-making centers in the processes related to public policies, consists on the most appropriate measure to endow them of improved administrative efficiency in meeting the aspirations of contemporary society. It was evident at the end that its legality is essential in federalism at the Democratic State of Law paradigm, and the requirement of realization of participatory and deliberative democracy.

Keywords: Public Polites. Democratic State of Law. Federalism. Deliberative Democracy. Descentralization.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 NOTAS PRELIMINARES	11
2.1 Gênese da expressão política pública	12
2.2 Avanços pertinentes e necessários	18
<i>2.2.1 Pano de fundo</i>	<i>18</i>
<i>2.2.2 Políticas públicas</i>	<i>23</i>
<i>2.2.3 Planejamento estatal</i>	<i>30</i>
<i>2.2.4 Desenvolvimento</i>	<i>34</i>
2.3 Conclusões preliminares	36
3 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	38
3.1 Democracia participativa e deliberativa	41
4 FEDERALISMO	52
4.1 Federalismo e federação	53
4.2 Federalismo brasileiro	58
4.3. Coordenação interfederativa	60
5 AÇÃO GOVERNAMENTAL	63
5.1 Planos de aproximação	64
<i>5.1.1 Governo</i>	<i>64</i>
<i>5.1.2 Arranjos institucionais</i>	<i>68</i>
<i>5.1.3 Processamento da ação governamental.....</i>	<i>71</i>
5.2. Conclusão preliminar	76
<i>5.2.1 Um breve exercício</i>	<i>77</i>
6 DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	79
6.1 Em que consiste e porquê descentralizar?	79
6.2 Descentralização planificada.....	80
7 CONCLUSÃO.....	87
REFERÊNCIAS	91

1 INTRODUÇÃO

O problema que conduziu a elaboração deste trabalho, parte da constatação de haver preponderante centralização e verticalização de políticas públicas, desde sua concepção à sua realização, em detrimento da baixa efetividade da diretriz de descentralização contida nos planos governamentais.

Nesse cenário, a hipótese consiste em avaliar se existem e quais seriam os fundamentos jurídicos da descentralização das políticas públicas no paradigma do Estado Democrático de Direito.

A relevância do estudo decorre da necessidade de se reforçar a legitimidade democrática e a efetividade dos processos envolvendo políticas públicas, desde a decisão pública, passando pela formulação, avaliação de alternativas, planejamento da ação governamental, culminando em sua execução.

A descentralização de que trata este trabalho refere-se tanto à busca por reforço ao diálogo federativo quanto ao fortalecimento da democracia deliberativa.

O pano de fundo para elaboração do presente trabalho é o contexto da sociedade contemporânea, demarcado por alto nível de complexidade e pela baixa efetividade na execução de políticas públicas.

Nesse contexto, foi realizada revisão bibliográfica com o objetivo de explicitar os avanços no estudo das políticas públicas, do federalismo, do planejamento e do desenvolvimento, sob a ótica do Estado Democrático de Direito, bem como explicitou-se a perspectiva de avaliação da ação governamental em planos de observação distintos, porém, conectados.

A partir dessas análises, buscou-se avaliar a possibilidade de a descentralização de políticas públicas consistir em vetor jurídico da ação governamental, a fim de demonstrar a impropriedade de se persistir com as tradicionais táticas governamentais centralizadas e verticalizadas. Para ilustrar esse comportamento governamental, avaliou-se o modo como a diretriz de descentralização foi projetada nos últimos planos dos Governos Estadual e Federal tidos como de longo prazo, bem como seu nível de realização passível de apreensão.

O presente trabalho conta com cinco capítulos de desenvolvimento. Na sequência desta Introdução, expõem-se, no capítulo 2, as notas preliminares e o pano de fundo, necessários para o estudo, abrangendo a gênese da expressão políticas públicas, o contexto da sociedade contemporânea, os avanços no estudo das políticas públicas, bem como as acepções de planejamento e de desenvolvimento consideradas adequadas.

No capítulo 3 explicita-se a evolução do paradigma do Estado Democrático de Direito, bem como as correlatas acepções de democracia participativa e deliberativa e, no capítulo 4, o federalismo sob este paradigma e as disfunções do caso brasileiro. No capítulo 5 é apresentada a perspectiva de demarcação da ação governamental em planos diferenciados de observação.

No capítulo 6 consolidam-se os fundamentos jurídicos para a juridicidade da descentralização das políticas públicas e expõe-se o modo como a descentralização vem planificada nos planos dos Governos Federal e Estadual. E, por fim, a conclusão.

2 NOTAS PRELIMINARES

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL) consagra o Estado Democrático de Direito, comprometido com as garantias dos direitos fundamentais e com a normatividade das disposições constitucionais. Expressam-se no texto constitucional, e também infraconstitucional, políticas públicas destinadas à acomodação dos deveres legais e das demandas sociais.

Pode-se dizer que os objetivos da República fixados no art. 3º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e os direitos fundamentais assegurados ao longo de toda sua extensão, efetivam-se a partir da definição, do planejamento e da realização de políticas públicas. Essas ações são atribuídas primordialmente ao Estado e visam, na sociedade contemporânea, ao atendimento de infinitas necessidades de indivíduos e de grupos, cujo provimento depende de complexa articulação entre as receitas oriundas da tributação e a realização das despesas públicas.

Contudo, há muito tem-se percebido a ineficiência das táticas tradicionais de planejamento adotadas pelos governos, bem como a incompatibilidade entre os custos necessários à efetivação desses direitos e os recursos destinados aos entes federativos.

Nesse sentido, Araújo e Azevedo (2012) constatam haver evidente paradoxo entre os custos dos direitos e a insuficiente arrecadação de grande parte das unidades federativas, a demandar criatividade no planejamento estatal. Isso objetivaria impedir ou ao menos mitigar a apatia e a omissão na definição de prioridades, sob o corriqueiro argumento de falta de orçamento para determinado segmento. Para esses autores, na medida em que a efetivação de direitos depende dos recursos públicos, esses direitos “devem ser reconhecidos pela perspectiva de seus custos” (ARAÚJO; AZEVEDO, 2012, p. 11-12, 22-23).

Esse alerta de ineficiência também é feito por Onofre Batista Júnior (2009, p. 139), que constata: para cada real arrecadado de tributos, apenas uma pequena parcela se converte em favor dos mais necessitados – em salas de aula, em hospitais, etc. –, afigurando-se urgente a busca por práticas gerenciais mais aprimoradas e diversificadas.

Essas percepções evidenciam a relevância do estudo das políticas públicas no paradigma do Estado Democrático de Direito, com suas exigências e a partir de seus pilares. Esse estudo, por sua dinâmica e complexidade, impede tanto a conceituação, quanto o tratamento herméticos.

Como se verá adiante, atualmente tem-se percebido alguns avanços por parte do Direito, exemplificando-se, quanto aos aspectos estruturais das políticas públicas, o

reconhecimento da necessidade de conferir-lhes tratamento metodológico e jurídico específicos, a fim de serem viabilizados mecanismos apropriados de apreensão, implementação, avaliação e controle.

Antes, porém, afigura-se necessário expor a origem da expressão e da análise da política pública dissociada da política, cuja sequência é o reconhecimento da relevância de se considerar as políticas públicas como objeto epistemológico cada vez mais contemporâneo.

2.1 Gênese da expressão política pública

A origem da expressão e da análise da política pública dissociada da política, remonta à Ciência Política norte-americana a partir dos anos 1950, tendo recentemente ganhando relevo na doutrina brasileira.

No campo da Ciência Política, Heidemann e Salm (2014) registram evolução do termo política, anotando que uma primeira categorização englobaria tudo aquilo que se referisse à vida coletiva das pessoas, em sociedade e em suas organizações (HEIDEMANN; SALM, 2014, p. 29), aproximando-se da clássica aristotélica sobre ser o homem um animal político.

Externando outra perspectiva, Heidemann e Salm registram que a política se referiria, ainda, ao “conjunto de processos, métodos e expedientes usados por indivíduos ou grupos de interesse para influenciar, conquistar e manter o poder. A *conjuntura* prevalece sobre a *estrutura*.” (2014, p. 30, grifo original).

A predominância dessa acepção de política consistente na conjuntura prevalecer sobre a estrutura pode ser notada nos dias atuais, em virtude da recorrente percepção de os interesses públicos legítimos serem frequentemente preteridos em benefício dos interesses meramente conjunturais daqueles que exercem o poder de forma institucionalizada.

Para Heidemann e Salm (2014, p. 30), a política teria sido identificada, também, com a arte de governar e de realizar o bem público, evidenciado a questão sempre aberta sobre quais dimensões dos indivíduos são atendidas ou satisfeitas no processo de desenvolvimento. Para os autores, essa acepção estimularia a busca pelo desenvolvimento, tendo como foco o bem público, afastando-se aquele tipo de movimento dito desenvolvimentista que, guiado exclusivamente pelo crescimento econômico, teria como efeito colateral a promoção de desigualdades sociais e destruição da natureza – vide subcapítulo 2.2.4.

A política também foi considerada como a teoria política ou o estudo e o conhecimento dos fenômenos associados à regulação, regulamentação e ao controle da vida

humana em sociedade, bem como sendo a organização e a administração das “jurisdições político-administrativas” (HEIDEMANN; SALM, 2014, p. 30).

Apesar de haver imprecisão temporal sobre a gênese da expressão política pública, há certo consenso quanto a creditá-la à Ciência Política norte-americana do pós-guerra, com a obra de Lasswel (1951), que elaborou “orientações para a política pública” (HEIDEMANN; SALM, 2008, p. 31; BUCCI, 2008, p. 229; 2013, p. 103).

Lasswel (1951) teria sido pioneiro ao traçar, na Ciência Política, uma linha de trabalho combinando empirismo, multidisciplinaridade e práxis. A partir de seu estudo, “a condução dos assuntos públicos passa a ser tratada (...) segundo a ótica de *policy-making process*, num contexto de racionalização do Estado e da política”. (BUCCI, 2008, p. 229).

Essa demarcação da origem da expressão política pública evidencia, na Ciência Política, sua orientação pela racionalidade dos processos envolvendo a ação governamental.

Segundo Heidemann e Salm (2014, p. 31-33), após três décadas desse estudo, as primeiras definições de políticas públicas foram firmadas de forma mais precisa, enfatizando-se, na Ciência Política, as teorias de Dye (1972) e Jenkins (1978).

À Dye (1972), na visão de Heidemann e Salm (2014, p. 31-33), atribuem-se os seguintes méritos: apontar o governo como agente primário no processo de políticas públicas; afirmar que esse processo envolve uma decisão fundamental do governo sobre fazer ou não fazer algo a respeito de determinado problema; atribuir a tomada dessa decisão a políticos eleitos e a outros atores que integram o governo; considerar política pública como decisão consciente de governo, muito embora com efeitos não intencionados e; delimitar que a decisão não consciente ou não intencionada não seria política pública, mas, apenas, seu subproduto.

Para Heidemann e Salm (2014, p. 31), Jenkins (1978) teria aperfeiçoado o que fora desenvolvido por Dye (1972), ao considerar política pública como processo dinâmico, representado por um conjunto de decisões inter-relacionadas, muitas vezes tomadas por diferentes indivíduos e órgãos no âmbito do governo, todos contribuindo cumulativamente para determinado resultado.

Segundo esses autores (HEIDEMANN; SALM; 2014, p. 31-33), Jenkins (1978) teria identificado que o conteúdo de uma política pública envolve a seleção dos objetivos e dos meios para atingi-los, tarefa que teria, como um dos pontos chave para definir o tipo de ação a ser seguido, a avaliação das capacidades e das restrições do governo.

Após explicitarem esses expoentes no campo da Ciência Política, Heidemann e Salm (2014, p. 33), expõem a aceção de políticas públicas que consideram adequada, a partir da

conclusão de a oferta de bens e serviços para a sociedade se dar tanto por meio de política pública quanto privada, sendo certo que nem toda política pública é realizada de forma exclusiva, plena e satisfatória por governos.

Isso se daria em virtude do que Heidemann e Salm (2014, p. 33) identificaram como coprodução do bem público, na medida em que “toda ação de mudança praticada na sociedade por força de lei ou por regulação pública é política pública, independentemente de serem públicos ou privados seus agentes implementadores.”.

Para esses autores (HEIDEMANN; SALM, 2008, p. 25-26), sob a ótica da configuração da relação entre Estado e mercado, a função estatal de realização de atuações positivas, com impacto direto na vida dos cidadãos, teria se originado a partir da crise da crença na autorregulação do mercado. Como apontam os autores, essa crença, situada historicamente no surgimento do Estado liberal, enxergava o mercado como o arranjo e a expressão econômica da esfera privada, que dependia da liberdade dos indivíduos. Por isso o Estado liberal é também denominado mínimo ou abstencionista.

Heidemann e Salm (2014, p. 26) registram que essa combinação entre abstencionismo do Estado e liberdade privada revelou-se, ao longo da história, insustentável, pois desconsiderava dimensões da vida dos indivíduos que só se resolveriam pela ação política coletiva.

Em virtude dessa insustentabilidade, ganharam evidência políticas governamentais mais ativas, executadas de forma indireta – regulação por meio de leis – ou direta – exercendo função empresarial para provimento dos serviços públicos. Para os autores, é nesse contexto “que aparecem com mais visibilidade as assim chamadas políticas governamentais, mais tarde melhor entendidas como políticas públicas.” (HEIDEMANN; SALM, 2008, p. 26).

Nessa linha, Bucci (1997) anota que, após a Segunda Guerra Mundial e o correlato advento das políticas sociais de saúde, seguridade social e habitação, as funções do Estado, então caracterizado como social, denotaram novo modo de agir do governo, ordenado sob a forma de políticas públicas. Isso porque, a partir desse período, passou-se a atribuir ao Estado competências mais amplas do que a prestação de serviços públicos, abrangendo, também, funções de coordenação e de fiscalização de agentes públicos e privados (BUCCI, 1997, p. 90).

A citada autora (BUCCI, 1997, p. 90-91) observa que a gênese das políticas públicas coincidiria com o reconhecimento dos direitos sociais, que consistem naqueles direitos fundamentais, a serem concretizados por meio de prestações positivas do Estado.

Esse período teria sido demarcado pelo que Comparato identificou como a substituição do governo da lei pelo governo das políticas, o que não significa a realização das políticas fora dos parâmetros da legalidade (1989, p. 102; 1998, p. 45). A outra face dessa evolução seria, no caso brasileiro, a constatação de as políticas públicas comumente se expressarem de modo mais evidente por leis (BUCCI, 1997, p. 95).

Especificamente no que toca às políticas públicas como objeto epistemológico, a demandar abordagem multidisciplinar, Bucci (2013, p. 103-104) aponta a divisão de caminhos na Ciência Política norte-americana, com a diferenciação entre *politics*, relacionadas às questões clássicas do poder, e *policies* ou *policy analysis*, demarcando abordagens próprias para os problemas governamentais e para as diversas variáveis incidentes sobre os processos de poder. Na visão da autora, a partir de então passa-se a compreender e estudar a ação coletiva e a ação governamental como fenômenos que, por sofrerem interferências de diversas ordens, dependem de abordagem multidisciplinar.

Segundo Bucci (2013, p. 105), Easton (1970) teria sido o precursor desse movimento, ao apreender a Ciência Política como campo do conhecimento, atribuindo-se ao empirismo a função de fornecer explicações demonstráveis sobre os fenômenos da política, a partir da investigação comportamental do sistema político, sua estrutura, seu processo e sua relação com outros sistemas. Nisso residiria o maior trunfo da *policy analysis* relativamente à teoria política clássica, que isolava o poder político como tema central a ser compreendido. Nessa nova abordagem do fenômeno da atuação do governo, o poder seria apenas uma das variáveis cuja análise se faria necessária para explica-lo (BUCCI, (2013, p. 105).

A partir de então, pode-se dizer que a Ciência Política passa a adotar perspectiva processualista e em certa medida multidisciplinar sobre as políticas públicas.

Como anotam Heidemann e Salm (2014, p. 29-33), no campo da ciência política, teriam sido desenvolvidas diversas abordagens do conceito e da estruturação das políticas públicas, enfatizando-se os seguintes apontamentos: essencialidade da inclusão de meta, objetivo ou propósito na análise desse fenômeno; sua concepção como programa projetado com metas, valores e práticas; e sua análise a partir de suas partes constitutivas, propondo-se a consideração e a distinção entre propostas de políticas (meios especificados para atingir as metas), programas (meios autorizados para atingir as metas), decisões (ações específicas assumidas para implementar as metas) e efeitos (impactos mensuráveis dos programas).

Para Bucci (2013, p. 106-107), a perspectiva que se coloca a partir dessa nova abordagem do poder político atrela-se à ação de governo e não apenas à análise das estruturas e funções deste. Isso teria ampliado o foco antes centrado somente na tomada de decisão,

passando a se observar as iniciativas políticas, bem como suas alternativas, avaliações e resultados, agregando elementos da cultura, da economia e da sociedade. Segundo pontua a autora, nesse processo de ampliação do debate sobre o poder, o Direito teria sido o último a despertar para discuti-lo de forma mais intensa e aprofundada.

Além disso, na visão de Bucci (2013, p. 108) o interesse no debate mais acurado sobre a ação governamental com foco em políticas públicas, teria sido incrementado pela concepção de democracia como sistema não apenas político, mas, também, social e econômico, na medida do possível, pluralista, o que teria sido pano de fundo para a apreensão das políticas públicas como objeto epistemológico.

Esse contexto teria sido relevante para evidenciar o estudo das políticas públicas sob a perspectiva da multiplicidade dos elementos associados à expressão. Na visão de Bucci (2013, p. 24) esses elementos seriam: articulação governamental, variáveis jurídicas, organização política, configuração social e histórica de cada lugar, estrutura e preparação do funcionalismo, alternativas de delegação aos particulares e regulação do Poder Público.

Isso teria sido reforçado a partir dos processos de reconstrução do Estado brasileiro, consolidação da democracia e estabilização econômica verificados desde a vigência da Constituição Federal de 1988, que reavivaram a possibilidade de planejamento (BUCCI, 2013, p. 25).

Nesse sentido, Bucci (2013, p. 26) observa que a centralidade do Direito, relegitimada pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), teria inovado quanto à ampliação dos mecanismos para transformação das estruturas, disponibilizando, nos países em desenvolvimento, modos particulares de articulação da economia e da sociedade com o Direito, por meio de mecanismos mais refinados de planejamento, fomento e incentivo pelo Estado, deslocando a problematização do papel do Estado para a compreensão dos modos por meio dos quais se realizam os objetivos democraticamente escolhidos.

Paralelamente ao processo de redemocratização, Bucci (2013, p. 27) observa que a evolução da economia mundial vem paulatinamente alçando os países emergentes à posição de destinatários do capital, colocando em perspectiva o surgimento de um novo equilíbrio de forças em nível mundial, cujo efeito interno é a possibilidade de reforço às tendências favoráveis ao desenvolvimento.

Para tanto, seria necessário aprimorar a atuação mais ativa do Estado, a fim de se ter condições de promover o desenvolvimento, com modificação das estruturas que produzem os desequilíbrios sociais e econômicos, o que demandaria, processos jurídicos democraticamente institucionalizados e articulados (BUCCI, 2013, p. 27-30).

Essa nova perspectiva mundial, a partir da qual países emergentes como o Brasil começam a serem reconhecidos como destinatários do capital, pode trazer novas oportunidades e possibilidades de elevar a preocupação com a promoção do desenvolvimento nacional sustentável a outro patamar, pondo em evidência o processamento de políticas públicas democraticamente orientadas e conduzidas.

Sobre essa mudança de posição dos países emergentes na economia mundial, enfatiza-se o surgimento do BRICS, que consiste na entidade de coordenação política surgida oficialmente em 2008, integrada por Brasil, Rússia, Índia, China e, recentemente, África do Sul. A coordenação política do BRICS se daria sem confrontação direta com os demais países e organizações internacionais e regionais, com relação aos quais a entidade está aberta à cooperação (BRASIL, 2015).

O BRICS vem expandido suas atividades, com a construção de agenda de cooperação multissetorial abrangendo, atualmente, áreas como agricultura, ciência e tecnologia, cultura, espaço exterior, governança e segurança da Internet, previdência social, propriedade intelectual, saúde, turismo, entre outras (BRASIL, 2015).

Em que pese todo esse cenário favorável à emancipação interna e internacional por meio de políticas públicas projetadas de forma democrática e eficiente, a realidade das ações de governo, representada por leis, programas de governo, planos estatais, evidencia possível referência retórica à expressão políticas públicas.

Esse uso retórico da expressão pode, a um só tempo, tanto promover esvaziamento de seu conteúdo quanto ter o efeito simbólico e perigoso de acomodação dos anseios sociais a que se refere Neves (2007), em virtude da possível percepção de que algo foi feito pelo governo em determinado segmento, ainda que ao final não se perceba transformações concretas na realidade.

Sob essa ótica, é preciso alertar para o perigo do simbolismo por trás da previsão de medidas como adoção de modelos de gestão transversal do desenvolvimento e promoção do diálogo em prol do reforço ao pacto federativo – expressões contidas nos planos governamentais analisados no subcapítulo 6.2 –, desacompanhadas da previsão dos meios de concretização dessa propaganda capilarização dos processos relacionados às políticas públicas.

Sem a previsão de mecanismos concretos para a realização dessas diretrizes, é possível que nem o governo se veja obrigado a realizar o que foi posto nos planos, tampouco o cidadão e os demais setores públicos ou privados envolvidos se perceberão inseridos e legitimados a participarem ativamente desse processo.

Essa realidade reforça a necessidade de se conferir às políticas públicas tratamento jurídico adequado, a partir de sua percepção como complexo programa de ação governamental, destinado e estruturado institucionalmente visando realizar objetivos determinados e produzir mudanças na realidade social.

2.2 Avanços pertinentes e necessários

2.2.1 Pano de fundo

Postas essas bases, é forçoso situar o contexto atual da sociedade contemporânea, cuja denominação, compreensão e aceção variam em diversos autores, conforme suas formações ideológicas, históricas e teóricas.

Dias (2011, p. 41- 43) pontua que as sociedades modernas surgiram sob o modo de produção capitalista, em Estados centrais desse sistema, submetidas ao Direito em sentido estrito, constitucionalizado, prescritivo, criado e legitimado, conforme os procedimentos preestabelecidos pelo Estado.

Entre as concepções de Direito na modernidade expostas por Dias (2011, p. 43), enfatiza-se a weberiana, segundo a qual o Direito seria instrumento de legitimação de regras, instituições e autoridades, baseada na crença em ordenações impessoais e objetivas, legal e formalmente instituídas por meio de processos racionais.

Teóricos contemporâneos têm-se dividido quanto ao estágio atual da sociedade. Para os fins de contextualizar o estágio de sociedade que se considera neste trabalho¹, serão expostas as aceções de modernidade de Beck (2000), Bauman (2001) e Restrepo (2012).

A invocação desses autores decorre da relevância do alerta que fazem quanto à percepção de grande parte das estruturas advindas da modernidade, da forma como se encontram atualmente dimensionadas, não darem conta de conter ou de ordenar o risco e a complexidade inerentes ao atual estágio da sociedade. A modernidade, para os autores, não

¹ A invocação desses autores, para fins deste trabalho, limita-se às suas denúncias, críticas e alertas, no que toca à sociedade que se deve tomar como ponto de partida para qualquer tipo de discussão envolvendo escolhas públicas. Isso porque, para os citados autores, os paradoxos e conflitos inerentes à sociedade contemporânea somente seriam solucionados sem a mediação do Estado. Porém, no contexto brasileiro, essa solução, se não temerária, retiraria ou mitigaria a viabilidade de se promover mudanças, na medida em que a efetivação de políticas públicas depende, sob o aspecto de seu custo e de sua estruturação, do acesso aos recursos públicos – financeiros e estruturais – sob tutela do Estado.

teria sido superada, por não ter cumprido inteiramente suas promessas de emancipação. E talvez por isso tenham preferido denominações diferentes de pós-modernidade.

A adjetivação reflexiva conferida por Beck (2000, p. 16) à modernidade, decorre da percepção de o momento atual se caracterizar pela autoconfrontação entre as bases e as consequências da modernidade, cotejando-se seus vícios e excessos, a partir de seus elementos e conquistas, evidenciando a razão e a promessa de emancipação levada a cabo na modernidade voltando-se contra si mesmas (BECK; GIDDENS e LASH, 2000, p. 137).

Segundo Beck (2000, p. 137-139), essa percepção de modernidade reflexiva não se refere à transposição ou superação da modernidade, mas, sim, de sucessão, dentro do próprio processo de modernização, representada pela seguinte síntese: a modernidade é moderna em virtude de o processo de individualização por ela promovido haver desconstituído estruturas tradicionais, tais como grupo familiar e igreja; porém, não é moderna por inteiro, em virtude desse processo de individualização ter se dado de forma parcial, na medida em que aquelas estruturas tradicionais foram substituídas por novos conjuntos de estruturas, tais como o burocratismo e a sindicalização; assim, a emancipação plena somente ocorreria a partir da superação dessas estruturas da modernidade.

O autor (BECK, 2000, p. 14-16) pontua que esse processo de individualização não se refere à liberdade absoluta do indivíduo, mas, sim, à incorporação de um modo de vida pelo qual os indivíduos são impelidos a produzirem sua própria biografia. Segundo o citado autor, esse estímulo, porém, se daria ainda sob bases do Estado pós-industrial, que tendo na prática cotidiana ultrapassado os modos de vida do passado – estruturado basicamente na pressuposição de classes, núcleo familiar, papéis atribuídos ao homem e à mulher, com reflexos nas condições de subdivisão do trabalho –, demarcados pela previsibilidade, atrela-se atualmente a novas interdependências relacionadas aos sistemas de educação, de trabalho e social.

Essas novas relações de interdependência são mais problemáticas para uns do que para outros. Beck (2000, p. 16-17) ilustra a ambiguidade gerada por esse novo modo de vida pós-industrial com as possibilidades de produção de biografias relacionadas ao trabalho, especialmente, no caso das mulheres, na medida em que deixaram de ter como única via de sobrevivência possível o casamento e passaram a ter a possibilidade de escolher a carreira e a maternidade. Segundo o autor, os imperativos tradicionais decorrentes das regras do casamento – indissolubilidade, deveres da maternidade, entre outras – constroem a liberdade de ação e forçavam os indivíduos para a intimidade e para a união familiar.

Na visão do autor (BECK; GIDDENS; LASH, 2000, p. 15-16), esses imperativos vêm sendo substituídos por outros, peculiarmente negativos. Isso porque, deixada para trás a tradicional segurança financeira decorrente do casamento, as mulheres são cada vez mais levadas a construir e a manter as suas carreiras profissionais e educativas, sob pena de não terem condições de, eventualmente, enfrentar a ruína no caso de divórcio. Essa nova configuração complexa, forçaria cada homem e cada mulher, tanto dentro quanto fora do casamento, a operar e a persistir como um agente individual e planejador da sua própria biografia, gerando muitas vezes a desunião, entre outras questões.²

Pode-se considerar que, com essa ilustração, Beck (2000, p. 15-16) quer demonstrar que o processo de individualização, característico na modernidade reflexiva, consiste em coexistirem as liberdades historicamente conferidas com as perturbações e questões geradas a partir das condições impostas para o exercício dessas liberdades.

Para o autor (BECK; GIDDENS; LASH, 2000, p. 8, 74, 123, 120-130), as práticas sociais na modernidade reflexiva caracterizam-se pela tendência de desapego às tradições, bem como a qualquer tipo de normas de conduta preestabelecidas. O citado autor não nega o papel das tradições pois, na atualidade e no contexto de embates públicos cada vez mais acirrados, estas precisariam se defender mutuamente, diante de contestações em que se avulta o substrato oculto da modernidade, envolvendo tradições que geralmente afetam gênero, família, comunidades locais e outros aspectos da vida social. Nesse cenário, a tradição teria mudado de status tornando-se apenas uma entre as várias diretrizes da ação. Para o autor, a consequência disso seria a ineficiência ou a inadequação da apreensão das práticas sociais pelos mecanismos tradicionalmente estanques e rígidos da modernidade.

Atrelado a esse processo de individualização, Beck (2000, p. 18) registra o ressurgimento não institucionalizado do fenômeno político, em virtude da constatação do vazio político das instituições, fórum tradicional onde os assuntos debatidos consistem, não raras vezes, em simulacros.

Isso decorreria de um erro de categorização, que consiste na equiparação entre política e Estado, na medida em que se tem recorrentemente procurado a política apenas nas arenas oficialmente determinadas para esse fim, merecendo do autor o seguinte alerta: “Estamos, assim, a procurar a política nos locais errados, nas tribunas erradas e nas páginas dos jornais errados.” (BECK; GIDDENS; LASH, 2000, p. 18).

² O exemplo de Beck é trazido exclusivamente para ilustrar o processo de individualização a que se refere o autor, sem qualquer pretensão de generalizar sobre adequação de tipos de família, bem como sobre circunstâncias específicas da vida privada.

Nessa busca, Beck percebe que se olvida o fato de a política gradativamente emergir à margem do que está institucionalizado, perfazendo-se por meio de processos cada vez mais dependentes não de decisões simplesmente tomadas, mas, sim, de decisões “formadas, programaticamente elaboradas e transformadas em possibilidades para a ação” (2000, p. 19).

Em virtude dessa constatação, para o autor, seria preciso conferir outra dimensão para o fenômeno político na modernidade reflexiva, gradativamente demarcada por uma “sociedade autocriadora, que tem de inventar tudo, mas que ainda não sabe como, porquê, com quem sim e com quem não” (BECK; GIDDENS; LASH, 2000, p. 22).

Beck (2000, p. 23) observa que esse redimensionamento da política, por ele denominada subpolítica, depende da resposta a inúmeras questões relacionadas aos espaços, aos objetivos e às formas de organização. Para o autor, isso implicaria na politização da sociedade de baixo para cima, a depender de haver decréscimo do poder central. Porém, segundo a percepção do autor, o que se tem verificado seriam meras fricções no poder central que atuam, quando muito, como meros congestionamentos políticos, sem perspectiva de modificação social.

Em linha semelhante, a metáfora da fluidez utilizada por Bauman (2001, p. 9-14) designa o estágio atual da sociedade, partindo da premissa de a modernidade ter destronado o sólido pré-moderno ancorado em tradições, almejando substituí-lo por um novo tipo de solidez, mais aperfeiçoada e confiável para conduzir a vida em sociedade. Isso, contudo, teria permitido que a liberdade conferida à economia gerasse um novo tipo de ordem rígida, porém silenciosa, que mantém os agentes livres mas, porém, desengajados e desconectados, por faltar-lhes lócus de ordenação, colocando sob perspectiva e questionamento os elos que entrelaçam as escolhas individuais em projetos coletivos.

O sólido pré-moderno descrito por Bauman (2001, p. 8-11) refere-se a um tipo de resistência ancorado em crenças, lealdades e obrigações tradicionais, que limitavam a liberdade de ação individual. Esse destronamento pretendido pela modernidade deveria abrir caminho para outro tipo de solidez de estruturas aperfeiçoadas, confiáveis e duradoras – esse deveria ter sido o papel do Estado, do Direito, entre outras criações da modernidade. Isso daria, segundo o autor, condições para que a racionalidade instrumental fosse alçada à base de transformação da vida social, permitindo, nesse processo, que a economia seguisse livre das tradicionais amarras éticas, políticas e culturais do passado.

Bauman (2001, p. 12) anota que essas transformações teriam culminado no cenário distópico atual, no qual há uma rigidez não imposta por processos revolucionários dramáticos, verificados, por exemplo, em momentos de superação de ditaduras, de escravização e de

opressão. A contradição reside, para o autor, na constatação de a rigidez de ordem atual decorrer, justamente, de processos originados da busca por liberdade, que permitiu a livre ação econômica.

Essa busca, contudo, teria gerado uma nova ordem de rigidez, cujo efeito consiste em minar silenciosa e perversamente as perspectivas de efetiva liberdade de ação dos indivíduos, precisamente, aqueles cuja pretensão de liberdade forjou a modernidade. Assim, para Bauman, no atual estágio de modernidade líquida, a grande preocupação giraria em torno de todo tipo de padrões e de relações situados “entre as políticas da vida conduzidas individualmente, de um lado, e as ações políticas de coletividade humanas, de outro” (2001, p. 12).

A solidez da modernidade líquida denunciada por Bauman (2000) é silenciosa e perversa porque é inafastável, por trazer consigo a aparência de normalidade. Para ilustrar, é possível ser perceber que, nos dias atuais, muito pouco se pode fazer na esfera individual para de fato evitar catástrofes ou colapsos financeiros de maior abrangência, apesar de os indivíduos serem todos potencialmente atingidos por fatalidades econômicas e ambientais.

Sintetizando Bauman (2001) e Beck (2000), Dias (2011) registra que a individualização é componente indissociável da vida em sociedade, representada pela preocupação de se lutar pela própria vida, que seria explicável, entre outros fatores, pela instabilidade e debilidade das instituições, que modernamente substituíram aquelas tradicionalmente estabelecidas. Assim, para Dias (2011), a relação entre indivíduo e instituições assumiria aspecto essencialmente conflituoso, cuja consequência é a “corrosão e lenta desintegração da cidadania, vinculada ao atrofiamento do espaço público” (2011, p. 60).

Esse problema do individualismo na esfera pública seria, para Dias (2011, p. 62), questão reservada ao Direito, ganhando relevo a apreensão jurídica das políticas públicas – tese defendida pelo autor –, afigurando-se pertinente superar padrões jurídicos tradicionais e incorporar a complexidade exigida por esses processos sociais.

Para Dias (2011), na medida em que se observa a ação social cada vez menos limitada pelos mecanismos de contenção tradicionais, catalisam-se oportunidades e também riscos, situações das quais o Direito deve se incumbir, criando mecanismos adequados de condicionamento de comportamentos e de mitigação de riscos.

Pela pertinência da crítica e pela aproximação geopolítica com o Brasil, afigura-se relevante a teoria do constitucionalista colombiano Restrepo (2012) sobre a democracia popular, no contexto da América Latina pós-colonial. O autor parte do paradoxo de o povo ser

elemento de legitimidade da modernidade liberal, que, por sua vez, sustenta-se na exclusão, justamente, do povo como legítimo poder constituinte.

Restrepo (2012) desmistifica a separação entre povo constituinte e constituído e conclui que, a partir do momento em que se reduz a soberania do povo à soberania do Estado, corrompem-se as tentativas de efetivação da democracia em sua potência máxima.

A partir de sua teoria sobre o Direito moderno depender da encriptação³, Restrepo (2012) alerta que a condição de existência do Estado e do Direito, heranças da modernidade liberal, é justamente que o povo fique fora de suas construções.

Na visão do autor (RESTREPO, 2012), essas constatações devem ser levadas obrigatoriamente em consideração, se o objetivo for a emancipação democrática legítima. Dessas constatações, talvez decorra a afirmação do autor de a democracia implicar na anulação das condições de governar, na medida em que seu pressuposto é não haver diferenciação entre governantes e governados.

Partindo-se do pressuposto de que o caminho para emancipação passa pela compreensão desses paradoxos, afigura-se pertinente considerar que, se a sociedade não for pensada dessa forma, com esse tipo de crítica, sempre haverá supressão do indivíduo. Este, por sua vez, deixará de ser potência de transformação, a quem é atribuído ser autor de seu destino, ser constituinte, arriscando, com isso, qualquer tipo de emancipação que pretenda conferir-lhes o poder de atuar de forma legítima sobre os diversos e complexos processos que, ao cabo de tudo, conduzem sua vida.

2.2.2 Políticas públicas

Assentadas essas bases preliminares a propósito do contexto da sociedade contemporânea, afigura-se necessário apresentar o tratamento jurídico recentemente conferido às políticas públicas pela doutrina.

Veja-se que a Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu preâmbulo, afirma ser a República Federativa do Brasil um Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar o

³ A encriptação é explicitada em outro artigo de coautoria de Restrepo (HINCAPIÉ; RESTREPO, 2012), no qual um dos efeitos da submissão do direito aos reclamos do capitalismo global consistiria na redução da interpretação da constituição política ao trabalho técnico dos *experts*, aqueles que possuem o conhecimento necessário e aceito como apto a interpretá-la. Nisso residiria a encriptação da Constituição e do Direito em soberanias cunhadas pelos citados autores como porosas, pois dão condição para que o capitalismo global, com amparo no uso da força do Estado externalizada pelo Direito, tem garantidas as condições para sua reprodução e para persistir desarticulando os movimentos antissistemas.

exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos (BRASIL, 1988).

Entre os fundamentos e os objetivos da República, enfatizam-se a cidadania e a dignidade da pessoa humana, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, conforme os artigos 1º e 3º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Esse seria o núcleo central do que se pode considerar bem comum a ser perseguido pelo Estado, fixado na Constituição Federal (BRASIL, 1988). Como consectário desse núcleo constitucional garantidor, expressam-se, nos textos constitucional e infraconstitucional, inúmeras políticas públicas destinadas à acomodação dos deveres legais e das demandas sociais, reconhecendo-se, no próprio texto, a infinidade e a heterogeneidade das necessidades dos indivíduos e dos grupos cujo provimento é dever do Estado. A forma de implementá-las parte, precipuamente, do processamento da articulação planejada entre as receitas oriundas da tributação e a realização das despesas públicas.

Nessa linha, Araújo e Azevedo (2010, p. 71-72) pontuam que as políticas públicas seriam meio para concretizar os direitos sociais em Estados democráticos, devendo, por isso, refletir escolhas possíveis, sob a ótica de seus destinatários, produzidas, portanto, em parceria com a sociedade civil.

Isso porque, o Estado brasileiro, notadamente arrecadador e distribuidor, teria como objetivos promover a igualdade material, proporcionar paz social mediante a promoção da justiça social, tanto pela sua atuação interventiva, como pela prestacional, como bem pontuado por Batista Júnior (2009). Para o autor, se esse Estado não é dono dos meios, sua função seria intermediadora, pois lhe compete “tributar o excedente de riqueza de alguns, para prestar serviços a outros que deles necessitam, nos limites e à luz do princípio maior da dignidade da pessoa humana.” (BATISTA JÚNIOR, 2009, p. 128).

Nessa atuação, as liberdades política e legislativa se difeririam da discricionariedade administrativa e o que se produziu a respeito desta não pode ser estendido àquela, como bem alertado por Fortini (2008, p. 18). Isso porque, o controle da legitimidade do gasto público seria o fundamento para a legitimidade da tributação, que é o preço da liberdade (FORTINI, 2008, p. 42).

Isso ganha relevo em Murphy e Nagel (2005), que enxergam duas funções da tributação. A primeira seria a repartição entre o público e o privado, tendo em vista que determina a proporção dos recursos da sociedade que fica sob o controle do governo – para ser gasto em algum procedimento de decisão coletiva – e a parcela que é deixada sob arbítrio dos indivíduos. A segunda função seria a distribuição de riqueza, pois a tributação é um dos “principais fatores que determinam de que modo o produto social é dividido entre os diversos indivíduos, tanto sob a forma de propriedade privada quanto sob a forma de benefícios fornecidos pela ação pública.” (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 102-105).

A tributação é inevitável na sociedade atual, afirmando-se necessário que essa parcela dos recursos da sociedade posta sob controle do Estado seja utilizada de forma condizente com as exigências democráticas, dentro das possibilidades conferidas pelo Direito (BUCCI, 1997; 2006; 2013).

Redefinindo políticas públicas com base na mudança radical nos paradigmas de democracia, de política e de direitos fundamentais na pós-modernidade, Moreira Neto (2008) enfatiza que, de uma Constituição cartorária, passou-se à Constituição “como estatuto de poder legal dotado de máxima normatividade” (MOREIRA NETO, 2008, p. 50-55).

Reflexamente, como anota Moreira Neto, o Direito Administrativo teria evoluído de uma concepção original apenas liberal, dirigida ao balizamento da atuação do Estado-administrador, “para uma concepção *sócio-liberal*, já que constitucionalmente referida, como um *sistema de garantias dos direitos fundamentais dos administrados*.” (2008, p. 56, grifo original).

Essas mudanças de paradigmas no Direito Administrativo também teriam impactado nas modalidades de controle: da defesa apenas da legalidade passa-se à proteção de um direito material concreto, expandindo-se do exame do ato para o exame do processo administrativo, ganhando, com isso, “dimensão finalística até então inexistente.” (MOREIRA NETO, 2008, p. 57).

Postas essas bases, Moreira Neto identifica as políticas públicas como um complexo de processos que abrange “formulação de atividades coerentes finalisticamente vinculadas, [passando] pelo planejamento, orçamentação e [chegando] à execução dos cometimentos administrativos postos constitucionalmente a cargo do Estado” (2008, p. 57-58).

Consequentemente, a mudança de foco se daria do exame da manifestação da vontade administrativa para o exame de sua efetividade em termos de resultado, que exige a formulação de novos parâmetros, como a legitimidade, a moralidade e a eficiência (MOREIRA NETO, 2008, p. 58-59).

Moreira Neto (2008, p. 59) anota que, historicamente, no espaço entre as funções de governo e de administração atribuídas ao Estado, teria se formado nebulosa sobreposição na qual se encastelou o arbítrio e suas mazelas, representadas por desperdício, malversação, corrupção, ineficiência e omissão. Nesse espaço, os controles tradicionais seriam insuficientes, exigindo controle do ciclo de concretização das políticas públicas.

Sob o aspecto evolutivo, a mudança do Estado liberal para o Estado social agregou ao papel estruturador das Constituições a tarefa de garantir os direitos fundamentais positivos aos cidadãos. Não haveria, nesse cenário, incompatibilidade entre a garantia dos direitos sociais e a garantia daquelas liberdades negativas do liberalismo, afigurando-se factível perceber que, entre outras possibilidades, só se pode exercer plenamente o direito à intimidade se for assegurado, previamente, o direito à moradia digna.

Sobre as condições de possibilidade conferidas a partir da efetivação dos direitos sociais, Bucci (2006, p. 4) anota que, nos países em desenvolvimento, periféricos ou semiperiféricos – para não se ater a uma rotulação unívoca –, a efetivação desses direitos daria condições de competitividade pois, a título de exemplo, garantir nível elevado de educação, possivelmente, ensejaria condições de competição tecnológicas mais vantajosas. Segundo a autora, isso impactaria, também, no aprimoramento das condições para o desenvolvimento humano, atualmente considerado fator relevante no posicionamento de determinado país no cenário mundial.

Diante desse cenário, mostra-se pertinente a constatação de o modo de agir dos governos após a Segunda Guerra Mundial, caracterizado pela crescente assunção de tarefas de coordenação, não ter sido acompanhado do necessário amadurecimento teórico do Direito Administrativo (BUCCI, 1997, p. 91). Essa letargia do Direito Administrativo teria se dado especialmente nos pontos de interseção com os demais ramos ligados, ainda que não exclusivamente, ao estudo da ação governamental sobre a vida privada (SUNDFELD, 1993, p. 15).

Nesse contexto, a importância do estudo das políticas públicas sob a ótica do Direito Administrativo ou, para ser mais abrangente, do Direito Público, decorre dos fatos de aquelas consistirem “fenômeno de procedimentalização, no qual sobressai o poder de iniciativa do governo – e que diz respeito aos meios, ao pessoal, às informações, aos métodos e ao processo de formação e implementação das políticas.” (BUCCI, 1997, p. 96).

Quanto a esses processos envolvendo políticas públicas, Bucci desde 1997 advertia que, muito além da fixação de objetivos, interessa a qualidade dos processos que precedem e implementam políticas públicas (BUCCI, 1997, p. 97).

Em obra coletânea publicada em 2006, a autora considera política pública como:

programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivo definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera a obtenção dos resultados. (BUCCI, 2006, p. 38-39)

Evidenciado a perspectiva procedimental, Bucci (2006, p. 46-47) considera que a melhor contribuição que se pode dar às políticas públicas não seria fixar um conceito, mas, sim, delinear uma metodologia jurídica adequada de análise, a fim de compreender as políticas públicas sob a perspectiva de suas formas e seus processos jurídicos correspondentes. Nesse intuito, a autora (2013) desenvolve sua teoria em busca de fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas, firme na percepção inicial de que a noção de políticas públicas seria, por definição, interdisciplinar (BUCCI, 2008, p. 226-227).

Esse último trabalho de Bucci (2013) traz, como ponto central, a análise da ação governamental, sob a perspectiva de planos de aproximação distintos – tratados no capítulo 4 –, partindo-se da premissa de que o Estado seria criador e implementador de políticas públicas por excelência, sem prejuízo de outras múltiplas ordens de fenômenos que influem sobre a atuação do governo (BUCCI, 2013, p. 234).

A análise das políticas públicas por meio de planos de aproximação distintos parte do seguinte questionamento: o que é o governo e como nele se relacionam a política e o Direito? (BUCCI, 2013, p. 34).

Essas evoluções sobre as políticas públicas ligam-se à sua caracterização como instituto jurídico. Nesse sentido, Dias (2011) defendeu a necessidade de se estabelecer fundamentos jurídicos para as políticas públicas, como forma de dotá-las de maior juridicidade e clareza.

A finalidade, segundo o autor, seria possibilitar a ampliação tanto da intervenção por um contingente maior de atores sociais, quanto dos meios de debate, controle, fiscalização, responsabilização e reivindicação de direitos. Esses fundamentos demarcariam um tipo de avaliação jurídica atenta aos contextos temporais, nos quais a normatividade jurídica se processa com atenção reflexiva para as consequências sociais (DIAS, 2011, p. 287).

Assim sendo, sob a sistemática imposta pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), política pública seria categoria jurídica diferenciada, a demandar abordagem específica do

Direito, cuja função e código não se confundem com os da política, de forma a permitir a justificação e o controle amplo dos atos estatais, reconhecendo um rol mais amplo de atores sociais legitimados a intervir (DIAS, 2011, p. 288).

Para Dias (2011), o direito das políticas públicas se distingue por conferir abrangência jurídica a um tema tradicionalmente ligado à política, afeto à relação entre as funções estatais e, portanto, gerador de relações jurídicas complexas. Isso demandaria formas de controle diferenciadas, impactando diretamente nos processos de escolha pública e de utilização da discricionariedade, sendo legítimo que o controle parta dos cidadãos e das organizações da sociedade civil (DIAS, 2011, p. 291).

Atrelada a essa perspectiva de conferir juridicidade aos processos envolvendo políticas, está a obrigação de eficiência administrativa. Para Onofre Batista Júnior (2009), a eficiência administrativa possui contornos específicos. O critério para sua verificação “é a medida da satisfação dada ao bem comum, ou seja, o nível de atendimento dos objetivos postos pela Lei Fundamental para a Administração Pública, que, em uma sociedade pluralista, nunca será absoluto, mas apenas relativo.” (BATISTA JÚNIOR, 2009, p. 147).

Como salientado por Fortini (2008, p. 43), esse dever de eficiência administrativa seria a contrapartida exigida do Poder Público, em função das prerrogativas que possui para a concretização do interesse público.

Isso faz muito sentido ao se considerar que as prerrogativas do Poder Público o colocam em nível de potestade mais elevado do que o de seus jurisdicionados, conferindo-lhe melhores condições de cumprir suas tarefas em prol do interesse comum. Em virtude disso, a única conclusão que se pode chegar é a de que essa atuação deva ser, no mínimo, eficiente.

Fortini (2008, p. 43- 44) adverte, contudo, que o dever de eficiência não autorizaria o administrador a adotar qualquer sorte de posturas. Isso porque, ao contemplar a eficiência ao lado da legalidade e da moralidade, potencializa-se a exigência de ação pública eficiente. Nesse sentido, a autora pontua:

Primeiro: obviamente que a eficiência não se sobrepõe à legalidade. São princípios que precisam caminhar harmonicamente. Mas como? Trata-se de observar a *legalidade sob o ponto de vista finalístico*, tendo em mente, em especial, que o Direito Administrativo, como Direito da atividade administrativa, Direito dos serviços públicos (uso a expressão de forma larga e não *stricto sensu*), não pode perder de vista a preocupação com os resultados de sua realização. (...) *Segundo*: se a intenção de introduzir o princípio da eficiência era a de flexibilizar a atividade administrativa, de alargar o campo da discricionariedade, parece-me que sua presença implica exatamente o oposto. [...] Não bastará (em verdade já não bastava antes) a mera verificação formal de regularidade de sua conduta. A mera legalidade, o simples atendimento formal da ordem jurídica, será insuficiente. (FORTINI, 2008, p. 43- 44, grifo do autor)

Sob a ótica da discussão sobre o que é o interesse público, interessa, para fins deste trabalho, o reconhecimento de sua multiplicidade na sociedade contemporânea, tornando problemática sua prefixação (MEDAUAR, 1992, p. 181-182; VALLE, 2010, p. 3).

Como pontuado por Valle (2010, p. 7), a complexidade e a pluralidade de demandas aliadas à imprevisibilidade das ações e de suas consequências devem ser encaradas como um desafio adicional ao exercício da função administrativa, e não como um entrave ou autorização em branco para a discricionariedade. A ação eficiente residiria, para a autora citada, na abertura da Administração à coletividade, dela recebendo *inputs* que possam contribuir para o desenvolvimento das ações preventivas e/ou para a escolha das linhas de ações mais aptas à geração do resultado desejado.

Para Valle (2010), no passado, as respostas a esses questionamentos sobre a fixação do interesse público caminhavam para a homogeneidade, o que não ocorre nos dias de hoje, surgindo daí o desafio de identificar as características e objetivos que devam pautar a ação estatal, tendo em vista o ampliado leque de seus destinatários. Segundo a autora (VALLE, 2010), esse olhar plural permite vir à tona o dissenso, a partir do qual se deve buscar o consenso possível em torno da melhor estratégia de ação estatal, aperfeiçoando-a.

Essa complexidade faz com que se exija da eficiência olhar plural sobre a coletividade, a fim de aperfeiçoar a ação estatal, possibilitando soluções ora globais ora diversificadas, cujo norte será sempre a busca pelo equilíbrio possível entre o reconhecimento dos interesses múltiplos e a racionalização das possibilidades reais de agir do Estado (VALLE, 2010, p. 4).

Valle (2010, p. 7) pontua que a imprevisibilidade das ações e de suas consequências seria um desafio adicional ao exercício da função administrativa. Isso porque, para a autora, a aproximação entre governo e administração não foi concebida ou desenhada para lidar com a complexidade e a incerteza, razão pela qual a ação governamental nem sempre se reveste da flexibilidade necessária para responder nesse ambiente fluido.

A ação governamental, como percebido pela autora (VALLE, 2010, p. 7), nem sempre se mostraria apta a identificar os padrões emergentes num cenário de constante mudança, sendo inapta para intervir antecipadamente, devendo-se buscar eficiência administrativa. Isso se daria por meio de ações abertas à coletividade, dela recebendo contribuições para o desenvolvimento de ações preventivas e/ou mais adequadas à geração do resultado desejado.

O caminho, segundo Valle (2010), seria viabilizar que a ação estatal se perfaça em colaboração com os atores envolvidos, interagindo com as diversas expressões de poder, sob pena de comprometimento de sua eficiência administrativa. Sobre essa exigência de participação democrática nas escolhas públicas, a autora (VALLE, 2010) adverte que, apesar

da inserção do discurso participativo no cenário pós Constituição Federal de 1988, na prática, o processo decisório continua sendo monopólio do Estado.

O desafio residiria, portanto, na forma de articulação entre Estado e sociedade, consciente de que se terá como objeto a constante tensão de busca simultânea de eficiência e de democracia. Essa articulação não se resolveria simplesmente com mais norma, com mais reconhecimento formal, consistindo etapa da consolidação do processo democrático, sempre em constante maturação (VALLE, 2010).

2.2.3 Planejamento estatal

Nesse caminho, o planejamento estatal é ser considerado um dos processos centrais na efetivação das políticas públicas pelo Estado. Sua impositividade decorre da Constituição Federal (BRASIL, 1988)⁴, sendo seu objetivo específico, a transformação da realidade espacial, social e produtiva.

O art. 174 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) alça o Estado brasileiro à condição de agente normativo e regulador da atividade econômica, que se efetivará na forma da lei, por meio da qual exercerá suas funções de fiscalização, incentivo e planejamento.

O planejamento, segundo citado dispositivo, é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, competindo ao Estado o dever de fixar as diretrizes e bases para o desenvolvimento nacional equilibrado, incorporando e compatibilizando os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Segundo Souza (2005), o planejamento, após sofrer resistência ideológica liberal que o atribuía aos regimes ditatoriais, passou a ser aceito pelos neoliberais e vem sendo adotado em todos os países, independentemente dos regimes e das ideologias políticas dominantes.

Essa forma de decisão e de ação governamental passou, então, a ser aceita como medida de intervenção do Estado no domínio econômico, atrelada à ideia de eficiência administrativa. Isso, na medida em que se prestaria a racionalizar o emprego de meios

⁴ Citam-se, como exemplos da obrigação de planejar, as obrigações de efetivar planos nacionais e regionais de ordenação territorial e de desenvolvimento socioeconômico (art. 21, IX da Constituição Federal, BRASIL, 1988); instituir e planejar as regiões metropolitanas (art. 25, §3º da Constituição Federal, BRASIL, 1988); promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII da Constituição Federal, BRASIL, 1988); elaborar o Plano Diretor – obrigatório para os Municípios com mais de 20 mil habitantes – a fim de promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182 da Constituição Federal, BRASIL, 1988); e planejar a política agrícola nacional (art. 187, *caput* da Constituição Federal, BRASIL, 1988).

disponíveis, para deles retirar os efeitos mais favoráveis, consistindo em uma das formas de intervenção do estado no domínio econômico (SOUZA, 2005).

É possível afirmar, portanto, que o planejamento é decisão de governo – a decisão de planejar –, objetivando buscar, com eficiência administrativa, os resultados mais favoráveis e econômicos possíveis a fim de promover o desenvolvimento nacional equilibrado.

Assim como Souza (2005), Bucci (2013, p. 185) anota que o planejamento detinha conotação político-ideológica, por dividir opiniões entre liberais – contrários a qualquer forma de direção política do Estado sobre a economia – e conservadores – favoráveis ao dirigismo econômico e social.

Segundo Bucci (2013, p. 186-187), o surgimento do planejamento, por ser creditado à frustrada experiência russa dos anos 1920, acarretou-lhe carga simbólica negativa, o que não seria condizente com o papel que exerceu ao longo do século XX, nos processos de recuperação no período que seguiu ao fim da Segunda Guerra Mundial. O enfraquecimento da economia nesses períodos teria mitigado eventuais focos de resistência liberal e dado condições para a aceitabilidade da intervenção estatal na economia.

A autora (BUCCI, 2013, p. 187-188) anota que o surgimento da Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL nos anos 1950, deu novo significado ao planejamento nos países subdesenvolvidos. Isso porque, a partir de então, passou-se a considerar o planejamento como mecanismo apto a quebrar as estruturas que produziam e reproduziam o atraso econômico e social, além de antídoto contra aqueles que consideravam o subdesenvolvimento como etapa de transição para o desenvolvimento.

Segundo a autora (BUCCI, 2013, p. 188), o pensamento cepalino foi replicado no Brasil nos anos 1950 a 1970, enfatizado-se as experiências do Plano de Metas, Plano Salte e o II PND, tendo, na década seguinte, entrado em declínio com o processo de industrialização brasileiro, que considerou o fator social inerente ao desenvolvimento.

Após o período inflacionário vivenciado no Brasil nos anos 1970 a 1980, com grande impacto negativo na economia e na organização dos meios de produção, a ideia de planejamento perdeu força, tendo sido reavivada nos anos 2000 com a estabilização econômica (BUCCI, 2013, p. 190-191).

Segundo Bucci (2013, p. 189), Grau (1990) teria sido precursor na abordagem do planejamento como instituto jurídico apto a racionalizar a ação estatal de longo prazo, com o fim de viabilizar políticas públicas voltadas à sociedade do presente e do futuro (GRAU, 1990, p. 318-319).

Sob a lógica de sua estruturação, Souza (2005) explica que o planejamento resulta no plano, que seria sua peça técnica. Além de peça técnica, o plano expressa a opção política do Estado de intervir no domínio econômico. A partir do plano se desencadearia a ação planejada do Estado, ganhando contornos jurídicos ao atingir a condição de projeto de lei.

Talvez por isso a lei que decorre do plano tenha sido classificada por Souza (2005) como forma atípica de produção normativa. Para o autor o plano seria, portanto, ato político, pela natureza das decisões que contém; jurídico, por expressar-se por meio de lei; e econômico, pela matéria que exprime.

Grau (2007, p. 347) considera o planejamento meio apto a conferir consistência racional à atuação do Estado, instrumentalizando o desenvolvimento de políticas públicas. Assim como Souza (2005), Grau explica que o plano seria a expressão documental do planejamento, devendo prever metas e meios de ação. Sua qualificação seria de mecanismo de intervenção do Estado nas atividades econômicas, com vistas à sua ordenação para melhor funcionamento da ordem social (GRAU, 1971, p. 25, 228).

A propósito da Ordem Econômica fixada nos artigos 170 a 192 da Constituição Federal, Clark e Costa (2012) consideram ser seu objetivo assegurar a dignidade da pessoa humana. Isso porque, para os autores, não há – ou não deveria haver – antagonismo entre os citados dispositivos constitucionais e os fundamentos e objetivos da República fixados nos artigos 1º, incisos II, III e IV e 3º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), mas, sim, subordinação daqueles a este.

Nesse cenário, o planejamento, além de técnica de intervenção indireta do Estado no domínio econômico, é também instrumento essencial para implementação da Constituição Federal, efetivado por meio das normas jurídicas planejadoras.

Por isso, Clark e Costa (2012, p. 5-6) consideram que dissociar a implementação da Constituição Econômica do planejamento corresponde a castrar a possibilidade de efetivação dos direitos fundamentais e sociais, pois a intervenção planejada estatal é curial ao desenvolvimento nacional, na redução das desigualdades sociais e regionais, bem como na promoção do bem-estar social.

Em síntese irretocável, Costa e Clark (2012, p. 9) definem o planejamento estatal como sendo a reunião de esforços políticos, econômicos, financeiros e jurídicos, visando coordenar os recursos orçamentários disponíveis, aplicando-os a metas específicas, em tempo e modo previamente prescritos, na busca de efetivação do texto constitucional.

O planejamento, como se observa, possui função instrumental que vai muito além da mera articulação entre receitas e despesas públicas. Em razão disso, seria preciso considerar

como objetivo central do planejamento assegurar e promover os objetivos constitucionalmente fixados no Preâmbulo e nos artigos 1º e 3º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Conferindo ao planejamento estatal perspectiva criativa, Araújo e Azevedo (2012) alertam para a necessidade de sua ressignificação, por meio do incremento de novas estratégias em prol da economicidade e da eficiência, instigando à seguinte reflexão: até que ponto as limitações orçamentárias podem servir de argumento para que o Poder Público se esquive de efetivar direitos fundamentais por meio da prestação de serviços públicos ou da execução de políticas públicas?

Araújo e Azevedo (2012) consideram o planejamento um mecanismo destinado a viabilizar que o interesse público seja alcançado pelo Estado, por meio da elaboração e a atualização dos planos gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual, bem como do orçamento anual. Reconhecem, contudo, haver discricionariedade relativa na eleição de prioridades para o gasto público, pois devem ser respeitados os limites legais instituídos, objetivando evitar arbitrariedades.

Como bem observam Araújo e Azevedo (2012), o planejamento, apesar de definido por lei e executado por uma série de atos vinculados, dependeria de atos discricionários, para conferir-lhe dinamismo e adequação, qualificando-se como estratégico e comprometido com a eficiência administrativa.

Nesse cenário, Araújo e Azevedo (2012) propõe uma nova possibilidade de se encarar o planejamento, qual seja, de forma integrada e apta a promover o compartilhamento horizontal de receitas por meio de políticas públicas integradas. Essa possibilidade se revelaria promissora, “pois preserva o cumprimento das funções típicas dos poderes” (ARAÚJO; AZEVEDO, 2012).

Araújo e Azevedo (2012) atentam para a universalidade de desafios enfrentados pela tarefa de planejar, o que exigiria, por força do princípio da eficiência, criatividade para lidar com as fronteiras hierárquicas, de especialização, funcionais e geográficas.

Essa proposta de planejamento integrado das políticas públicas surge como forma alternativa de articulação, visando à otimização do gasto público, sendo defensável que haja diferimento da gestão do orçamento destinado a uma determinada pasta, com possibilidade de repercussão na realização de metas de pasta distinta, havendo, dessa forma, “gestão indireta de recursos de uma área para outra distinta (execução diferida) sem haver a transferência direta de recursos” (ARAÚJO; AZEVEDO, 2012).

Como se observa, o planejamento, muito além da articulação entre receitas e despesas públicas, é considerado mecanismo de intervenção do Estado no domínio econômico, cujo objetivo é a promoção do desenvolvimento nacional equilibrado, incorporando e compatibilizando os planos nacionais e regionais de desenvolvimento, tal como previsto no art. 174 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Nesse cenário, afigura-se relevante explicitar o que, neste trabalho, entende-se por desenvolvimento.

2.2.4 Desenvolvimento

A noção de desenvolvimento a ser apreendida neste trabalho toma-o como fenômeno normativo de dimensões socioeconômica, ambiental e cultural, fundamentado na Constituição Federal (BRASIL, 1988), para o qual devem caminhar juntas igualdade e liberdade.

Segundo Corrêa (2011, p. 33), a ideia de desenvolvimento nasce na Modernidade, com suas pretensões totalizantes e uniformizadoras, o que seria incompatível com a diversidade da sociedade plural contemporânea.

A Constituição Federal de 1988 teria demarcado importante evolução ao disciplinar o desenvolvimento em conjunto com as dimensões social, ambiental, cultural e econômica (CORRÊA, 2011, p. 67-71).

Nesse cenário, Corrêa (2011, p. 42-43, 74-76) defende o desenvolvimento como fenômeno de apreensão e de significados múltiplos, cujas funções seriam conduzir a política econômica capitaneada pelo governo e equacionar as pretensões dos cidadãos.

Paralelamente, a Constituição Federal (Preâmbulo e art. 3º, II, BRASIL, 1988) afirma o desenvolvimento como objetivo da República, consagrando sua positivação como fenômeno jurídico constitucional, bem como o desprendimento da tendência tradicional que o identifica com o crescimento econômico (CORRÊA, 2011, p. 70, 82).

No entanto, em que pese a normatização constitucional do desenvolvimento, sua identificação com o crescimento econômico é inadvertidamente feita pela mídia e pelo próprio governo, afigurando-se pertinente registrar sua impropriedade.

Historicamente, como bem anotado por Corrêa (2011, p. 88), essa identificação remonta à época do mercantilismo, quando riqueza e progresso poderiam ser mensurados pela acumulação de metais preciosos. Essa vertente segundo Corrêa (2011, p. 90-91), teria ganhando maior clareza com Adam Smith, cujo pensamento pode ser assim sintetizado: a soma da acumulação do capital de uma nação em um determinado período seria fonte suficiente de provimento de bens necessários para suprimento da sociedade e dos indivíduos,

afigurando-se lógico relacioná-la diretamente com o progresso da sociedade, pressupondo-se, contudo, um ambiente virtuoso.

Corrêa (2011) refuta a validade dessa associação no plano normativo, por sua inadequação histórica, decorrente da impossibilidade reconhecida, em níveis institucionalizadas ou não, de identificar a riqueza de um país com seu nível de progresso.

Após expor as contribuições e proposições da doutrina brasileira sobre a acepção de desenvolvimento, Corrêa (2011, p. 205-208) explicita a sua formulação, que parte dos seguintes pressupostos: o desenvolvimento alicerça-se no texto constitucional, que confere material jurídico suficiente para a construção de um modelo democrático, solidário, justo e plural, capaz de orientar e conformar políticas públicas em todos os níveis da federação, não encerrando conceito vazio a ser preenchido de forma livre e efêmera.

O desenvolvimento também merece ser visto a partir da vertente que o relaciona com igualdade e liberdade. Isso porque, a desigualdade tem sido geralmente tomada como causa e efeito do capitalismo desenvolvido a partir da Revolução Industrial, gerando, nos países em desenvolvimento, graves crises econômicas.

Nesse cenário, tem-se convergido, em certa medida, no sentido de se considerar que as desigualdades de oportunidades impactam negativamente na economia, por representar desperdício de talentos daqueles que poderiam estar produzindo (MURPHY; NAGEL, 2005).

Segundo Bauman (2012), o Ocidente tem presenciado crises econômicas de todo tipo. Como percebido pelo autor, essas crises decorreriam da constatação de, nas últimas décadas, ter havido substituição da sociedade de poupadores pela sociedade do consumo e do crédito. Esse seria um traço característico da contemporaneidade, cujos efeitos nocivos estariam apenas começando no que toca à criação e à expansão de desigualdades. Em suas palavras: “Nós hipotecamos o futuro” (BAUMAN, 2012).

Entre as teorias que relacionam desenvolvimento com igualdade e liberdade, Dworkin (2013; 2014) teria invertido a lógica liberal tradicional, segundo a qual a liberdade – inerente à lógica liberal e capitalista – conduziria à igualdade. Para o autor, contudo, é a igualdade que legitima a liberdade, razão pela qual todo governo somente se legitimaria se promovesse igual consideração e respeito pelo destino dos indivíduos.

Relacionando Política, Economia e Direito, Dworkin (2013; 2014) enfatiza que a desigualdade da distribuição de riquezas em determinada sociedade é produto da ordem jurídica, razão pela qual incumbe ao Estado, com seu poder de regulação sobre a sociedade e sobre o mercado, promover as correções necessárias e assegurar condições mínimas para que os cidadãos realizem seus projetos de vida.

Por essas breves razões, afigura-se evidente que, muito além do crescimento econômico, o desenvolvimento de uma sociedade e de seus indivíduos se mede pela expansão de suas liberdades substantivas, tais como condições de acesso a serviços básicos de educação, saúde e saneamento, garantia de direitos civis e liberdade política. Desse modo, retoma-se o exemplo de que, para se exercer plenamente o direito à privacidade é preciso, antes, garantir condições para o exercício do direito à moradia.

2.3 Conclusões preliminares

Como se observa, a doutrina contemporânea se dedicou às políticas públicas, conferindo-lhe tratamento próprio. Isso porque, as políticas públicas demarcam ponto de encontro entre a Política e o Direito. Sua abordagem, contudo, deve se dar sob a ótica do Direito, mais precisamente do Direito Público. No entanto, os parâmetros jurídicos tradicionais assentados na análise do ato e do contrato – e suas correspondentes formas tradicionais de validade e de controle – seriam insuficientes para nortear a abordagem de políticas públicas.

O tratamento jurídico adequado às políticas públicas, sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, passa pela exigência de reafirmação dos laços entre sociedade e Estado. Isso se daria mediante reforço dos mecanismos de deliberação popular no âmbito dos processos envolvendo políticas públicas, permitindo a construção legítima da decisão pública, o controle adequado, o que viabilizaria maiores condições de se obter eficiência administrativa.

Nesse cenário, pontuou-se que o planejamento estatal nos últimos anos mereceu atenção especial da doutrina e do governo. Da parte do governo, ao que parece, o planejamento persiste como mera articulação entre receitas e despesas públicas. Porém, deve ser percebido como mecanismo de intervenção do Estado no domínio econômico, cujo objetivo é a promoção do desenvolvimento.

O desenvolvimento, por sua vez, em que pese sua inscrição constitucional como desenvolvimento nacional sustentável, tem sido recorrentemente identificado com crescimento econômico. No entanto, como se observou, o desenvolvimento de uma sociedade e de seus indivíduos não se mede apenas pelo seu crescimento econômico, pois deve ser percebido como mecanismos de expansão e emancipação das liberdades substantivas da sociedade e dos indivíduos, por meio do provimento de condições mínimas de acesso a serviços públicos básicos, bem como de garantia de direitos civis e de liberdade política.

Postas essas bases sobre políticas públicas, planejamento e desenvolvimento, afigura-se pertinente expor quais são os requerimentos do Estado Democrático de Direito inaugurado pela Constituição Federal de 1988, bem como em que consistiriam as faces deliberativa e participativa da democracia que o sustentam.

3 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Contemporaneamente se discute o papel e o fundamento do Estado na sociedade, ganhando relevo sua legitimidade enquanto garantidor dos direitos, princípios e garantias fundamentais (TAVARES; SANTOS, 2013, p. 44-46). Sob essa ótica, a atuação do Estado na implementação das políticas públicas destinadas a garantir os direitos fundamentais é tema central.

Considerando que o Estado Democrático de Direito resulta de conquista histórica, faz-se pertinente traçar sinteticamente a seguinte linha evolutiva. O Estado de Direito ou mínimo nasce sob o signo do liberalismo, transformando-se, mais de cem anos depois, no Estado social, passando pela crítica neoliberal, culminando com a atual proposta de superação das dificuldades históricas pelo Estado Democrático de Direito (SAMPAIO, 2013, p. 61).

O Estado de Direito surge liberal (FARIA, 2015, p. 56), tendo por característica central o abstencionismo, ao deixar nas mãos da sociedade – então considerada como a soma de indivíduos moral e economicamente aptos – a definição e a realização de seus projetos de vida (SAMPAIO, 2013, p. 63).

Como alerta Sampaio (2013, p. 65), embora se perceba o apelo à legitimação pela soberania popular, desde as primeiras manifestações do Estado de Direito surgidas entre os séculos XVI e XVII, esta não teria tido feições democráticas. Isso porque, o conceito de povo fundava-se nos critérios ditos qualitativos de conhecimento, idade e, principalmente, de riqueza. O resultado, como anota o autor, era o quantitativo do povo-destinatário das normas postas sob o signo do Estado de Direito ser expressivamente maior do que o povo-autor que, em virtude daqueles critérios, teria mais condições de opinar sobre a vida política de todos.

Para Sampaio (2013, p. 65), as dificuldades desse modelo se evidenciaram a partir do momento em que os valores individuais se converteram em egoísmo, gerando concentração de riquezas e de mercado, mantendo-se as desigualdades de poder entre aqueles situados na base e no ápice da pirâmide social. Na percepção do autor, a substituição das relações de vassalagem próprias do feudalismo pelas relações contratuais, portanto, não teria trazido mudanças para a maior parte da população, salvo a substituição da pessoalidade das relações de lealdade tradicionais pela frieza e impessoalidade da lei, posta sob voto censitário dos segmentos mais ricos.

Os sistemas político e de justiça subjacentes a esse modelo mostraram-se claramente excludentes (FARIA, 2015, p. 57). Assim, entre os séculos XIX e XX, após a apropriação de conquistas originadas de reivindicações pela igualdade e liberdade prometidas pelo Estado

liberal, e de concessões decorrentes do falecimento generalizado do modelo anterior em razão do elevado nível de desigualdades promovido, nasce o Estado social, posteriormente denominado Estado do bem-estar social – *welfare state* – ou Estado providência (SAMPAIO, 2013, p. 66).

Segundo Sampaio (2013, p. 66-67), esse modelo pregava a universalidade do voto, os direitos sociais, econômicos e culturais, o caráter social da propriedade privada e o reconhecimento da intervenção mais ativa do Estado na economia. Para o autor, seu processo de incorporação não se deu de forma linear, verificando-se, em casos como o da Europa e do Brasil, a promoção do Estado social acompanhada historicamente de períodos políticos totalitaristas, levando teóricos liberais a propagarem a impossibilidade de síntese entre o Estado de Direito e o Estado social.

Tendo sido desacreditado por força dos rótulos de ineficiente ou autoritário, em substituição ao Estado social foram apontadas duas propostas, assim sintetizadas por Sampaio (2013, p. 67-68): o Estado neoliberal, com privatizações de empresas e serviços públicos, disciplina fiscal, redução da regulamentação do mercado, dos direitos e dos serviços sociais; ou o Estado Democrático de Direito, com valorização da democracia em níveis políticos e sociais, estimulando-se parcerias entre a sociedade e o Estado, a fim de incluir todos os cidadãos nos benefícios da riqueza comum. O resultado, segundo o autor, foi peculiar: nos discursos constitucional e político, o modelo vigente o Estado Democrático de Direito, mas, na vivência, promovia-se o Estado neoliberal.

O reforço ao Estado Democrático de Direito surge nesse contexto, enfatizando-se sua acepção vívida e plural como modelo de Estado apto a tornar o cidadão, mediante a promoção de participação política efetiva, legítimo titular de direitos liberais, sociais, econômicos, culturais, políticos, de solidariedade, todos componentes do processo de constante construção do Estado Democrático de Direito. Nessa acepção, liberdade, igualdade e democracia se pressupõem reciprocamente (SAMPAIO, 2013, p.70-74).

Nesse sentido, Bernardes (2010, 19-20) anota que a superação da tradição pela racionalidade promovida na modernidade, com a criação do Estado mínimo liberal, bem como o reconhecimento da incapacidade de se promover um Estado social exclusivamente estatal, seriam o pano de fundo para a chegada ao paradigma atual do Estado Democrático de Direito, próprio de uma conformação de sociedade demarcada por todo tipo de instabilidade e pela superação do público exclusivamente estatal.

A propósito da configuração do Estado Democrático de Direito, Sampaio (2013, p. 70-72), após alertar para a insuficiência de sua mera afirmação no texto constitucional e do

perigo de atribuir-lhe sentido unívoco, enfatiza haver no mínimo três tipos de acepções, evolutivas, conforme o grau de concretização de conquistas dos indivíduos.

A acepção frágil caracteriza-se pela satisfação com o acréscimo da universalidade do voto aos princípios do Estado de Direito (legalidade, separação de poderes e direitos fundamentais). Haveria, ainda, uma acepção intermediária, na qual se aprimorariam os três princípios clássicos do Estado de Direito. O primeiro, a legalidade como juridicidade, que incorporaria adicionalmente a legitimação pela ampliação das oportunidades de participação dos indivíduos nos processos deliberativos institucionalizados. O segundo é a separação de poderes, com ênfase em um Judiciário com poderes mais dilatados e nivelação dos direitos, a partir da redefinição de direitos fundamentais. E por último, na acepção forte, migra-se das meras enunciações para a prática, da norma para a realidade, da potência à ação e à efetividade. O cidadão torna-se portador de dignidade e titular efetivo de direitos liberais, sociais, econômicos, culturais, de fraternidade e políticos, tornando-se co-partícipe do procedimento, e a democracia passa a ter significação política, econômica e social (SAMPAIO, 2013, p.70-73).

Nessa acepção forte percebida por Sampaio (2013, p. 72-73), o cidadão torna-se portador de dignidade e titular efetivo de direitos liberais, sociais, econômicos, culturais, de fraternidade, além dos direitos políticos. Liberdade, igualdade e democracia se pressupõem reciprocamente, e os direitos políticos trariam em si um senso de pertencimento do cidadão na sociedade, mediante a procura engajada do bem comum, com participação na definição da agenda política.

Sampaio (2013, p. 74) pontua que, no Estado Democrático de Direito, promove-se um equilíbrio móvel entre o Estado de direito e o Estado democrático, na medida em que o povo é plural e conflituoso, não sendo possível apreender uma vontade popular unívoca ou absoluta, ao mesmo tempo em que não seria legítimo desrespeitar a expressão e a integridade do outro ou das outras vontades, sob pena de se recair em violência.

Diante dessa constatação, Sampaio conclui que a fórmula encontrada para convivência dentro da pluralidade foi o Estado Democrático de Direito, equalizando direito e política em um equilíbrio móvel pois, “Direito sem política é contrafação, é engodo formalista, esconderijo de dominação. Política sem direito é arbítrio, autoritarismo e dominação pura.” (2013, p. 74-75).

Nessa linha, segundo Batista Júnior (2009, p. 124-129), a Constituição de 1988 projeta a construção de uma República orientada para o bem comum, em que a igualdade social é crucial. Em substituição ao individualismo do Estado liberal, entraria em cena um humanismo

democrático, que busca garantir os direitos fundamentais, sempre atento às necessidades dos socialmente excluídos, por meio de atuação solidária.

Quanto à perspectiva de sustentabilidade requerida pelo Estado Democrático de Direito, Sampaio (2013, p. 74) registra: “O bem-estar não é apenas uma finalidade de agora e aqui, mas um processo que traz os cidadãos do amanhã para um diálogo ou, faticamente, como se representados estivessem. Eis por que o Estado democrático de direito é também um Estado intergeracional, econômica e socialmente sustentável.”

Essa busca pela longevidade deve nortear as escolhas e estratégias públicas no Estado Democrático de Direito, pois administrar é resolver o presente pensando no futuro (VALLE, 2010, p. 6; COMPARATO, 1989, p. 102).

A exposição da configuração e dos requerimentos do Estado Democrático de Direito faz, para fins deste trabalho, o contorno necessário desse paradigma, a partir do qual se deve compreender as noções de planejamento, o federalismo e a ação governamental expostas.

3.1 Democracia participativa e deliberativa

A democracia consiste no regime de governo no Estado Democrático de Direito. Ela nasce representativa em contraposição aos governos autocráticos e despóticos (BOBBIO, 1986, p. 9, 18).

A democracia representativa, contudo, teria se mostrado gradativamente insuficiente ao longo da história, reconhecendo-se, no entanto, sua função de garantidora de condições mínimas de existência de qualquer projeto democrático.

O desenrolar da história demonstra a evolução da democracia para as formas participativa e deliberativa, evidenciando amadurecimento de seu conteúdo material. A democracia participativa consistiria em viabilizar que indivíduos e grupos participem da tomada de decisão pública. Por sua vez, a face deliberativa da democracia consistiria no provimento de oportunidades de conhecimento, informações e educação para que estes indivíduos e grupos tenham efetivas condições de deliberar, cooperando de forma efetiva para a tomada de decisão.

Nesse sentido, Dahl (2001, p. 47-51) registra que a democracia decorre da vontade de associação dos indivíduos, a partir do reconhecimento de ser este o melhor regime para gerir seus objetivos comuns. Segundo o citado autor, aceitar que esse é o melhor regime significa reconhecer a exigência de que todos os indivíduos tenham a oportunidade de discutir, bem

como condições educacionais e informacionais de deliberar antes de se chegar à tomada de decisão.

Para o autor a democracia seria incerta, por sempre haver muito a se concretizar, advertindo que o sucesso dessa empreitada depende também do que cada um faz: “Com uma boa compreensão do que a democracia exige e a vontade para satisfazer essas exigências, podemos agir para preservar e levar adiante as ideias e os costumes democráticos.” (DAHL, 2001, p. 35).

Anote-se à margem que, conferindo nova dimensão à democracia, Dahl (2012, p. 2, 347) cunhou como poliarquias o conjunto de instituições adequadas ao que denominou democracia em grande escala, representativas de sistemas políticos reais, ao passo que democracia seria um modelo ideal (DAHL, 2001, p. 104-105).

Nesse sentido, o autor (DAHL, 2001; 2012) enumera alguns critérios distintivos a serem observados em projetos que visem a emancipação democrática. Entre esses critérios enfatiza-se a participação efetiva, igualdade de voto – tomado como ampliação das possibilidades de deliberação a todos de forma igualitária –, entendimento esclarecido e oportunidade de decisão sobre o que será objeto de planejamento (DAHL, 2001, p. 49-50).

O entendimento esclarecido, como explica Dahl (2001, p. 49-51; 2012, p. 179), consiste na exigência de todos os membros do debate político terem condições de compreender seus direitos, a política e suas consequências, o que propiciaria igualdade, pois assim todos teriam “iguais oportunidades de aprender sobre as questões da associação pela investigação, pela discussão e pela deliberação.”

Essa condição de compreensão esclarecida se atrelaria ao aspecto de publicidade das informações atinentes às decisões coletivas, ao propor que os cidadãos estejam cientes dos meios, dos fins e das consequências das decisões tomadas e das alternativas possíveis. Ligada a essa exigência está o controle da agenda sobre o que será objeto de planejamento, realizado pelo povo que, no regime democrático, deve ter oportunidade de determinar os interesses a serem postos em deliberação (DAHL, 2012, p.179).

Essas compreensões sobre democracia dão conteúdo às suas faces participativa e deliberativa, cuja síntese consiste em garantir a participação de todos os indivíduos e grupos nos processos envolvendo a tomada de decisão pública, bem como o provimento de informação e de educação necessárias para a deliberação de qualidade. Isso possibilitaria que a deliberação por esses indivíduos e grupos se desse de forma efetivamente esclarecida e cooperativa, no âmbito do processo de tomada de decisão.

Essas compreensões preliminares são relevantes ao se reconhecer que a Constituição de 1988, ao consagrar o Estado Democrático de Direito, assegurou, em seu artigo 1º: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Calha, pela pertinência, as formulações de Muller (1998, p. 57-64), que define democracia como determinação normativa do tipo de convívio de um povo pelo próprio povo, por meio da autocodificação das prescrições vigentes, com alternativas manuseáveis e possibilidades eficazes de sancionamento político. Para o autor, o povo seria a fonte ativa da instituição de normas e destinatário das prescrições.

Muller (1998, p. 61) acrescenta à sua formulação de povo, a necessidade de ser-lhe assegurado respeito aos direitos fundamentais individuais e políticos, sem os quais se recairia em uma metáfora ideologicamente abstrata e de má qualidade.

No que toca à democracia deliberativa, Bucci (2013, p. 97) registra que Sartori teria agregado ao conceito o seguinte aspecto processual e contramajoritário: a partir do momento em que a ideia de governo da maioria dá lugar à garantia dos direitos das minorias, consagrando-se o dissenso e a diversidade, a democracia torna-se o governo da discussão, permitindo que os cidadãos tomem lugar no controle da agenda governamental.

No caso do Brasil, em decorrência da redemocratização promovida pela Constituição Federal de 1988, é possível perceber que os mecanismos de participação popular têm ganhado relevo nos últimos anos, ainda que a passos lentos.

Entre os mecanismos formais de participação popular⁵⁵ enfatiza-se o Decreto nº 8.243 de 23 de maio de 2014 (BRASIL, 2014), que instituiu a Política Nacional de Participação

⁵⁵ Conforme disposto no art. 14, incisos I, II e III, da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, cada um com objetivos e mecanismos específicos, são mecanismos formais de participação direta do cidadão no Brasil. Ainda no texto constitucional, citam-se a ação popular, prevista no art. 5º, LXXII, cuja legitimidade é atribuída a qualquer cidadão, para “anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural” (BRASIL, 1988); e o art. 204, que prevê o reconhecimento do direito à participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações na área da assistência em todos os níveis (BRASIL, 1998). Na legislação infraconstitucional também são previstos mecanismos formais de participação popular, citando-se, como exemplo, os seguintes: as audiência e consultas públicas previstas para ocorrerem sob certas condições em licitações – conforme a Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993), Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995 (BRASIL, 1995), Lei nº 11.709, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004), Lei nº 12.462 de 4 de agosto de 2011 (BRASIL, 2011) – e como mecanismos prévios à concretização dos Planos Plurianuais de Ação Governamental (PPAG) e à Lei Orçamentária Anual (LOA) de que trata a Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000); o direito à manifestação na concepção do Plano Diretor, conforme previsto no inciso XII do art. 29 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1998) e art. 40 da Lei 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade – (BRASIL, 2001); e a participação popular de representantes da sociedade civil no planejamento, tomada de decisão, acompanhamento da prestação de serviços e realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum nas regiões e aglomerações

Social e o Sistema Nacional de Participação Social, fixando-lhes conceitos, diretrizes, objetivos, instâncias e mecanismos de participação social, bem como a obrigação de diálogo entre Administração Pública Federal Direta e Indireta e a sociedade civil.

Os resultados dessa participação deverão ser avaliados e monitorados pelo Governo Federal, competindo à Casa Civil da Presidência da República “decidir sobre a ampla divulgação de projeto de ato normativo de especial significado político ou social” (BRASIL, 2014).

Esse canal de participação popular é mediado pelo Estado, a quem compete, também, a decisão final sobre a divulgação de projeto ou ato normativo, a partir da avaliação claramente discricionária sobre ter ou não, como fixado na norma, “especial significado político ou social” (BRASIL, 2014). Somente avaliação crítica da experiência que virá em decorrência dessa política de participação poderá dizer se a mediação do Estado terá se mostrado necessária ou neutralizadora da participação popular de que trata o referido decreto.

De toda forma, é possível perceber que os mecanismos de participação popular são instrumentos formais que precisam ser aprimorados, a fim de que o potencial de deliberação popular tenha, de fato, voz e efetividade. Para tanto, é preciso torná-los aptos a captar as necessidades dos cidadãos, excluídas de realização pela via da democracia representativa, implementando-se, dessa forma, a cidadania plena requerida pelo Estado Democrático de Direito, na sociedade contemporânea.

Em estudo intitulado, O Brasil em 4 décadas, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) ao tratar dos avanços no tema Estado, Instituições e Democracia, analisou a participação popular pós Constituição de 1988. Segundo o Instituto (IPEA, 2011, p. 18-19), tem-se percebido crescente instituição de mecanismos de participação popular em processos decisório, consistindo em processo ainda em curso.

No que toca às audiências públicas prévias aos planos plurianuais e leis orçamentárias anuais dos governos, dados estatísticos Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG, 2004), dão conta de que em 2003 foram recebidas 203 propostas de emendas populares, das quais 107 foram aprovadas pela Comissão de Participação Popular, resultando em 180 proposições (53 requerimentos, com solicitação de providências ou com pedido de informações, que se aprovados seriam encaminhados às instituições competentes; 73 emendas

urbanas , como previsto no art. 7º, V do Estatuto da Metrópole – Lei 13.089 de 12 de janeiro de 2015 (BRASIL, 2015).

e 54 subemendas). Dessas proposições, 76 novos dispositivos foram introduzidos no PPAG 2004/2007 e na LOA/2004 (ALMG, 2004).

Esse tipo de apanhado não aponta o nível qualitativo da participação popular, na medida em que não cuidam de aspectos materiais da participação, como: quais tipos de conteúdo e decisão foram submetidos ao crivo popular deliberativo; se o resultado dessa deliberação foi considerado e posto sob contraditório; qual o perfil dos participantes ouvidos; em que condições de divulgação de conteúdos e de informações formais se processou a participação popular; qual é o nível de realização do que fora popularmente deliberado. Assim, é possível perceber que esse tipo de avaliação desconsidera a qualidade da participação popular em processos envolvendo decisões públicas.

Tendo por objetivo a gestão democrática das cidades prevista no art. 2º, II, do Estatuto das Cidades, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, Araújo, Soares e Campos (2009) analisaram o modo como esta gestão estava sendo realizada nas cidades históricas do Estado de Minas Gerais que integram a Estrada Real – Brumadinho, Congonhas, Diamantina, Santa Bárbara, São João Del Rei, Serro, Nova Lima, Ouro Preto e Ponte Nova.

Como exposto pelos autores (ARAÚJO; SOARES e CAMPOS, 2009, p. 4), o Estatuto da Cidade traz diretrizes para a execução da política urbana prevista nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Entre essas diretrizes está a previsão de associação entre as decisões estatais tomadas no âmbito de planejamento da cidade e a participação popular. Além disso, o Estatuto prevê a elaboração de Planos Diretores pelos municípios, visando o planejamento urbano (ARAÚJO; SOARES e CAMPOS, 2009, p. 5).

A análise realizada por Araújo, Soares e Campos (2009) objetivou avaliar a gestão democrática instituída pelo Estatuto citado, nas cidades pesquisadas, a partir de três quesitos: quantidade de instrumentos de gestão democrática previstos, previsão desses instrumentos nos Planos Diretores e a composição dos Conselhos das Cidades ou órgão equivalente (ARAÚJO; SOARES e CAMPOS, 2009, p. 6).

No que toca ao primeiro e ao segundo quesitos, a pesquisa realizada por Araújo, Soares e Campos (2009, p. 6-7) apurou que, nos Planos Diretores dos 9 municípios pesquisados, 4 preveem Conselho das Cidades ou equivalente (Brumadinho, Congonhas, Diamantina e Santa Bárbara), 3 preveem orçamento participativo e consultas públicas (Brumadinho, Nova Lima e Santa Bárbara), 6 preveem conferências das cidades (Brumadinho, Diamantina, Serro, Nova Lima, Ponte Nova e Santa Bárbara) e audiências Públicas (Brumadinho, Congonhas, Diamantina, Serro, Nova Lima e Santa Bárbara) e 7

preveem conselhos gestores (Brumadinho, Congonhas, Diamantina, Serro, Ouro Preto, Ponte Nova e Santa Bárbara).

Quanto ao terceiro quesito, relacionado ao perfil da composição dos Conselhos das Cidades ou órgãos equivalentes, os pesquisadores constaram o seguinte:

Em **Brumadinho**, das vagas destinadas ao Conselho das Cidades, o Poder Público Federal tem 19,72%, Poder Público Estadual 8,45%, Poder Público Municipal 14,08%, **Movimentos Populares 26,76%**, **ONG's 4,23%**, **Entidades de Trabalhadores 9,86%**, **Profissionais e Acadêmicos 7,04%** e **Entidades Empresariais 9,86%**. Em **Diamantina**, das vagas destinadas ao Conselho das Cidades, o Poder Público Federal e Estadual têm 11,11% das vagas cada, o Poder Público Municipal e os **Movimentos Populares têm 33,33% das vagas cada e as entidades empresariais têm 11,11% das vagas**, **ONG's, Entidades de Trabalhadores, Profissionais e Acadêmicos não têm destinação de vagas expressamente**. Em **Santa Bárbara**, o Poder Público Municipal tem 40% das vagas, **Movimentos Populares, ONG's e Entidades Empresariais têm 20% cada**. (ARAÚJO; SOARES e CAMPOS, 2009, p. 7, grifo nosso)

Dos nove municípios analisados, São João Del Rey sequer previa mecanismo de gestão democrática das cidades em seu Plano Diretor e apenas Brumadinho e Santa Bárbara previam, em seus Planos Diretores, todos os instrumentos de gestão participativa (ARAÚJO; SOARES e CAMPOS, 2009, p. 8).

A conclusão de Araújo, Soares e Campos (2009, p. 8-9) foi no sentido de que, muito embora o texto constitucional e o Estatuto da Cidade prevejam a obrigação de os municípios promoverem a gestão democrática das cidades, seria possível afirmar que, apesar de alguns poucos avanços, a gestão democrática e participativa das cidades não é efetiva nos planos diretores dos municípios analisados.

Estudos como o realizado por Araújo, Soares e Campos (2009) são relevantes, na medida em que tratam de política pública que envolve relação intergovernamental entre a União e os municípios: a União, estabelecendo diretrizes e os Municípios fixando normas de conteúdo mais concreto no que toca à política urbana. Além disso, é possível perceber que a apuração feita pelos citados autores considera não apenas os aspectos quantitativos da gestão democrática – primeiro e segundo quesitos – mas, também, o perfil dos participantes chamados a deliberar – terceiro quesito, que seria um aspecto qualitativo.

Postas essas bases sobre a democracia, afigura-se pertinente invocar a teoria do discurso desenvolvida pelo sociólogo e filósofo alemão Habermas (2003), que agrega à noção os componentes da deliberação e da procedimentalização.

Essa teoria parte da premissa de ser possível chegar-se a resultados racionais e equitativos, por meio do processo democrático, estipulando-se mecanismo de filtragem

procedimental, cuja finalidade é viabilizar a passagem dos “direitos humanos universais ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade para as regras do discurso e as formas da argumentação, que extraem seu conteúdo normativo da base de validade do agir orientado pelo entendimento” (HABERMAS, 2003, p. 19).

Em Habermas (2003, p. 21-24), a soberania sairia do anonimato para se fazer valer como poder produzido comunicativamente no âmbito dos processos públicos, passando a ser identificada com redes de comunicação geradas pelas práticas deliberativas. A democracia deliberativa habermasiana reside na ação comunicativa intersubjetiva, tendo em vista que o aperfeiçoamento da comunicação entre os indivíduos implica evolução da própria democracia.

Segundo Habermas (2003, p. 21), a deliberação depende da institucionalização de processos e de pressupostos comunicacionais, bem como da articulação entre deliberações que se formam de modo informal. Para o sociólogo, a comunicação intersubjetiva ocorre de forma institucionalizada ou não, a partir de círculos nos quais pode haver “formação mais ou menos racional da opinião e da vontade acerca de matérias relevantes para toda a sociedade e necessitadas de regulamentação” (HABERMANS, 2003, p. 25).

No que toca à filtragem procedimental passível de ser promovida por meio do procedimento deliberativo, Habermas (2003, p. 21-25) esclarece que o fluxo comunicacional entre formação pública da vontade, decisões institucionalizadas e deliberações legislativas, garantiria a transformação do poder produzido comunicativamente em poder aplicável. Essa forma de política designada pelo sociólogo como deliberativa manteria nexos com o mundo da vida – cultural e social –, especialmente nos espaços associativos não institucionalizados, dificultando intervenções diretas do aparelho político.

O agir comunicativo, para Habermas (2003, p. 35-40, 116-135) seria relevante para efetivação do pluralismo político no Estado Democrático de Direito, em que se pressupõem a liberdade e a autonomia de todos os sujeitos que irão desempenhar sua função na dialética discursiva, com o desiderato de se chegar ao consenso democrático, por meio de procedimento.

Eventual dificuldade de se vislumbrar as premissas de liberdade e de autonomia de todos como condição para legitimação do discurso, não invalidaria a teoria habermasiana, que deve ser tomada como parâmetro ideal a ser constantemente buscado, por meio da agregação de expedientes que a potencializem ou que mitiguem suas possíveis disfunções contextuais.

A aplicabilidade da teoria de Habermas (2003) sobre a democracia deliberativa ao contexto nacional é alvo de críticas. Isso porque o procedimentalismo do autor teria sido

desenvolvido em um e para outro contexto, ao qual o Brasil não se amolda, qual seja, o dos países desenvolvidos, consistindo em mera abstração teórica, de pouca utilidade prática (STRECK, 1999, p.150-171).

Esse tipo de crítica, contudo, não inviabilizaria a teoria do discurso. Primeiramente, porque o próprio Habermas (2013, p. 19) a qualificou como procedimento ideal para a deliberação e para a tomada de decisão. Em segundo lugar, porque a crítica pressupõe, à primeira vista, que em países desenvolvidos não haveria exclusão, o que não é realidade. A propósito, Muller (1998, p. 61-66) há muito registrou que nos países desenvolvidos a exclusão está presente, porém, num patamar de sofisticação mais elevado do que a que se verifica nos países em desenvolvimento.

Em segundo lugar, a crítica contra a aplicabilidade da teoria do discurso habermasiana parece desconsiderar que, em todas as sociedades, desenvolvidas ou não, a autonomia do Direito é ideal. A esse respeito, Neves (2005, p. 100) reconhece que a autonomia do Direito, ainda que se desnude de forma mais evidente nos países periféricos – ou em desenvolvimento –, é discutível, também, no âmbito da chamada modernidade central – ou desenvolvidos.

A apropriação da essência discursiva e procedimental habermasiana para reafirmação dos mecanismos de participação popular no Brasil, na medida e nos limites da realidade sociopolítica brasileira, merece ser problematizada com vistas à sua melhor compreensão para criar condições de sua viabilização no contexto nacional.

Ao desenvolver o que cunhou como esforço de conciliação da teoria discursiva de Habermas, Sampaio (2013) adverte que o maior problema da teoria habermasiana estaria “nela menos, e mais no uso, quase dogmático, que dela se tem feito. A favor e contra. São, contudo, rasgos de emoção e de defesa apaixonada de convicções acadêmicas. Emoção, de certa maneira, desperdiçada porque deixa a realidade extraviada pelo meio do caminho.” (SAMPAIO, 2013, p.239).

Com essas colocações, ao que tudo indica, Sampaio (2013, p. 239) está a nos alertar que a utilidade da teoria do discurso habermasiana se perde pela paixão que desperta, fazendo com que sua análise se restrinja ao aspecto teórico, sem qualquer preocupação em conciliar seus pressupostos com as práticas sociais necessárias e possíveis.

Isso porque, segundo Sampaio (2013, p. 70, 88-89), a Constituição de 1988, sob o paradigma de Estado Democrático de Direito, aspira a fazer-se democrática constantemente. Em virtude dessa aspiração, essa Constituição deve ser interpretada cotidianamente de forma construtiva, na medida em que a realidade, com toda sua força e dinâmica, é influenciada pelas normas, enquanto as normas acabam sofrendo os impulsos conformadores da realidade.

Neves (2005, p. 102-103), a seu turno, diferencia subintegração – condição daqueles vinculados ao Estado pelas responsabilidades decorrentes de sua submissão ao aparelho coercitivo estatal – e sobreintegração – condição de privilegiados e com poderes de manipulação ilegítima da Constituição –, considerando-as inseparáveis e prejudiciais à autonomia do Direito nas sociedades periféricas. Segundo o autor, essa seria a realidade brasileira, em que são constantes a impunidade e o fetichismo legal socialmente irresponsável, que consistiria em uma espécie de autismo jurídico insensível aos problemas sociais.

De acordo com Neves (2005, p. 99-100), na modernidade periférica, a autonomia privada, obtida a partir da afirmação dos direitos humanos, e a autonomia pública, obtida a partir da afirmação da soberania popular, muito embora estejam positivadas no texto constitucional, são rejeitadas mediante os mecanismos de desestruturação política do processo concretizador da Constituição. Para o autor (NEVES, 2005), a letargia dos procedimentos políticos nessas sociedades faz com que não se desenvolvam os direitos humanos e a soberania do povo, que juntos justificariam a autonomia do direito na modernidade, sob a perspectiva discursiva.

Diante dessa deficiência, Neves (2005) considera que seria de todo recomendável buscar o consenso quanto aos procedimentos políticos, como meio apto a possibilitar o dissenso político e jurídico no Estado Democrático de Direito: “Intermediando consenso quanto ao procedimento e dissenso com relação ao conteúdo, o Estado de Direito Democrático viabiliza o respeito recíproco às diferenças no campo jurídico-político da sociedade supercomplexa contemporânea” (NEVES, 2005, p. 98).

Além disso, Muller (1998, p. 92-96) adverte que, nas sociedades periféricas, evidencia-se a necessidade de a luta por igualdade abranger a todos, indistintamente. Nessa luta engloba-se o povo ativo – fonte ativa da instituição de normas – e os excluídos – por nacionalidade, idade, cor, etc.. O autor constata que, quanto a estes últimos, vige o paradoxo da não garantia de prestações positivas em contraposição à violação de seus direitos fundamentais. Diante desse cenário, Muller (1998, p. 94) alerta: “Normas constitucionais manifestam-se para eles quase só nos seus efeitos limitadores da liberdade, seus direitos de participação política aparecem preponderantemente só no papel”.

Nessa linha, ao desenvolver sua teoria sobre democracia tendo como ponto central o povo, o constitucionalista colombiano Restrepo (2012)⁶ parte da constatação do seguinte

⁶ Invoca-se a teoria de Restrepo (2012) no que toca à contextualização e crítica quanto aos efeitos da modernidade em países periféricos, colonizados ou em desenvolvimento. Isso porque, ao menos a princípio,

paradoxo: o povo é o fundamento ontológico de legitimidade da modernidade ocidental e liberal, mas, porém, a condição de existência dos elementos universais característicos dessa modernidade, tais como Estado e Direito, seria justamente a redução do povo à impotência absoluta. Para o autor, esse tipo de compreensão é essencial para romper o ciclo de negação democrática.

A partir da teoria sobre o Direito moderno depender da encriptação para se legitimar⁷, a condição de existência do Estado e do Direito para Restrepo (2012) seria justamente que o povo fique fora de suas construções. Na visão do autor, o Estado e o Direito criam a ordem e, ao fazê-lo, explicitam diferenças por meio de um mesmo movimento: o que está dentro/fora e o que é normal/anormal. Com esse movimento, o povo marginalizado, ao mesmo tempo em que é dependente do sistema jurídico como sujeito passivo de obediência, é colocado de fora, no que tange às condições de possibilidades para dispor sobre sua vida (RESTREPO, 2012).

Esse seria, na visão do autor, o lugar do sujeito pós-colonial, em que se aperfeiçoa a substituição da soberania do povo pela soberania do Estado.

Com essa crítica, Restrepo (2012) abre perspectiva alternativa quanto à inclusão dos ocultados, refletindo sobre a discussão da legitimidade de se falar em inclusão de quem é o real poder constituinte, o que, em sua visão, somente é válido na lógica da violência por ele denunciada quanto ao Estado e ao Direito.

Essa diferenciação, para o autor (RESTREPO, 2012), vem sendo tratada como um mero problema de adequação textual ou de assimilação da diferença, e não como inadequação ou opressão. Esse tipo de apreensão, para o citado autor, coadunaria com a predeterminação de quem está dentro e quem está fora do diálogo, o que acabaria por prejudicar qualquer estratégia legítima de emancipação.

Após anotar que a percepção de modernidade reflexiva permite o reconhecimento de opostos, Beck (2000, p. 28-29) pontua que seria possível, a partir desse reconhecimento, transcender fronteiras de forma cooperativa, a fim de equalizar o seguinte paradoxo: tudo

discorda-se da conclusão do autor quanto ao estado de exceção ser a solução para a inclusão do povo ocultado, bem como quanto à verdadeira soberania pertence apenas a estes.

⁷ A encriptação é explicitada em trabalho de coautoria de Restrepo e Hincapíe (2012), no qual um dos efeitos da submissão do Direito aos reclamos do capitalismo global consistiria na redução da interpretação da constituição política ao trabalho técnico dos *experts*, aqueles que possuem o conhecimento necessário e aceito como apto a interpretá-la. Nisso residiria a encriptação da Constituição e do Direito em soberanias cunhadas pelos citados autores como porosas, pois dão condição para que o capitalismo global, com amparo no uso da força do Estado, externalizada pelo Direito, tem garantidas as condições para sua reprodução e para persistir desarticulando os movimentos antissistêmicos.

aquilo que até então se planejou de forma racional, como um benefício para todos, para alguns caiu como uma maldição.

Esse paradoxo, contudo, vem sendo enfrentado por meio de mecanismos tradicionais falhos, no âmbito dos quais nem mesmo a garantia do contraditório seria capaz de resolver os conflitos sociais (BECK; GIDDENS e LASH, 2000, p. 29).

Isso exigiria novas formas e fóruns de cooperação para a construção de consensos, razão pela qual o autor enumerou os seguintes pontos de partida para a condução do que denominou fóruns de negociação: (i) abandonar a ideia de que somente as administrações e os *experts* sabem – ou sabem melhor –, o que é certo e bom para todos; (ii) abertura e informalidade dos fóruns de discussão e de participação; (iii) nesses fóruns os participantes devem estar conscientes de que as decisões ainda não foram tomadas e que devem ser postas sob discussão, promovendo-se abertura da estrutura decisória; (iv) a negociação deve se dar sob a forma de diálogo público; (v) as normas desse processo – modos de discussão, protocolos, debates, avaliação de entrevistas, formas de votação e aprovação, entre outras – devem ser acordadas e sancionadas pelos participantes (2000, p. 29).

4 FEDERALISMO

Postas essas bases sobre a configuração das políticas públicas na sociedade contemporânea, sobre a configuração e os requerimentos do Estado Democrático de Direito e sobre as condições para o exercício da democracia deliberativa, afigura-se pertinente adentrar no federalismo, objetivando compreender criticamente o elevado grau de centralização na União, verificado no sistema brasileiro.

O que foi dito a respeito do Estado Democrático de Direito, de seus requerimentos relacionados à promoção da democracia deliberativa, justifica a amplificação dos canais de deliberação entre o povo e o Estado, bem como a promoção de verdadeiro diálogo interfederativo.

Isso porque, a organização do Estado brasileiro é federativa – em contraposição à unitária –, determinando-se que haja união política no território nacional, observada a autonomia de suas unidades.

É o que está muito claro nos artigos 1º e 20 a 34, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), ao enunciarem que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, assegurando-se a autonomia municipal, definindo-se competências legislativas, tributárias e prerrogativas próprias para cada um dos entes da federação brasileira.

Porém, na prática, o que se percebe é a configuração de um federalismo do tipo assimétrico. Isso, especialmente em virtude de a União ser reconhecidamente privilegiada com a concentração de grande parcela da arrecadação de tributos, em detrimento dos demais entes federados, cabendo-lhe, ainda, a responsabilidade pela repartição dos recursos orçamentários e financeiros para os demais entes (ARAÚJO, AZEVEDO, 2012; ABRUCIO, 2005; RIBEIRO, 2009; BONAVIDES, 2004).

Em vista disso, a descentralização política ordenada na Constituição Federal (BRASIL, 1988) precipuamente mediante a distribuição de competências comuns, privativas, concorrentes e residuais dos entes federados, não corresponde à repartição de receitas tributárias fixadas no mesmo texto constitucional.

Nesse sentido, Araújo e Azevedo (2012) advertem para a necessidade de “mudança de perspectiva do paradigma administrativista, que em face do pacto federativo, têm primado apenas por políticas de verticalização da Administração Pública por meio da descentralização política” (ARAÚJO; AZEVEDO, 2012).

Isso evidencia que a descentralização política normatizada pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) opera de forma ineficiente, não assegurando autonomia aos entes mais descentralizados. Com isso, abala-se o federalismo e mitigam-se as condições de viabilidade de se processar políticas públicas com eficiência administrativa, na medida em que se exclui dos processos envolvendo políticas públicas os entes menos centrais e a sociedade civil.

Diante dessa desfuncionalidade, afigura-se necessário aprender o federalismo no contexto do Estado Democrático de Direito, a fim de evidenciar a legitimação da esfera local na concepção de políticas públicas, propiciando condições de aprimoramento da democracia também nesse nível.

4.1 Federalismo e federação

Como dito, a descentralização política no federalismo brasileiro confere autonomia aos entes federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, atribuindo-lhes competências política, administrativa e financeira.

Nesse passo, Araújo e Azevedo (2012) defendem que o “equilíbrio da forma federativa de Estado precisa ser uma constante que resguarde a estabilidade da federação como modo de formação da unidade política, sem, contudo, suprimir a proposta de configuração federativa que respeite as autonomias reservadas para seus demais componentes. (ARAÚJO; AZEVEDO, 2012).

Essa descentralização política e estrutural, contudo, é permeada por conflitos gerados pela luta por parcelas de receita que cada ente federado entende como de direito, o que caracterizaria a chamada guerra fiscal.

A guerra fiscal decorreria do fato de a União ser privilegiada com a concentração de grande parcela da arrecadação de tributos, em detrimento dos demais entes federados, cabendo-lhe, ainda, a responsabilidade pela distribuição dos recursos orçamentários e financeiros (ARAÚJO; AZEVEDO, 2012).

Além disso, a guerra fiscal também ocorre entre os entes da federação que, impulsionados pela competição por arrecadação, concedem isenções geralmente sem se preocupar com seus custos e efeitos a longo prazo (ABRUCIO, 2005, p. 45).

Isso significa que à União é destinada a maior parcela da arrecadação tributária no território nacional, competindo-lhe a repartição de recursos arrecadados para os demais entes federados, mediante repasses financeiros ou via programas específicos, como é o caso, por exemplo, do Fundo de Participação dos Municípios e de programas como o Programa de

Aceleração do Crescimento – PAC. Essa competência para promover a repartição de receitas complementar a receita própria dos demais entes federados, decorrente, precipuamente, da arrecadação dos tributos que lhes compete.

Como registrado por Araújo e Azevedo (2012), Bonavides (2004, p. 422, 423-425) teria criticado severamente o federalismo brasileiro, ao sustentar que, desde a reconstitucionalização vive-se informalmente o unitarismo, para o qual o remédio seria promover o planejamento com a presença de organismos regionais.

A desfuncionalidade do federalismo brasileiro deve ser compreendida, antes de tudo, como uma desfuncionalidade de base, na medida em que é possível afirmar que o funcionamento da federação não tem se mostrado condizente com a essência do próprio federalismo que a determina – a diferenciação entre federação e federalismo será feita a seguir –, especialmente no paradigma do Estado Democrático de Direito.

O federalismo consiste em opção de Estados que, diante de determinadas circunstâncias, compreendem e decidem como mais adequado organizar-se sob a forma de “livre unificação de totalidades políticas diferenciadas, fundamentalmente, com os mesmos direitos, em regra regionais que, deste modo, devem ser unidas para colaboração comum” (HESSE, 1998, p. 180-181).

Tratando de federalismo, federação, suas exigências e suas formas de configuração, Bernardes (2010) realizou estudo aprofundado que, segundo prefaciado, ganha relevância diante do questionamento atual sobre qual seria a estrutura normativa e de organização adequadas a essa sociedade plural, que se pretende justa, bem como diante do surgimento de uma nova ordem mundial e local, reconfigurando as noções clássicas de espaço territorial e de poder.

Como bem pontuado por Bernardes (2010, p. 2-32), a questão deve ultrapassar a discussão que vem se arrastando em torno da mera divisão do poder no espaço territorial.

A citada autora esclarece, preliminarmente, que inexiste federação sem federalismo, muito embora possa haver federalismo sem federação. Isso porque, em sua visão, determinado Estado em condições e com vocação para o federalismo estrutura-se recorrentemente sob a forma de federação, pois, apesar de os termos se distinguirem, federalismo e federação são partes de um mesmo fenômeno político, social e econômico, justificado pela preservação de diferenças na distribuição espacial do poder (BERNARDES, 2010, p. 121-122).

Nessa linha, Abrucio (2005, p. 42-43) afirma que toda federação deriva de uma situação federalista, caracterizada pela existência de heterogeneidade em níveis geográfico, étnico, linguístico, socioeconômico, cultural e político. Outra característica determinante para

a configuração dessa situação seria, para o autor, a crença na possibilidade de haver unidade na diversidade.

Para o autor (ABRUCIO, 2005, p. 42-43), na federação, o poder nacional deriva justamente do pacto gerado entre as partes, razão pela qual seria incorreto compreender que tal poder constitua os pactuantes. Nesse pacto, prevaleceria a soberania compartilhada, que se justifica como meio de manter o equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e sua interdependência.

Bernardes (2010, p. 32-35) explica que federação corresponde à estrutura normativa constitucional, possibilitando a divisão territorial do poder, enquanto federalismo evidencia um tipo de vocação de determinada sociedade, orientado pela ideia de diversidade na unidade. A autora afirma, com isso, inexistir ambivalência entre as expressões, na medida em que, se o federalismo contempla diversidade na unidade dentro de um mesmo espaço territorial, essa é a concepção que fundamenta a estrutura normativa constitucional referente à federação.

Tendo sido atualmente afastadas as concepções de Estado nacional e de formalismo jurídico, Bernardes (2010, p. 46-47) defende que federalismo e federação devem ser interpretados de forma condizente com a sociedade contemporânea plural e com o Estado Democrático de Direito.

Para tanto, deve-se exigir que seja assegurado, no âmbito de uma determinada distribuição espacial de poder, a convivência de aspectos, a princípio opostos, tais como diversidade e pluralidade, igualdade e diferença, centralismo e descentralização, autonomia e coordenação, poderes centrais e periféricos.

Para Bernardes (2010, p. 48-50), o federalismo se viabiliza como opção a partir da admissão e do enfrentamento dessa tensão interna inerente à sociedade contemporânea, o que o qualificaria como incompleto, aberto e em permanente construção, dotando-o de mobilidade suficiente para, no plano da concretização, ora se eleger a centralização, ora se eleger a descentralização, completando-o na vivência.

Essa também seria a percepção de Abrucio (2005, p. 42) ao pontuar que os embates envolvendo centralização versus a descentralização se resolveriam na busca de equilíbrio entre os dois movimentos. Quanto à incompletude do federalismo, Dallari (1986, p. 52, 77-78) pontua ser este noção inevitavelmente fluida, vaga e imprecisa, por se tratar de fenômeno político-social.

A partir da dinâmica vívida de federalismo é possível vislumbrar, em um determinado espaço geográfico, porém em tempo distinto, sobre situações aparentemente similares, seja possível movimento ora de centralização, ora de descentralização. A definição por um desses

movimentos – ou pela combinação de ambos – dependeria de o contexto indicar a adequação de uma ou outra opção.

Isso porque, na visão da autora (BERNARDES, 2010, p. 52-59), não há identidade federal predefinida, sendo próprio do federalismo conviver com essa margem de flexibilidade, possibilitando a alternância de conteúdo, na medida em que funciona como balança cujo equilíbrio está na própria possibilidade de balançar.

Além disso, Bernardes (2010, p. 65-69) observa que a federação consiste em forma de Estado relacionada intimamente com a democracia, na medida em que, por pressupor no mínimo duas instâncias de poderes diferentes – o Estado federal e os Estados federados –, tornaria possível o fortalecimento do pluralismo e da diversidade. Entre essas esferas de poder não haveria – ou não deveria haver – subordinação, ingerências ou subserviência.

Esse seria o núcleo central do conceito de federação exposto por Bernardes (2010, p. 70) que, acolhendo em unidade os objetivos comuns de diversidades, facilitaria o envolvimento dos indivíduos na definição de prioridades, potencializando a possibilidade de eleição de políticas públicas realmente significativas.

Abrucio (2005, p. 46), por sua vez, admite a possibilidade de o governo central exercer papel de coordenador e/ou indutor no federalismo, por possuir mais condições de arbitrar conflitos e de incentivar a atuação conjunta e articulada entre os níveis de governo. Isso se daria, especialmente, com as políticas públicas. Contudo, o autor adverte que a coordenação pelo governo central só se legitimaria se fossem respeitados os princípios básicos do federalismo, recomendando-se, para tanto, o estabelecimento de redes federativas não hierarquizantes e centralizadoras.

Outra possibilidade do federalismo consiste na descentralização de poder em mais de dois níveis, desde que o contexto interno do Estado federado assim o exija. Isso envolveria, segundo Bernardes (2010, p. 78), a transferência de poder de decisão e de execução de políticas públicas não somente para outras entidades federadas, mas também para a sociedade.

A descentralização de que trata Bernardes (2010) refere-se à descentralização política de Dallari (1986, p. 18, 68), caracterizada pela multiplicação de comando com pluralidade de centros de poder, sem relação de hierarquia, não se confundindo com os tradicionais mecanismos de descentralização e desconcentração administrativas.

Sobre o termo descentralização, Dallari (1986, p. 67) adverte que Elazar (1987) o considerou incorreto, por compreender que com ele se pressuporia a existência de um poder central, contrariando a peculiaridade de o federalismo não admitir hierarquia entre a pluralidade de poderes. Dallari (1986, p. 68-71) aponta que haveria um sentido mais preciso

do termo, significando simplesmente tirar do centro, deixando deliberadamente para os teóricos a convenção ou fixação em torno de um sentido mais técnico, tal como ocorre com sua posição sobre haver ou não momentos de superioridade federal.

Uma vez assentado que o federalismo não implica hierarquia e centralizando, mas, sim, em alternância entre os movimentos de centralização e descentralização, Bernardes (2010, p. 83-85) observa que a decisão por descentralizar ou não parte da resposta ao questionamento sobre qual é a capacidade de um determinado poder local para solucionar problemas. Quer dizer que certas circunstâncias podem determinar a predominância da descentralização, se o requerimento for, por exemplo, de promoção de condições mínimas de igualdade em países marcados pela desigualdade social, em que se pode evidenciar a exigência de planificação global para redistribuição de riquezas.

Isso se exemplificaria, no Brasil, pelo Programa Bolsa Família, capitaneado pelo Governo Federal com o objetivo de redistribuir renda. Seu mérito é reconhecido em nível internacional pela redução da pobreza promovida, apesar de ainda se perceber a influência negativa de fatores como gênero, raça, etnia e local de nascimento na determinação de oportunidades futuras (IPEA, 2010, p. 11), o que denota a ausência de um projeto de emancipação mais completo, sustentável e de longo prazo.

Sob o aspecto operacional, a capilaridade do país que poderia, a princípio, representar entrave para o Bolsa Família, permitiu que fossem viabilizados mecanismos tanto de coleta dos dados necessários para a identificação dos potenciais destinatários do Programa, quanto para sua implementação, com a participação integrada dos entes federados, de escolas, hospitais e agências bancárias (IPEA, 2010, p. 12).

De toda forma, como afirma Bernardes (2010, p. 86), a descentralização de poder para os entes e entidades governamentais mais locais e para a sociedade civil cumpriria os ideais do federalismo, na medida em que prestigiaria as peculiaridades e especificidades locais, facilitando o controle e a fiscalização. Além disso, poderia viabilizar soluções mais criativas, eficientes e eficazes ao se ter em conta que os cidadãos possuem condições de expressar melhor suas necessidades e as de suas comunidades.

Seria uma forma de aprimorar a democracia direta e deliberativa, visto que, como registrado por Bernardes (2010, p. 88-91), a construção de espaços de comunicação em nível local dá mais condições para o conhecimento das peculiaridades históricas, econômicas e geográficas do país, a partir de suas partes.

A perspectiva de descentralização defendida por Bernardes (2010) vai além da questão da autonomia dos municípios e do reconhecimento da constante tensão entre forças

convergentes para o centro e forças dispersantes para as unidades federadas – perspectiva de descentralização atrelada à federação. Para a autora, a descentralização consiste em mecanismo de redimensionamento do espaço público, “abrindo-o para a livre e ativa atuação do cidadão de forma que ele possa se reconhecer nesse mesmo *locus* – se sinta parte – e possibilita o pleno desenvolvimento das concepções individuais de interesse.” (BERNARDES, 2010, p. 101).

Trata-se do reconhecimento do que Bernardes (2010, p. 4-6) denominou cidadãos federativos, cuja inclusão ampliaria o espaço público e adensaria os círculos decisórios. Isso porque, a preocupação com a unidade de identidades sociais compartilhadas, que justifica o laço do federalismo, decorreria da necessidade de serem enfrentadas condicionantes tecnológicas, econômicas e políticas, que não se resolveriam somente no campo individual. Essa finalidade, contudo, não justificaria a predominância do movimento de centralização.

4.2 Federalismo Brasileiro

A questão da assimetria e da desfuncionalidade do federalismo brasileiro é reconhecida, citando-se Araújo e Azevedo (2012), Abrucio (2005), Ribeiro (2009) e Bonavides (2004).

Analisando o federalismo sob a égide da Constituição de 1988, Bernardes (2010, p. 250-255) entende ter havido involução, com o crescente enfraquecimento da distribuição de receitas tributárias, tornando o modelo adotado inapto para dar conta das demandas da sociedade contemporânea, em virtude do alto nível de dependência dos Estados e dos Municípios com relação à União.

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) conferiu aos municípios autonomia, ao colocá-los em status jurídico idêntico ao dos Estados e da União, havendo, contudo, alto nível de dependência para com os níveis superiores de governo em questões políticas, financeiras e administrativas. Além disso, teria havido elevação da participação dos municípios na repartição de receitas tributárias, apesar de grande parte ainda depender de recursos das demais esferas de governo (ABRUCIO, 2005, p. 47).

Apesar dos avanços no sentido de redemocratizar o poder local, teriam remanescido obstáculos à emancipação dos municípios. Seriam eles: a convivência contraditória entre a histórica desigualdade regional, representada pelo grande contingente de municípios pequenos, com baixa capacidade de sobreviver apenas com recursos próprios, em

contraposição ao desenvolvimento de uma cultura local individualista e míope de uma autonomia que na prática, por vezes, não existe (ABRUCIO, 2005, p. 48).

A emancipação dos municípios se agravaria por uma espécie de avanço torto da descentralização promovido pela União. Isso porque teria havido repasse de funções aos municípios de forma institucionalmente desorganizada, em um ambiente em que o elevado índice de inflação tornava instável o repasse de recursos. Isso tudo dependeria, ainda, da adesão dos níveis de governo estadual e municipal, fazendo com que a descentralização política efetiva dependesse, como bem apontado por Abrucio (2005, p. 49), de processos de coordenação intergovernamental.

Nessa linha, Ribeiro (2009, p. 822), pontua que esse cenário teria decorrido e se agravado possivelmente em decorrência dos seguintes fatores: falta de planejamento e organização adequada da descentralização fiscal equalizada com a divisão dos encargos atribuídos aos estados e municípios; manutenção de desníveis entre estados e municípios mais e menos desenvolvidos da federação, consolidando diferentes níveis de dependência das transferências de recursos federais; políticas de ajuste macroeconômico do governo nos anos 1990, acompanhadas de restrição do comportamento político e financeiro autônomo de estados e municípios.

Essa situação, na visão da autora (RIBEIRO, 2009, p. 823), teria levado o governo central a tomar medidas destinadas a mitigar a absorção dos custos e das dívidas dos estados e municípios pelo governo federal e a aumentar a receita deste. Essas medidas teriam, segundo o autor: neutralizado as consequências dos abusos praticados no período de transição democrática; estimulado a competição cooperativa entre os governos estaduais; restringido a interferência destes no comércio exterior; elevado superávits fiscais mediante majoração das alíquotas de impostos; desvinculado receitas dos recursos constitucionais vinculados aos estados e municípios; e expandido as contribuições sociais para a composição da receita federal.

Para Ribeiro (2009, p. 823), tudo isso teria tanto contribuído para ajustar, estabilizar e melhorar a qualidade técnica das contas públicas, quanto para deteriorar a qualidade da tributação e limitar a federação e a autonomia dos estados e municípios na gestão das políticas públicas, gerando conflitos intergovernamentais permanentes.

Essas disfunções verificadas no federalismo brasileiro evidenciam a necessidade de busca por estratégias alternativas de ação governamental. Isso se daria como medida de reforço ao próprio federalismo que, como se observou, vem sendo gradativamente

corroído em virtude da predominante centralização de poder nos entes mais centrais e verticalização da tomada de decisão precisa.

4.3 Coordenação interfederativa

Fixada a necessidade de se reconhecer a possibilidade de alternância de entre os movimentos de centralização e descentralização de poder no federalismo, sob o paradigma do Estado Democrático de Direito (BERNARDES, 2010; ABRUCIO, 2005), bem como reconhecida as disfunções do federalismo brasileiro (ARAÚJO; AZEVEDO, 2012; ABRUCIO, 2005; RIBEIRO, 2009; BONAVIDES, 2004), afigura-se relevante expor a proposta de Abrucio (2005) denominada coordenação federativa.

Segundo o autor, esta seria uma alternativa para equalizar o embate entre centralização e descentralização no federalismo. Abrucio (2005, p. 41-42) credita a relevância da coordenação interfederativa à constatação de haver tendências conflituosas ligadas ao federalismo brasileiro, citando-se as seguintes: manutenção e expansão do Estado social convivendo com maior escassez de recursos, o que exigiria maior esforço para obter eficiência administrativa; e aumento das demandas por maior autonomia dos governos locais, ao mesmo tempo em que se reconhece a necessidade de evitar problemas causados pela fragmentação, especialmente quanto às desigualdades sociais.

Nesse sentido, o autor (ABRUCIO, 2005, p. 43) aponta o compartilhamento da soberania como forma de manter a interdependência federativa, mantendo-se a horizontalidade entre os entes, em razão de seus direitos originários como pactuantes e da capacidade política de se protegerem contra barganhas impostas verticalmente.

Abrucio (2005, p. 44) adverte que a divisão de poderes entre os entes implica interdependência de iniciativas políticas, porém, coordenadas de forma bastante modesta. O benefício da coordenação interfederativa residiria, para o autor, no equilíbrio de forças entre as formas benéficas de cooperação e de competição entre os entes.

A cooperação seria adequada para promover maior equilíbrio na federação. Isso porque, como enumera Abrucio (2005, p. 44), essa estratégia seria mais apta a estimular parcerias aprovadas pelos entes federativos, visando obter eficiência administrativa; auxiliar governos menos capacitados ou mais pobres a realizarem determinadas tarefas no âmbito de políticas públicas compartilhadas; evitar comportamentos financeiros predatórios; bem como incentivar o associativismo intergovernamental promovendo o compartilhamento de informações sobre estratégias administrativas bem-sucedidas.

No entanto, Abrucio (2005, p. 44) adverte que o excesso de cooperativismo intergovernamental afigura-se arriscado quando este se subverte em verticalização, prevalecendo a subordinação no lugar das parcerias. Outro perigo decorrente deste modelo consiste, como registrado pelo autor, o que se denominou armadilha da decisão conjunta, em que todas as decisões, por serem compartilhadas em nível máximo, dependeriam da anuência de praticamente todos os entes, tendendo para a uniformização das políticas, o que reduziria o potencial de inovação.

Por outro lado, Abrucio (2005, p. 45) registra que o modelo de competição seria relevante na federação, pois viabilizaria controles mútuos entre os entes, evitando-se o domínio de um sobre outro. Além disso, a competição intergovernamental estimularia a inovação e a melhora do desempenho das gestões locais. Essas possibilidades do modelo de competição tornariam possível mitigar os excessos e perigos decorrentes da armadilha da decisão conjunta, “bem como o paternalismo e o parasitismo causados por certa dependência em relação às esferas superiores de poder” (ABRUCIO, 2005, p. 45).

O autor (ABRÚCIO, 2005, p. 45) pontua que, assim como ocorre com o modelo de cooperação, o excesso de competição interfederativa também traria problemas. Seriam eles: o prejuízo à solidariedade entre os entes, decorrentes do excessivo estímulo à concorrência. Isso seria mais problemático em países de grandes dimensões territoriais, geralmente demarcados por grande diversidade sociocultural ou econômica, como é o caso do Brasil. Outro problema gerado pela competição desenfreada entre os entes é a chamada guerra fiscal, mencionada no início deste capítulo.

Abrucio (2005, p. 45) conclui que o desafio seria buscar caminhos que conjuguem os aspectos positivos da competição e da cooperação.

Em síntese, o autor sugere que a coordenação interfederativa se realizaria por meio da fixação de regras sobre o compartilhamento de decisões e de tarefas entre os atores envolvidos e da criação de fóruns federativos com a participação dos entes. Para tanto, segundo aponta o autor, haveria que se prestigiar uma cultura política baseada no respeito mútuo e na negociação no plano intergovernamental (ABRUCIO, 2005, p. 45-46).

Além de fazer sólida análise do federalismo, Abrucio (2005) examina concretamente os limites e os fracassos do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, advertindo, no entanto, que os avanços verificados decorreram de ação informal e fragmentada.

Quanto ao que já se podia perceber naquele período do governo do Presidente Lula, iniciado em 2003, o autor (ABRUCIO, 2005, p. 63) aponta os seguintes avanços: revigoração da Secretaria de Assuntos Federativos, a criação dos Ministérios das Cidades e

da Integração Nacional e a regulamentação dos consórcios públicos, cuja promessa de redução do municipalismo autárquico teria trazido nova visão sobre as relações intergovernamentais.

O autor (ABRUCIO, 2005, p. 63) consolida seu trabalho propondo desafios a serem enfrentados pelo governo do Presidente Lula, entre os quais se enfatizam os seguintes: mudanças no sistema tributário, visando neutralizar os efeitos perversos da guerra fiscal; fortalecimento dos mecanismos nacionais de avaliação de políticas públicas; reformulação e criação de capacidades administrativas dos entes da federação; estabelecimento de redes e interconexões de longo prazo entre os entes a fim de viabilizar melhor planejamento das políticas nacionais e regionais; montagem de uma nova ordem regulatória e coordenadora das principais políticas urbanas; aprimoramento das políticas nacionais de transferência de renda vinculando-as à políticas de capacitação para a cidadania; adoção de políticas de desenvolvimento que reduzam, efetivamente, as disparidades regionais do país; e fortalecimento dos fóruns federativos de discussão e negociação entre os níveis de governo.

O registro desses desafios é pertinente em virtude de ainda serem atuais os problemas que evidenciam.

5 AÇÃO GOVERNAMENTAL

Postas as bases do federalismo, afigura-se pertinente expor a análise da ação governamental sob a perspectiva de planos distintos de observação. Quanto a esses planos, Moreira Neto (2008, p. 63 - 64) teria observado que, atrelada à mudança de paradigma do modo de administrar estaria a distinção, cada vez mais nítida, entre as fases complexas de formulação e de execução de políticas públicas, admitindo, em uma e outra, por instrumentos próprios, a participação de entes da sociedade.

Nessa perspectiva, como introduzido neste trabalho, Bucci (2013, p. 34) coloca a ação governamental em perspectiva, por meio de planos distintos de observação, tomando as políticas públicas como tipo ideal de análise.

Esse trabalho de Bucci (2013) é relevante para o desenvolvimento do presente estudo, pois demarca de forma sólida, sistemática e aprofundada, níveis distintos de atuação do governo, sem desvinculá-los. Essa abordagem é pertinente para compreender a ação governamental por meio da qual se realiza políticas públicas, bem como para perceber as diferenças de legitimação nos processos envolvendo-as.

Além disso, é possível reconhecer que estudos como o que foi desenvolvido por Bucci (2013) responderiam, em certa medida, ao seguinte alerta de Araújo (2010, p. 70) quanto ao tratamento tradicionalmente conferido pelo Direito às políticas públicas: o Direito observa a realização de direitos fundamentais e sociais quase sempre a partir da ação administrativa do Executivo ou da ação coercitiva do Judiciário, descuidando da complexa relação entre a formulação – atos políticos – e a execução – atos ou contratos administrativos – das ações destinadas ao provimento desses direitos.

Ligada a essa deficiência, Araújo (2010, p. 71) aponta o abismo que se percebe entre as funções de governo e de administração pública, que caracterizam a atuação do Poder Executivo. Isso porque, segundo a citada autora, aquele que formula a legislação sobre políticas públicas comumente desconhece a realidade sobre a qual estas incidem. Por outro lado, aquele que executa políticas públicas, por não participar da formulação daquelas leis, não compreende seus pressupostos e fundamentos. A partir dessa constatação, a autora conclui que os juízos de justificação utilizados para produzir a norma não dialogam com os juízos de aplicação formulados pelo administrador público.

Esse tipo de percepção gera questionamentos da mais extrema relevância, tais como a relação entre a separação de funções do Estado e as políticas públicas, além da instituição de

mecanismos de controle apropriados. Essas discussões, contudo, extrapolam os limites do presente trabalho.

5.1 Planos de aproximação

Segundo Bucci (2013, p. 37-43), o plano macroinstitucional refere-se à função de governo propriamente dita, que tem por objeto a política. O plano mesoinstitucional trata dos arranjos institucionais, que consistem na exteriorização da política pública, por meio de iniciativas e medidas articuladas através de suportes e formas jurídicas diversas. Já o plano microinstitucional trata da ação governamental como unidade mais atomizada de atuação governamental.

Como se observa, é possível perceber que o plano macroinstitucional teria como objeto a política, enquanto os planos meso e microinstitucional focariam nas políticas públicas propriamente ditas.

Essa percepção, como assinalado pela autora (BUCCI, 2013), permitiria a sistematização e a agregação de conhecimentos sobre as políticas públicas, bem como sua apreensão de forma colaborativa, a fim de potencializar “forças sociais subjacentes à ordem democrática.” (BUCCI, 2013, p. 292). Adiante serão explicitados os referidos planos de aproximação.

5.1.1 Governo

No plano macroinstitucional delimitado por Bucci (2013, p. 40, 43), o foco seria a compreensão da relação entre a política, força que se exterioriza no governo e é institucionalizada pelo Direito. Segundo a citada autora, as ações desse plano relacionam-se à figura do Estado e exteriorizam-se pelo planejamento estatal de longo prazo.

Esse plano se refere, portanto, ao Estado e à sua função macro de governar, afigurando-se pertinente delimitar o surgimento e a noção de Estado, bem como das funções de governo e de administração por ele exercida. Esta última seria exercida pela estrutura denominada Administração Pública. Essas noções de Estado, governo e de Administração Pública, apesar de intrinsecamente relacionadas, diferenciam-se.

Como bem registrado por Bucci (2013, p. 46-49), pode-se afirmar que o surgimento da figura do Estado moderno data do século XVII, sob o absolutismo, a partir de construção

tipicamente europeia, histórica e geograficamente situada, caracterizada pela progressiva centralização do poder.

Teria havido, naquele momento, substituição do sistema policêntrico e complexo dos senhores feudais na Europa, pela racionalização do poder decorrente do Estado territorial e unitário (BOBBIO, 1991 p. 425-431).

Registros sobre ter havido exercício de governo em formas pré-estatais, como nas cidades-Estado e no Feudalismo, evidenciam que a origem histórica das noções de governo e de Estado não coincide (BUCCI, 2013, p. 58).

Como anota Bucci (2013, p. 47-48), posteriormente ao surgimento do Estado moderno teria surgido a noção orgânica de governo, como forma de manifestação de poder e como núcleo de ação diferenciado. Na visão da autora, teriam sobressaído formulações de duas ordens, em relação ao processo de racionalização do poder. Uma notadamente centrada na ideia de organização, percebendo a sociedade a partir do Estado, exemplificando-se as clássicas teorias de Maquiavel e Hobbes. E outra, especialmente direcionada pela contenção do poder em defesa da liberdade privada, sob a perspectiva da sociedade civil, como é o caso da teoria de Locke.

O governo se constituiria como atribuição política mais fluida, caracterizando-se como um dos aspectos do Estado, identificando-se, como registra Bobbio (1991, p. 553), com o conjunto de pessoas que exercem poder político e que definem a orientação política de uma determinada sociedade.

Segundo Bucci (2013, p. 48), a evolução desses processos de racionalização do poder levou à diferenciação das noções de Estado e de governo, processo que seguiria contínuo até os dias de hoje, por força dos desafios da democracia e da inclusão social.

Bucci (2013, p. 50-51) e Sampaio (2013, p. 113) apontam o tratado de paz da Westfália como marco histórico do surgimento do Estado moderno. Esse tratado pôs fim à guerra dos trinta anos ocorrida na Europa, a partir do embate religioso entre Alemanha e Boêmia. Teve como consequências mais significativas a redução da influência da Igreja nos assuntos políticos; o respeito aos interesses de cada país, a partir de noções de soberania não mais fundamentada no poder divino dos reis; respeito às fronteiras, deflagrando-se novo período de relações internacionais mais abertas às negociações. A partir de então, o Estado teria se tornado soberano, política e juridicamente, no contexto da relação com outros Estados, mantendo-se, contudo, sua identificação com a noção de governo.

Segundo Bucci (2013, p. 52-53), Maquiavel (1996, p. 5-23, 29-143) teria impulsionado nova ideologia política ao fornecer orientações sobre o exercício do poder pelo

Estado, amparadas nas ideias de centralização e de organização para a obtenção da ordem, pensada esta em termos de permanência. Isso seria perceptível a partir da afirmação maquiavélica de a salvação de uma república ou de um reino depender de um príncipe que “ordene tudo de tal modo que, morto embora, tudo se mantenha” (MAQUIAVEL, 2007, p. 52).

Por sua vez, Weber (1999, p. 62) ao inaugurar o paradigma do Estado burocrático, teria agregado a este o papel de detentor dos meios de gestão, dos recursos financeiros e das estruturas burocráticas, exercendo poderes sobre comportamentos privados, direta ou indiretamente (BUCCI, 2013, p. 56).

Em relação à Administração Pública, é possível conceituá-la como corporificação do conjunto de atividades diretamente destinadas à execução das tarefas ou incumbências de interesse público ou comum, no âmbito do Estado (BUCCI, 2013, p. 54). Pode-se considerá-la, também, como conjunto dos órgãos – Legislativo, Executivo e Judiciário – incumbidos da administração do Estado e da realização de suas funções, centrando-se no Poder Executivo as funções típicas de administração pública (FARIA, 2015, p. 58).

Segundo Bucci (2013, p. 54-55), a materialização da Administração Pública remontaria à criação do Contencioso Administrativo no Conselho de Estado francês por Napoleão, com funções como a expedição de regulamentos administrativos e solução de conflitos em matéria administrativa. A autora aponta outro marco, que seria a publicação do *Pendleton Act* em 1883, nos Estados Unidos, por meio do qual se baniu da política o sistema de preenchimento de cargos públicos por pessoas indicadas pelo partido vencedor e se passou a exigir exames abertos de admissão.

Sob outra perspectiva, valendo-se das lições de Celso Furtado, Bucci (2013, p. 89-91) registra que o Estado e o sistema capitalista se formam em paralelo, demarcando-se dois momentos sequenciais: o Estado teria sido instituição necessária para o funcionamento do capitalismo, na medida em que este, para operar, dependeria de uma estrutura superior de poder, com centralização de decisões; o Estado, em um segundo momento, passou a atuar como mero coadjuvante na expansão do capital além das fronteiras, evidenciando suas limitações diante dos processos de reprodução do capital.

Para Bucci (2013, p. 94-95), as concepções contemporâneas de democracia deliberativa, matizadas pelo problema da desigualdade econômica, teriam requerido que se agregasse as dimensões social e processual àquela.

Isso teria decorrido em virtude de as Constituições garantistas surgidas no pós-guerra terem modificado o papel dos governos que, além de serem demandados em temas que no

passado estavam no campo da moral política, tais como os direitos sociais, passam a ter que observar limites que as Constituições perenizaram, consubstanciado no sistema constitucional de proteção especial dos direitos fundamentais. Nesse momento, para Bucci (2013, p. 98), haveria em certa medida esterilização da política, na medida em que a legitimação do poder passa a depender de processos jurisdicionados.

Expostas essas noções sobre Estado, governo e Administração Pública, é possível afirmar que governar se identificaria com a noção de exercício do poder político, pertencente originalmente ao povo. Já a função de administrar consistiria no conjunto de tarefas atribuídas à corporificação estatal denominada Administração Pública, cuja função é executar as tarefas atribuídas ao Estado, em virtude, justamente, da atribuição do exercício do poder de governar que lhe é conferida pelo povo.

Essa complexa engrenagem em que se interpenetram povo, governo e Estado, demarca o plano macroinstitucional, cujo foco, como delimitado por Bucci (2013), seria o exercício do poder político.

Sobressaem, nesse plano, analisado sob a ótica da democracia deliberativa, bem como dos requerimentos do Estado Democrático de Direito, a necessidade de reavivamento da legitimação do poder original que justifica a ação governamental e em torno do qual esta deve se movimentar.

E como analisado no capítulo 4, essa relegitimação de poder, no âmbito de um Estado organizado democraticamente sob a forma federativa, como é o caso do Brasil, evidencia a urgência de se reconhecer a descentralização dos processos envolvendo políticas para os entes menos centrais, a fim de equalizar a desfuncionalidade verificada no federalismo brasileiro.

Isso porque, se o caminho democraticamente escolhido foi a organização de uma federação, o federalismo que a sustenta determina que o reconhecimento normativo de unidade na diversidade como a melhor opção reverbere nos planos da concepção e da execução das tarefas públicas. No contexto atual, isso implicaria na necessidade de fortalecimento real do pacto federativo.

Nesse plano, portanto, é possível afirmar que a descentralização das políticas públicas, no que toca à relação entre Estado e sociedade civil, teria fundamento nos requerimentos do Estado Democrático de Direito na sociedade contemporânea, tomando-se como parâmetro a democracia deliberativa.

Já no que se refere à descentralização sob a ótica das relações intergovernamentais, seu fundamento residiria na opção política e democrática de o Estado brasileiro se organizar sob a forma federativa. Isso demanda que as unidades descentralizadas politicamente –

Estados, Municípios, Distrito Federal, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas – sejam reconhecidas como centros de poder e de decisão e, conseqüentemente, integradas de forma mais clara, objetiva e evidente aos processos envolvendo políticas públicas que lhes digam respeito.

5.1.2 Arranjos institucionais

No plano mesoinstitucional, as políticas públicas são vistas sob a forma de arranjos institucionais. Nesse plano, avultam as instituições, cuja função central seria de objetivação, organização e despersonalização.

O arranjo institucional seria a expressão externa e sistematizada das políticas públicas, na medida em que institucionalizar significa “estruturar e organizar, de maneira despersonalizada, pelo Poder Público, não apenas os seus próprios órgãos e serviços, mas também a atividade privada, quando conexas com programas de ação governamental.” (BUCCI, 2013, p. 41-42).

Ao tratar dos arranjos institucionais situados no plano mesoinstitucional da ação governamental, Bucci (2013, p. 227, 232) expõe as teorias de Santi Romano (1962) e Hauriou (1968) sobre o institucionalismo jurídico, corrente de pensamento do Direito que teria sido contraposta ao positivismo. Na visão da autora, compreender o institucionalismo jurídico teria relevância na busca por fundamentos jurídicos para as políticas públicas, na medida em que essas teorias fundamentaram a disciplina jurídica do Estado, combinando seus elementos objetivos e subjetivos estruturantes.

Segundo Bucci (2013, p. 211), o trabalho de Santi Romano foi relevante pois desvelou o fato de o Direito não se reduzir às normas, compreendendo também, aquele que detém o poder de estabelecê-la. Esse poder consistiria no próprio Direito, vocalizado por meio da norma. De acordo com a autora, a instituição jurídica representaria, para Santi Romano, a objetividade do Direito, consagrando, a um só tempo, a despersonalização do poder e a expressão de uma consciência social objetiva, que ao estabelecer a regra, transcenderia o indivíduo. Sob essa ótica, o Estado seria a instituição das instituições, resultando em estrutura jurídica permanente, descolada da pessoa do soberano.

Para Bucci (2013, p. 212-216), o viés de objetividade e a função organizadora, inerentes às instituições, são relevantes, pois conferem caráter jurídico ao poder social que as determina, facilitando a compreensão dos mecanismos de tradução do poder político em fenômeno jurídico.

A autora (BUCCI, 2013, p. 219-221) reconhece a aproximação entre Santi Romano e Hauriou, pelo fato de ambos trazerem fundamentação objetivista. No entanto, admite que Hauriou teria se dedicado com maior ênfase a explicar a coexistência, no Direito, da dualidade dos elementos objetivos e subjetivos – geralmente em tensão no momento de criação das instituições –, evidenciando-se a questão de saber em que esfera da sociedade se localiza o poder de criação. Essa questão teria sido respondida por Hauriou, ao explicitar que os elementos subjetivos operam como forças criadoras na sociedade, promovendo a ação, enquanto os elementos objetivos, representados pela regra de Direito, pelo meio social e pela ordem pública, operariam como elementos de perenização na sociedade.

Para Bucci (2013, p. 235), a relevância dessas teorias reside no fato de as políticas públicas ocuparem esse espaço de constante tensão entre a objetividade e a subjetividade, canalizando parte das tensões sociais para a ação governamental, alargando o contexto de formação do Direito. Segundo a autora, as políticas públicas se formam e são validadas a partir da combinação entre práticas sociais e categorias jurídicas cultivadas na democracia.

Postas essas bases preliminares sobre a relevância do institucionalismo jurídico, Bucci (2013, p. 253-243) parte para as definições que entende como apropriadas. Para autora, institucionalizar é objetivar e organizar, por meio de mecanismos jurídicos. O adjetivo institucional serviria para o conjunto de estruturas jurídicas, políticas e sociais que o definem e o distinguem de seu ambiente. Arranjo institucional, por sua vez, seria o agregado sistematizado de disposições, medidas e iniciativas em torno da ação governamental, sendo sua expressão exterior. E modelo institucional seria o padrão de arranjo institucional passível de aplicação e replicação em contextos semelhantes.

Sob essa ótica, é possível distinguir que a diretriz de descentralização de políticas públicas contidas nos planos estatais consistem em decisão macroinstitucional. Se esta for acompanhada da definição objetiva dos parâmetros e dos mecanismos por meio dos quais se realizará, bem como será controlada, estaria, no plano mesoinstitucional, enquadrada como uma forma padrão de arranjo institucional e, portanto, um modelo a ser seguido.

Isso reforçaria a necessidade de reconhecimento da legitimidade da inversão dos movimentos tradicionais de poder, verificados na relação tanto entre os entes da federação quanto entre Estado e sociedade civil.

Partindo para a compreensão dos parâmetros ideais de como se daria a institucionalização de políticas públicas, Bucci (2013, p. 235-237) percebe que, conforme a exteriorização de uma determinada política pública se diversifica, a noção de arranjo menos comprometido com a formalidade seria apropriada. Isso porque as políticas públicas se

expressam por tramas de normas, decisões e medidas envolvendo competências públicas e interesses individuais e coletivos, em função de um objetivo comum.

Bucci (2013, p. 249-283) desenvolve os seguintes aspectos essenciais a serem observados na conformação do arranjo institucional de políticas públicas, envolvendo competência e regime de efeitos.

Quanto à origem, Bucci (2013, p. 248-249) enfatiza que todo programa de ação governamental decorre mediata ou imediatamente da lei, podendo também surgir de forma incremental, como inovação, como desdobramento ou por meio da renovação de outros programas existentes.

Sobre esse tipo de ação incremental, Dahl (2001, p. 205-206), atenta para o benefício de esta percorrer caminho perene, dando-se um passo de cada vez, aprendendo com erros e refazendo-se o quanto for necessário. Isso geraria, para o autor, maior adesão pela sociedade atual, que é caracterizada pela incerteza e pelas mudanças de escala e de nível de complexidade, decorrentes de uma nova forma intrincada de relação entre o público e o privado, o coletivo e o individual.

Bucci (2013, p. 251-255) enfatiza que a organização de cada programa ocorre de forma peculiar e sistematizada, considerando base normativa própria e atribuições de órgãos, sempre observando a norma instituidora, conferindo coesão ao arranjo institucional e evitando sua fragmentação ou desarticulação. Essa sistematização seria relevante, principalmente, ao considerar programas de ação de âmbito intragovernamental ou extragovernamental, em que se multiplicam os polos de competência. A autora adverte que o Estado teria papel preponderante na organização interna do arranjo institucional.

Para fins de assegurar a competência atribuída a determinado agente ou órgão com relação ao programa de ação governamental, Bucci (2013, p. 257-260) enfatiza ser necessário definir o regime de efeitos sobre o encadeamento de ações e sobre exercício de competências. Nesse regime seria relevante que se dimensionasse o que a autora denominou como amarração jurídica, que consistiria em previsões sequenciais, tanto em caso de execução das condutas previstas, quanto de descumprimento, situação para a qual, a princípio, seria inadequada a utilização do código binário baseado nos juízos de validade/invalidade.

Quanto ao regime de efeitos, Bucci (2013, p. 257-263) pontua que seria recomendável a previsão de mecanismos não coercitivos do tipo *soft law*. Isso seria aplicável, especialmente, para responsabilização dos agentes públicos, no caso de omissão quanto às suas competências nos processos envolvendo determinada política pública. Seria aplicável, também, na condução das políticas públicas, estabelecendo-se regras de mitigação e diferimento de efeitos da

invalidez e de recondução do processo, na hipótese de descumprimentos ou de situações de não adesão consideradas leves.

Bucci (2013, p. 268) alerta para o fato de esse regime de efeitos a ser instituído no âmbito do arranjo institucional dar conta dos descumprimentos ou desvios considerados leves, sendo que, no caso de descumprimento reiterado ou grave, seria preciso avaliar se é uma situação de desconfirmação da autoridade ou de descumprimento tolerado, o que possivelmente pode deslocar o problema do descumprimento para o plano macroinstitucional.

Isso significa que, a depender do nível de descumprimento ou desvio verificado em determinado arranjo institucional, o problema pode estar em uma estratégia ou decisão de governo equivocada, ineficiente ou inadequada.

É visível, portanto, que o papel das instituições afigura-se relevante, justamente em ambientes complexos e fragmentados, como é o caso da sociedade contemporânea. Isso porque, ao organizar, objetivar, definir papéis e competências, bem como estabelecer o regime de efeitos, a institucionalização confere maiores condições de possibilidade para realização do que se deve fazer com os recursos públicos, a partir da filtragem deliberativa dos anseios, interesses e necessidades provenientes da sociedade civil.

5.1.3 Processamento da ação governamental

O plano microinstitucional centra-se nas políticas públicas em sua forma mais atomizada, evidenciando-se, nesse plano, o aspecto da processualidade. Assim, partindo da ideia de que a compreensão de políticas públicas se dá de forma modular, a começar pelos planos de observação mais genéricos até o átomo da ação governamental, Bucci (2013) chega aos processos juridicamente regulados, que conferem unidade e estrutura ao complexo envolvendo políticas públicas.

Segundo a autora (BUCCI, 2013, p. 109-111), o elemento processual destina-se a reduzir a complexidade do ambiente heterogêneo e, muitas vezes, caótico da sociedade contemporânea. Essa processualidade abrangeria a definição de representantes e inserção do problema na agenda política, bem como a formulação de alternativas, decisão e implementação. A perspectiva da autora seria de processualidade em sentido amplo, partindo-se dos pressupostos de que no Estado se resolve, ao menos em parte, o conflito social, e suas decisões consistem em escolhas que envolvem interesses contemplados e preteridos.

Bucci (2013, p. 118-121) considera adequada a abordagem de processo feita por Luhmann (1980), que o considera meio adequado para fixar normas e elevar o potencial de

transformações estruturais da sociedade, diluindo o conflito no tempo, bem como diminuindo a probabilidade de rupturas. Essa visão de processo considerada adequada por Bucci (2013), conferiria legitimação não apenas à decisão final, mas a todo o percurso decisório e executório que envolve políticas públicas, na medida em que neutralizaria a força e a exclusão, por meio da substituição do binômio consenso/coação por consenso/cooperação.

Isso absorveria ou mitigaria as perspectivas de protesto, consoante leitura feita por Bachur (2009), para quem, nos conflitos sociais, a obtenção do consenso se daria de forma mais adequada se a perspectiva adotada for a de cooperação, abrandando a polarização gerada pela coação. A função do procedimento não seria impedir desilusões, mas, sim, segundo o autor (BACHUR, 2009, p. 294), legitimar processualmente as decepções inevitáveis, sem institucionaliza-las como tal, dando identidade ao descontentamento. (BACHUR, 2009, p. 294).

Essa percepção traz certa clareza ao aspecto da escolha de prioridades com que sempre se depara a ação governamental. Isso porque, a legitimação processual dos conflitos sociais, por meio do consenso e da cooperação, torna mais factível que as perspectivas de protesto e de descontentamento relacionadas às demandas ou interesses que não foram abrangidos pela escolha final sejam internalizadas no processo, não sendo, dessa forma, excluídos do debate futuro.

Nisso residiria a relevância de se tomar o processamento da solução do conflito social sob a perspectiva de processo em sentido amplo, como meio adequado de expressar “o tratamento institucionalizado dos conflitos sociais, de modo a esvaziar o potencial de ruptura de que cada um é portador” (BUCCI, 2013, p. 120).

Bucci (2013, p. 120) agrega a essa perspectiva de legitimação pelo procedimento, a teoria da argumentação jurídica de Theodor Viehweg (1979). Essa doutrina teria viabilizado novas perspectivas de aplicação da dialética aristotélica ao Direito, ao defender que o pensamento jurídico se forma por argumentações dialéticas, constituindo-se em um pensamento problemático.

Para a autora (BUCCI, 2013, p. 124), o constitucionalismo brasileiro pós 1988 impede que se afirme haver solução objetiva, unívoca e pré-definida para certo problema, deslocando-se a questão para a procura da melhor solução, a ser obtida em processo dialético e participativo. O controle desse processo, segundo a autora, se daria, primeiramente, a partir da verificação da qualidade do que foi efetivamente debatido e das condições de comunicação propiciadas às partes – se efetivas ou simuladas. A partir desse momento, seria preciso avaliar se a orientação e a organização do raciocínio se deu a partir de premissas consideradas

razoáveis pelos participantes, que seriam os pontos reconhecidos como dignos de reflexão. Feito isso, submete-se esses pontos ao confronto crítico.

Caberia, quanto a essa perspectiva argumentativa, retomar às pertinentes colocações de Dahl (2001, p. 49-51; 2012, p. 179) sobre o entendimento esclarecido e sobre o controle da agenda pelos participantes do processo deliberativo. Esses critérios enfatizados pelo autor – além de outros igualmente pertinentes –, distinguiriam os processos democráticos efetivamente comprometidos com a emancipação.

O entendimento esclarecido consistiria na exigência de se viabilizar que os membros do debate compreendam seus direitos, a política e suas consequências, exigindo-se publicidade das informações atinentes às decisões coletivas, deixando os cidadãos cientes dos meios, dos fins e das consequências das decisões tomadas e das alternativas possíveis (DAHL, 2001, p. 49; 2012, p. 179).

Ligada a essa exigência está o controle da agenda sobre o que será discutido, realizado pelo povo que, na democracia, deve ter oportunidade de determinar os interesses a serem postos em deliberação (DAHL, 2012, p.179).

Bucci (2013, p. 126) parte da constatação de que, para equalização de problemas complexos, como é o caso das políticas públicas, não seria recomendável estabelecer hierarquia entre modos e métodos de pensamento. De toda forma, para a autora, seria adequado considerar o pensamento por problemas como ponto de partida possível, na medida em que este viabiliza-se diante da diversidade.

Nesse cenário, é pertinente o alerta de Bucci (2013, p. 127, 130) quanto à utilização exacerbada do pensamento por problemas encerrar subjetivismos não mediados por alguma medida de objetividade ou racionalidade, recomendando-se, neste ponto, cautelas quanto ao controle do discurso e de seus conteúdos, a fim de possibilitar a rejeição de juízos desvinculados do debate.

A autora (BUCCI, 2013, p. 130) adverte que, se não houver algum tipo de controle sobre o objeto a se deliberar, a adoção de um esquema procedimental desvinculado dos resultados da ação e dos valores envolvidos pode adquirir acentuado viés autoritário ou tecnocrático, pois se privilegiaria o aspecto formal do debate. O perigo seria que a atenção recaísse sobre quem fala, quando fala e como fala, deixando de lado o aspecto material relacionado conteúdo do que está em discussão.

Avulta-se, nesse cenário, a relevância dos aspectos informacionais e de publicidade dos conteúdos necessários para a deliberação, tal como alertado por Dahl (2001, p. 49-51; 2012, p. 179).

Deve-se, assim, atentar para que determinada política pública com desenho institucional inovador e adequado considere, em seu conteúdo, avaliações subjetivas relevantes, como aquelas atinentes aos juízos de necessidade, prioridade, custo-benefício e escala. Nessa avaliação, a teoria da argumentação terá o papel de controlar os conteúdos subjetivos (BUCCI, 2013, p. 131-134).

Isso faz sentido na medida em que, pode-se afirmar, com algum nível de segurança, a existência de conteúdos inconciliáveis com o paradigma do Estado Democrático de Direito. Essa condição pode ser identificada, por exemplo, em um dos fundamentos que conduziu o Supremo Tribunal Federal no julgamento do conhecido caso *Ellwanger*, decidido em 2003 (BRASIL, 2004)⁸.

Nesse julgado, foi decidido que a publicação de obra literária contendo apologia a ideias preconceituosas e discriminatórias contra a comunidade judaica, conferindo créditos à concepção racial definida pelo nazismo, constitui-se como limite ao direito à liberdade de expressão, por representar transgressão à conquista intangível do Estado Democrático de Direito de proteção à dignidade humana (BRASIL, 2004).

Guardadas as devidas reservas de forma e de contexto, centrando-se no fundamento da decisão acima enfatizado, é factível afirmar que, apesar de ser impossível a determinação apriorística do tipo de conteúdo elegível à discussão nos processos de formulação de políticas públicas, há um núcleo intangível de conquistas e de aquisições históricas. Esse núcleo, que muito provavelmente giraria em torno de conteúdos da dignidade humana, não admitiria perturbações como a que é promovida por argumentos que neguem o Holocausto ou naturalize o tipo de discriminação racial que o sustentou.

Trazendo essa perspectiva para a afirmação da exigência de abertura procedimental dos processos de formação da decisão sobre determinada política pública, afigura-se pertinente afirmar que o balizamento de conteúdos é possível e necessário, perfazendo-se sob o crivo da teoria da argumentação, conforme defendido por Bucci (2013, p. 143).

Essa possibilidade de blindagem de discussão de determinado tipo de conteúdo resultaria do avanço da democracia (BUCCI, 2013, p. 120), não implicando, portanto, em retrocesso com relação às conquistas do Estado Democrático de Direito.

Como as políticas públicas devem ser observadas e problematizadas, as possibilidades de ação nascem de perguntas objetivas e subjetivas, sempre estratégicas, a serem feitas pelo

⁸ Esta decisão foi referida neste trabalho, exclusivamente, para ilustrar possível hipótese de rejeição institucional a determinado tipo de conteúdo sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, sem a pretensão de aprofundamento teórico-filosófico sobre o caso concreto.

Poder Público e pelas demais partes envolvidas. Nesse sentido, Bucci (2013, p. 134-135) esboça o seguinte roteiro básico de questionamentos possíveis, a serem postos sob o crivo da argumentação, no âmbito de processos envolvendo políticas públicas:

Qual o escopo da ação governamental? Quem serão seus beneficiários? Qual a escala? Quais os seus custos? E se considerados os beneficiários unitariamente, qual o custo? Em outras palavras, qual a medida da eficiência da ação governamental? Em que tempo se desenrolará a ação governamental? E sobre o processo decisório, quais s seus partícipes? Os beneficiários estão suficientemente informados dos benefícios? E dos ônus? Quais as alternativas? Há outros modelos? Como superaram esse problema países que passaram por esse estágio de desenvolvimento no passado? Como fizeram outros países/ estados/municípios que enfrentaram o mesmo problema? (BUCCI, 2013, p. 143-135).

À aceção ampla de processo exposta por Bucci (2013, p. 138-141) segue-se a aceção ampla de contraditório democrático, cujo pano de fundo é a multiplicidade de atores e interesses a serem equalizados em torno da formulação de políticas públicas. Isso porque, como bem anotado pela autora, salvo em períodos de superação de crises extremas, decorrentes, por exemplo, de regimes ditatoriais ou de guerras, as possibilidades de convergência na sociedade contemporânea são geralmente reduzidas e fragmentadas. Nessa perspectiva, o contraditório, ao mediar com algum grau de formalidade as relações entre Estado e sociedade, legitimaria a tomada de decisão.

Além disso, a implementação do contraditório nos processos de formulação de políticas públicas teria potencial de minimizar as possibilidades de frustração de interesses eventualmente não contemplados na decisão final (BUCCI, 2013, p. 138).

Isso seria possível, por exemplo, com a permissão de as partes interessadas terem acesso aos dados, informações e objetivos relativos ao segmento em discussão, exporem seus argumentos e verem estes considerados e submetidos ao diálogo. Esse tipo de preocupação deve se converter, como registrado pela autora (BUCCI, 2013, p. 138), em formalidade nos processos relacionados às políticas, a fim de legitimar a decisão pública sobre escolha de necessidades prioritárias, avaliação de alternativas e escalas de abrangência possíveis.

A combinação desses mecanismos de legitimação formal e substancial da decisão pública será sempre necessária, variando o grau de densidade de cada um deles conforme o objeto em discussão e seus contornos, por exemplo, orçamentários.

Pode-se observar, no plano microinstitucional delimitado por Bucci (2013), evidente preocupação com o modo diferenciado por meio da qual as políticas públicas devem ser processadas. Na visão da autora, seria preciso desapegar de formalismos, sem perder a noção de objetividade, promovendo-se o contraditório em sentido formal e material, permitindo-se o

controle de conteúdos, sendo tudo isso submetido à problematização e à argumentação abertas.

5.2 Conclusão preliminar

Percepções como a de Bucci (2013) são, sem dúvida, relevantes para o estudo das políticas públicas. Isso porque, observa-se, quanto ao plano macroinstitucional, a existência, em certa medida, de clareza em relação à legitimação, visto que as decisões políticas são tomadas precipuamente pelos representantes eleitos democraticamente pelo voto, ou por seus delegados.

Essa legitimação, contudo, não seria absoluta, pois exige-se que a representatividade democrática seja constantemente renovada pelo diálogo entre governantes e governados, partindo-se do pressuposto de o mandato eleitoral não encerrar cheque em branco.

Nessa linha, Valle (2010, p. 11) teria advertido que o amadurecimento que se obteve na dimensão representativa do processo democrático também deve ser buscado a partir das dimensões participativa e deliberativa, demarcadas por disfunções. Dahl (2001, p. 49-51; 2012, p. 179) também teria alertado para o fato de as eleições serem apenas uma das condições necessárias aos regimes poliárquicos, que seria uma espécie de ressignificação dos regimes democráticos defendida pelo autor.

Sem dúvida, o Estado Democrático de Direito exige que se vá um tanto mais além das eleições, já que a democracia é, principalmente, deliberativa. Isso demanda permanente inclusão da sociedade nos processos de tomada de decisão pública, de avaliação de alternativas e de controle.

É nesse processo de aproximação e de inclusão que se evidencia o conteúdo material da democracia. E é justamente na efetivação dessa face da democracia que se perde o fio da legitimidade, pela sua baixa efetivação.

Por outro lado, como bem alertado por Bucci (2013, p. 34-35), as crescentes reivindicações por proteção aos direitos e efetivação da democracia reclamam integração entre as dimensões política e jurídica, revestindo-se gradualmente de viés jurídico a face política do governo.

Para a autora, esse seria um dos motes para compreender os mecanismos de funcionamento do governo como catalisador de processos de transformação nos vários níveis de observação de suas relações políticas, apreendendo-se, de forma mais acurada, “os modos

pelos quais se dá a conversão do impulso político em ação governamental, exposta à participação e ao contraditório social.” (BUCCI, 2013, p. 35).

Esse tipo de análise do fenômeno da atuação do governo sob a ótica do Direito, tomado como ciência social aplicada, permite identificar e sistematizar quais condições, regras e instituições jurídicas são necessárias para que um Estado em desenvolvimento formule e execute políticas públicas, em um ambiente de contraditório democrático legitimador das decisões e dos seus processos de produção e de execução. Sem isso, qualquer tentativa de estabelecimento de padrões de análise se degeneraria em mera tecnocracia, sem potencial de mudança do *status quo* (BUCCI, 2013, p. 36-37).

Pode-se dizer que, ao tratar das políticas públicas sob essa ótica de níveis modulares de deliberação, decisão, exteriorização e execução, Bucci (2013) pretende, antes de tudo, conferir tratamento jurídico adequado a cada um deles, instrumentalizando as possibilidades de ação e de emancipação a partir dessa compreensão.

5.2.1 Um breve exercício

Apesar de não ser objeto deste estudo esmiuçar até o último átomo o modo como funcionaria essa engrenagem, para arrematar este capítulo e evidenciar os planos da ação governamental de forma mais clara, vale o seguinte exercício.

Como explicitado, no nível macro compreende-se a política exteriorizada no governo, percebendo-se, nesse nível, decisões igualmente macro, veiculadas, por exemplo, nos planos de longo prazo dos governos.

Esse seria o caso dos Planos Mineiro de Desenvolvimento Integrado para 2011 a 2023 (MINAS GERAIS, 2012, 2012a) e Plurianual do Governo Federal para 2012 a 2015 (BRASIL, 2012).

As diretrizes postas nesses planos representariam um tipo de decisão macroinstitucional. Nesses planos, como se verá adiante, encontra-se prevista a descentralização de políticas públicas de que trata este estudo, ora identificada com a transversalização da gestão, ora identificada com a diretriz de reforço ao pacto federativo.

Adotando uma perspectiva estrutural mais ampla, no plano macroinstitucional também se situaria a decisão política de o Estado planejar normatizada por diversos dispositivos da Constituição Federal (BRASIL, 1988), conforme explicitado no subcapítulo 2.2.3.

No nível médio de observação, os arranjos institucionais que exteriorizam aquele tipo de decisão política macro e consistem no conjunto de iniciativas e medidas articulados por

suportes e formas jurídicas diversas, destinados, justamente, a objetivar e ordenar a decisão tomada no plano macro.

Quanto a esse plano, é possível vislumbrar a definição, a objetivação e a ordenação de estratégias sobre, por exemplo, capilarizar ou não determinada política pública, como ocorre com o Programa Bolsa Família do Governo Federal, exemplificado no subcapítulo 4.1.

Isso quer dizer que, no arranjo institucional relacionado à execução da referida política pública de combate à pobreza optou-se, como estratégia para sua viabilização, pela articulação entre os diversos níveis de governo, e destes com a sociedade civil e com instituições não governamentais.

Quanto ao planejamento, é possível observar que, aquela decisão política macro de o Estado planejar, exterioriza-se por meio do arranjo institucional que envolve sua ordenação e objetivação por meio das peças técnicas, consubstanciadas nas leis orçamentárias plurianuais, diretas e anuais, cuja projeção depende, também, do atendimento às normas gerais orçamentárias e financeiras – aqui mencionadas exemplificativamente. Essa seria a exteriorização da decisão política de planejar, seria seu arranjo institucional.

Como explicitado, o plano microinstitucional refere-se aos processos públicos mais atomizados, por meio dos quais se concretizam as políticas públicas decididas no plano macro.

Retornando aos exemplos anteriores sobre a decisão política macro de planejar, seu arranjo institucional seria o complexo arcabouço normativo que a envolve, e sua execução se daria por meio de complexa ordenação e concatenação de processos específicos.

Citam-se, para fins de melhor visualização, os seguintes procedimentos, situados, segundo a formulação de Bucci (2013), no plano microinstitucional: o processo legislativo específico envolvendo a forma de elaboração e de aprovação do orçamento; os processos de observância obrigatória para a execução das prioridades externadas por meio do orçamento aprovado – por exemplo, os processos obrigatórios para as contratações públicas e para o planejamento urbanístico –; e os processos de controle – como seria o caso do controle externo exercido pelo Judiciário e pelos Tribunais de Contas – sobre a execução do que foi planejado e orçamentado.

Quanto àquela decisão política de descentralizar políticas públicas, fixada pelos Governos nos Planos tidos como de longo prazo, é possível perceber sua não reverberação nos demais planos de observação que demarcam a ação governamental em movimento – mesoinstitucional e microinstitucional.

6 DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como introduzido neste trabalho, o problema que o originou decorre da baixa efetividade da diretriz de descentralização de políticas públicas verificada nos planos governamentais, percebendo-se a predominância dos tradicionais movimentos de centralização e de verticalização.

É possível afirmar que esse movimento tradicional de poder tem acarretado sérias disfunções representadas pela percepção de haver, no Brasil, o que se intitulou federalismo assimétrico, bem como pela constatação da inefetividade das políticas públicas como mecanismos de promoção do desenvolvimento e de garantia dos direitos fundamentais e sociais.

Nesse cenário, é preciso responder à hipótese aventada de avaliar se existem e quais são os fundamentos jurídicos da descentralização das políticas públicas no paradigma do Estado democrático de direito, como medida apta a conferir maior legitimidade democrática e efetividade aos processos envolvendo políticas públicas.

6.1 Em que consiste e porquê descentralizar?

De acordo com o que foi exposto nos capítulos anteriores, reconhecer a possibilidade de projeção e de execução de políticas públicas de forma descentralizada seria uma das exigências da sociedade contemporânea plural e diversificada, significando, neste trabalho, tanto a busca por reforço ao pacto e ao diálogo federativos, quanto o fortalecimento da democracia participativa e deliberativa.

A juridicidade da descentralização de políticas públicas residiria, preliminarmente, na visão de federalismo sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, que demanda, como se observou no capítulo 4, a alternância entre movimentos de centralização e de descentralização, como forma de reforçar o federalismo a partir do reconhecimento da igualdade entre os núcleos mais e menos centrais de poder.

Nesse cenário, a descentralização de políticas públicas pode ser tomada como forma de buscar o equilíbrio necessário para neutralizar os efeitos nocivos gerados pela deficiente repartição de competências tributárias, aliada a uma igualmente ineficiente concepção verticalizada e centralizada de políticas públicas.

No que toca ao fenômeno político e jurídico por meio do qual os anseios, interesses e as necessidades provenientes da sociedade civil se transformam em realidade, a juridicidade

da descentralização de políticas públicas residiria na fixação de mecanismos de efetivação da democracia participativa e deliberativa, mitigando-se o déficit de legitimidade democrática verificada no âmbito dos arranjos institucionais e dos processos públicos por meio dos quais se realizam as políticas públicas.

6.2 Descentralização planejada

Calha, pela pertinência, expor a atenção dada à diretriz de descentralização pelos Governos Federal e do Estado de Minas Gerais⁹, nos Planos Mineiro de Desenvolvimento Integrado para 2011 a 2023 – PMDI (MINAS GERAIS, 2012) e Plurianual do Governo Federal para 2012 a 2015 – PPA (BRASIL, 2012). É possível vislumbrar que, nesses Planos, expressam-se decisões e estratégias políticas macro tomadas pelos citados Governos.

O PMDI – 2011-2023 (MINAS GERAIS, 2012, 2012a) fundamenta-se nos artigos 61, V, 154, 157, §§2º e 5º, e 231 da Constituição Estadual (MINAS GERAIS, 1989), e tem por objetivo fomentar o desenvolvimento econômico, a partir da observação dos princípios das Constituições Federal e Estadual.

O art. 2º da Lei Estadual 20.008/12 (MINAS GERAIS, 2012) fixa os seguintes objetivos específicos do referido Plano Mineiro: desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado; racionalização e a coordenação das ações do governo; superação das desigualdades sociais e regionais do Estado; desenvolvimento dos Municípios com escassas condições de propulsão socioeconômica; promoção econômica e social dos indivíduos menos favorecidos, mediante ações governamentais integradas que visem à superação da miséria e da fome (MINAS GERAIS, 2012).

A consecução desses objetivos se dará por meio das seguintes ações: gestão transversal de desenvolvimento, orientado pela colaboração institucional e pela intersetorialidade no âmbito governamental e extragovernamental; transparência administrativa e participação social; qualidade do gasto, eficiência e compartilhamento na gestão; melhoria dos indicadores institucionais, administrativos, econômicos, sociais e

⁹ Por ocasião da revisão do presente trabalho para o depósito final, encontrava-se disponibilizado tanto o PPA do Governo Federal para o período 2016-2019 (BRASIL, 2016), bem como o PMDI do Governo do Estado de Minas Gerais para o período 2016-2027 (MINAS GERAIS, 2016). Sem prejuízo de análise posterior do plano estadual de longo prazo vigente por ocasião do depósito final desta dissertação, a análise realizada neste trabalho persiste tendo por objeto o PPA 2012-2015 (BRASIL, 2012; 2012a) e o PMDI – 2011-2013 (MINAS GERAIS, 2012), em virtude de terem sido estes os planos apresentados para defesa e, conseqüentemente, considerados para fins de avaliação e arguição pela banca examinadora.

humanos, com ênfase nas prioridades estratégicas do governo, regionais ou setoriais (MINAS GERAIS, 2012).

No PMDI, a verticalidade do planejamento estatal dá espaço à transversalidade, em razão do reconhecimento de a sociedade ter-se tornado mais complexa e exigente, levando as organizações públicas e privadas a se redesenharem e pensarem em formas alternativas de organização diferentes das tradicionais, exigindo-se qualidade, integração, eficiência e tempestividade das ações (MINAS GERAIS, 2012a, p. 62).

Os objetivos e estratégias do PMDI foram projetados em onze redes formadas a partir de municípios estratégicos eleitos pelo Governo mineiro. Essas redes buscam integrar as ações do Governo Estadual nas diferentes áreas e, ao mesmo tempo, proporcionar comportamento cooperativo com outros níveis de governo e instituições, públicas e privadas, na tentativa de conferir maior agregação à sociedade mineira (MINAS GERAIS, 2012; 2012a).

Isso exigiria a superação de dois problemas centrais de governança, identificados pelo próprio Governo mineiro: a fragmentação e a ineficiência na obtenção de resultados (MINAS GERAIS, 2012a).

O caminho seria a integração de perspectivas heterogêneas e a organização em redes dos atores inseridos direta ou indiretamente na atividade governamental. Isso se daria através de quatro eixos de atuação: melhoria da compreensão da dinâmica social e das demandas dos cidadãos; formulação das ações; execução das ações; e monitoramento e avaliação das ações com foco na avaliação de resultados e possibilidade de correção em tempo hábil dos equívocos (MINAS GERAIS, 2012; 2012a).

A descentralização é objeto de capítulo específico do PMDI (MINAS GERAIS, 2012; 2012a). Isso porque, como considerado no referido plano, a descentralização consistiria em estratégia para a viabilização da verificação de potencialidades e deficiências locais.

Além disso, para o Governo Mineiro (MINAS GERAIS, 2012; 2012a), ao estimular a participação dos cidadãos na formulação de soluções e resolução dos problemas regionais, surgiriam melhores soluções que, por terem maior potencial de adesão, seriam mais facilmente implementadas.

Não se objetiva no PMDI (MINAS GERAIS, 2012a, p. 122-143), definir qual a melhor estratégia para cada região do Estado, que deverá ser feito, conforme previsto no referido plano, por meio de um processo participativo. Nesse processo seriam reunidas diferentes esferas da sociedade para, a partir das potencialidades e fragilidades de cada

território, e com base nas orientações estratégicas definidas no Plano, articular esforços em prol do desenvolvimento sustentável da região.

É o que se apregoa no capítulo do PMDI denominado Gestão Regionalizada (MINAS GERAIS, 2012a), com a previsão de instâncias colegiadas de governança – os Comitês Regionais – em cada região do Estado – Noroeste, Norte, Rio Doce, Mata, Sul, Triângulo, Alto Paranaíba, Centro-Oeste, Jequitinhonha/Mucuri e Central.

Esses comitês seriam integrados por representantes das pastas governamentais, que se reuniriam para discutir as necessidades e especificidades de cada região, priorizando as estratégias adequadas a cada contexto (MINAS GERAIS, 2012a, p. 122-143).

Como registrado, o PMDI – 2011-2023 do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2012; 2012a) traz a concepção de descentralização como forma de estreitamento da comunicação entre as localidades e os centros de decisão. No entanto, inexistem dados oficiais aptos a demonstrar quais mecanismos teriam sido adotados para a realização da descentralização projetada no plano mineiro, bem como para sua avaliação.

Em recente estudo, o Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA, 2013, p. 40, 67) constatou a realização de quatro audiências públicas nas seguintes cidades foco: Alto Paranaíba, em Araxá, com a temática Educação e Desenvolvimento Humano; Jequitinhonha / Mucuri, em Araçuaí, com a temática Desenvolvimento Social e Proteção; Sul de Minas, em Poços de Caldas, com a temática Atendimento à Saúde; e Centro Oeste, em Piumhi, com a temática Desenvolvimento Rural, Desenvolvimento Social e Proteção.

É possível verificar que o referido estudo do IPEA (2011) aponta a baixa efetividade da descentralização planejada pelo Governo mineiro no nível macroinstitucional, na medida em que registra ter havido, desde 2011, apenas quatro audiências temáticas regionais, o que nem de longe se coaduna com o longo histórico de divisão espacial e política mineira (MINAS GERAIS, 19--; 19--a).

Por sua vez, no PPA (BRASIL, 2012), consta como diretriz do Governo Federal a garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero. Consta, ainda, que sua gestão se dará por meio da articulação governamental destinada a viabilizar a consecução das suas metas e garantir acesso dos segmentos populacionais mais vulneráveis às políticas públicas. Essa articulação deverá se dar de forma a aperfeiçoar os mecanismos de implementação e integração das políticas públicas, bem como os critérios de regionalização dessas políticas públicas.

Há, no referido plano (BRASIL, 2012, p. 95), a adoção do modelo denominado de transversalidade, como forma de implementar o macrodesafio do Governo Federal de

promover a democracia participava nos programas temáticos¹⁰. Na visão do Governo Federal, esse macrodesafio traduziria compromisso com a participação social, mediante a criação de condições que garantam igualdade de oportunidades a todos os cidadãos, ampliando os instrumentos de interlocução e de controle social nas ações de governo.

Também consta no PPA (BRASIL, 2012, p. 119-120), a meta denominada Diálogos Federativos, destinada a estabelecer o diálogo com os entes federados, com o Ministério Público, com a Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e com o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento.

Segundo o Governo Federal (BRASIL, 2012, p. 120), teriam sido realizadas cinco rodadas de diálogos federativos, um por região do País, com o objetivo de promover discussão entre o Governo Federal e os governos estaduais e municipais sobre o PPA. As considerações e recomendações consolidadas a partir dessas rodadas teriam sido usadas como base para a estruturação do processo de monitoramento e avaliação do PPA (BRASIL, 2012). Não consta, por sua vez, nenhum dados ou referência sobre a participação social.

Consta, ainda, que a intenção do Governo Federal é criar mecanismo de integração gradual entre o PPA e os planos estaduais e municipais, mediante um processo institucionalizado de articulação governamental para promover regionalização das políticas públicas (BRASIL, 2012, p. 120).

Assim como no PMDI (MINAS GERAIS, 2012a, p. 122-143), o PPA (BRASIL, 2012) do Governo Federal reconhece as limitações de instrumentos excessivamente padronizados, detalhados e excessivamente formais, pelo perigo de esse tipo de pormenorização desconsiderar a realidade na qual as políticas públicas são implementadas. Para isso, seria preciso, na visão do Governo Federal, fortalecer a comunicação entre os diversos setores do Estado e da sociedade civil, promovendo transparência e fortalecendo a democracia participativa, a fim de juntos superar as desigualdades que persistem no país.

Para o Governo Federal, com o propósito de conferir maior consistência ao desenvolvimento nacional, o desafio macro consiste na construção de mecanismos capazes de “assegurar a participação social na gestão do Plano, especialmente nas etapas de

¹⁰ Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública; Cidadania e Justiça; Promoção e Defesa dos Direitos Humanos; Integração Sul-Americana; Licenciamento e Qualidade Ambiental; Planejamento Urbano; Coordenação de Políticas de Prevenção; Atenção e Reinserção Social de Usuários de Álcool e outras Drogas; Políticas para as Mulheres: Enfrentamento à Violência e Autonomia; Promoção dos Direitos de Pessoas com Deficiência; Aperfeiçoamento do SUS; Autonomia e Emancipação da Juventude; Cultura: Preservação, Promoção e Acesso (BRASIL, 2012, p. 95).

monitoramento e avaliação, e mecanismos de articulação entre a União, estados e municípios em torno do desenvolvimento local e regional” (BRASIL, 2012, p. 125).

Como se observa, as diretrizes traçadas no PPA do Governo Federal para o período 2012-2015 (BRASIL, 2012), projetam-se no sentido de fortalecimento dos mecanismos de participação da sociedade civil no planejamento governamental das políticas públicas e de encurtamento da distância entre os planejamentos estatais federal, estaduais e municipais.

Contudo, assim como ocorre com o PMDI do Governo de Minas Gerais (2012), a inexistência de mecanismos objetivos e transparentes de monitoramento da execução dessas diretrizes, dificulta a avaliação da realização da diretriz de descentralização planejada.

Essas projeções manifestadas pelos Governos Estadual e Federal, demonstram haver, no nível macro da ação governamental, preocupação com a descentralização das políticas públicas como forma de fortalecimento da democracia no Brasil. É perceptível que a descentralização de políticas públicas, tal como planejada, conforma-se com as premissas que justificam seu reconhecimento como vetor jurídico da ação governamental, como defendido neste trabalho.

Porém, como se observou no capítulo 5, a ação governamental se perfaz em níveis modulares de decisão, que compreendem, além da explicitação da decisão política tomada pelo Estado, a exteriorização, objetivação e organização dessa decisão por meio de formas e processos jurídicos correspondentes, necessários para a institucionalização daquela decisão política. Além dessa exteriorização, é preciso que sejam fixados os procedimentos específicos por meio dos quais aquela decisão política será concretamente executada.

Logo, para que a preocupação manifestada pelos Governos Estadual e Federal quanto à descentralização de políticas públicas se converta em mecanismos efetivos de transformação, afigura-se necessário estipular de forma mais concreta e transparente como se daria a inclusão da sociedade civil nas etapas do planejamento da ação governamental, bem como quais seriam os mecanismos concretos para o reforço ao diálogo entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ao que tudo indica, nada disso ainda teria sido providenciado.

A desconsideração dessas medidas concretas de descentralização das políticas públicas poderia, por exemplo, tornar simbólica a qualificação destas como instituto jurídico diferenciado (DIAS, 2011; BUCCI, 2013), diante do risco de sua ineficiência e da consequente sobreposição do conteúdo político-ideológico sobre o jurídico-normativo.

Isso porque, a resposta institucional às demandas da sociedade, tal como planejada pelo Estado, ao invés de ter o efeito simbólico positivo de tranquilizar seus destinatários, se desprovidas de mecanismos concretos de inclusão dos centros de poder menos centrais e da

sociedade civil, resultaria em um nocivo comodismo psicológico, gerado pela mera formulação de políticas públicas de forma simbolicamente descentralizada (NEVES, 1994, p. 28, 31-32).

Além disso, o nível quase inexistente de informações sobre a realização dessas diretrizes fixadas nos planos de longo prazo dos Governos Federal e Estadual, demonstra a necessidade de se estabelecerem mecanismos mais claros e objetivos para sua realização e monitoramento, sob pena de a descentralização tal como planejada figurar como mero conselho, sugestão ou arremedo.

Para tanto, é possível vislumbrar que o reconhecimento da descentralização de políticas públicas como vetor jurídico obrigatório a ser observado, seria o primeiro passo, podendo criar condições de possibilidade para sua implementação efetiva em todos os planos da ação governamental.

A avaliação situacional da descentralização de políticas públicas sob a ótica das relações interfederativas e da relação entre o Estado e a sociedade civil, certamente exige esforços incalculáveis, citando-se, para exemplificar, a compreensão dos conteúdos, definição dos critérios que serão avaliados e do público alvo, obtenção de dados oficiais e não oficiais – entrevistas, preenchimento de formulários, etc. –, tratamento desses dados e avaliação qualitativa do nível de realização das medidas propostas.

Sem dúvida, há muito por fazer, especialmente quanto ao amadurecimento e à concretização da diretriz de descentralização fixada no plano macroinstitucional dos governos, conforme se exemplifica pelos Planos analisados.

Em virtude da dinâmica e da complexidade dos processos envolvendo políticas públicas, bem como diante da constatação de o federalismo sob o paradigma do Estado Democrático de Direito exigir que se reconheça a cambiante alternância entre os movimentos de descentralização e centralização, é possível afirmar que a fixação apriorística de mecanismos rígidos para a implementação da descentralização não seria recomendável.

De toda forma, é possível enumerar algumas medidas para um início de conversa sobre os caminhos por meio dos quais se daria a concretização da diretriz de descentralização fixada no nível macro da ação de governo.

Sem a pretensão de exaurimento, é possível vislumbrar a pertinência das seguintes medidas concretas preliminares: fixar periodicidade das audiências públicas para participação popular e para promoção do diálogo interfederativo e intergovernamental; acordar de forma deliberada sobre a condução e a escolha das pautas; garantir esclarecimento, informação e

transparência sobre o conteúdo que será posto em debate; e definir, de comum acordo, os mecanismos de discussão e de deliberação a serem adotados.

Sem a tomada de ao menos essas medidas preliminares, a retórica prevalecerá sobre qualquer tipo de tentativa de emancipação concreta por meio de políticas públicas.

7 CONCLUSÃO

Como foi introduzido no capítulo 2, a sociedade contemporânea sofre pelo fato de grande parte das estruturas advindas da modernidade não darem conta de conter ou de ordenar o risco e a complexidade inerentes ao nosso atual estágio. Isso porque, a modernidade não teria sido superada, por não ter cumprido inteiramente suas promessas de emancipação.

Além disso, a sociedade contemporânea é demarcada pela constatação de o mundo político se aninhar de forma cada vez mais impositiva na vida privada, de forma que somente pela inversão do tradicional movimento de poder, promovendo-o de baixo para cima, seria possível à sociedade civil atingir a emancipação de direitos e liberdades.

Para promoção dessa emancipação, um dos possíveis caminhos seria o reavivamento do poder local dos entes públicos menos centrais e da sociedade civil, no âmbito dos processos envolvendo políticas públicas.

A descentralização de que tratou este trabalho significa tanto a busca por reforço ao pacto e ao diálogo federativos quanto o fortalecimento da democracia participativa e deliberativa.

Como demonstrado, a juridicidade do reconhecimento da descentralização de políticas públicas como vetor da ação governamental decorreria, preliminarmente, da visão de federalismo sob o paradigma do Estado Democrático de Direito.

Essa percepção demanda, como se observou no capítulo 4, a alternância entre movimentos de centralização e de descentralização, como forma de reforçar o federalismo, a partir do reconhecimento da igualdade entre os núcleos mais e menos centrais de poder. Isso porque, como se observou, no federalismo sob o paradigma do Estado Democrático de Direito inexistem hierarquia entre os entes da federação, suposição esta que possivelmente conduziria, na prática, ao elevado grau de centralização e de verticalização política no sistema brasileiro.

Como se observou no subcapítulo 4.2, essa predominância centralizadora tem gerado disfunções no federalismo brasileiro, consubstanciadas, principalmente, na incompatibilidade entre a repartição de competências e de receitas, bem como pela guerra fiscal entre os entes.

O combate a essa predominância centralizadora partiria do reconhecimento da necessidade de alternância entre os movimentos de centralização e descentralização de poder, que se daria, no atual contexto da sociedade brasileira, a partir da relegitimação da esfera local, mediante o reconhecimento e a inclusão da sociedade civil e dos centros de poder menos centrais como efetivos partícipes na concepção da agenda de políticas públicas.

Isso serviria para mitigar os efeitos negativos daquele movimento de centralização originário que ensejou tanto a formação do Estado moderno quanto o surgimento do federalismo.

Nesse cenário, a descentralização de políticas públicas pode ser tomada como forma de buscar o equilíbrio necessário para neutralizar os efeitos nocivos gerados pela deficiente repartição de competências tributárias, aliada à igualmente ineficiente concepção verticalizada e centralizada de políticas públicas.

No que toca ao fenômeno político e jurídico por meio do qual os anseios, interesses e as necessidades provenientes da sociedade civil se transformam em realidade, demonstrou-se que a juridicidade da descentralização de políticas públicas justifica-se como mecanismo concreto para efetivação da democracia participativa e deliberativa. Isso mitigaria o déficit de legitimidade democrática verificada no âmbito dos arranjos institucionais e dos processos públicos por meio dos quais se realizam as políticas públicas.

Nesse cenário, é perceptível que a descentralização de políticas públicas, tal como exposta pelos Governos Federal e do Estado de Minas Gerais nos Planos analisados, conforma-se às premissas que justificam a defesa realizada neste trabalho quanto ao reconhecimento da descentralização como vetor jurídico da ação governamental.

Como exposto, a avaliação dos planos estatais do Governo Federal e do Governo de Minas Gerais demonstra que a descentralização consta como diretriz para a ação de governo, com a finalidade evidenciada de estreitar a comunicação entre as localidades, a sociedade civil e os centros de decisão.

A inclusão da sociedade civil em etapas do planejamento da ação governamental e a estipulação de mecanismos de promoção de diálogo entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, previstas nos citados planos, conformam-se ao federalismo e à democracia participativa e deliberativa, sob o Estado Democrático de Direito.

Porém, como demonstrado no capítulo 5, a ação governamental se perfaz em níveis modulares de decisão, que compreendem a decisão política; sua exteriorização, objetivação e organização por formas e processos jurídicos próprios à sua institucionalização; e os procedimentos específicos por meio dos quais aquela decisão política será concretamente executada.

Isso significa que, para que a preocupação manifestada pelos Governos Federal e Estadual quanto à descentralização de políticas públicas de que trata este trabalho se converta em mecanismo efetivo de transformação, afigura-se necessário estipular de forma mais concreta e transparente o modo como se articularia a inclusão da sociedade civil e os entes

menos centrais nas etapas do planejamento da ação governamental. Ao que tudo indica, nada disso ainda teria sido providenciado.

A diretriz de descentralização de políticas públicas contidas nos planos estatais indica haver reconhecimento político da legitimidade da inversão dos movimentos tradicionais de poder entre os entes da federação e entre Estado e sociedade civil.

No entanto, para que essa diretriz seja organizada como padrão de arranjo institucional e, portanto, um modelo a ser seguido, é necessário que sejam definidos objetivamente os parâmetros e os mecanismos por meio dos quais esta se realizaria e seria controlada. A partir da organização desse modelo de arranjo institucional seria possível reverberar a descentralização nos processos públicos envolvendo políticas públicas.

Para tanto, é possível enumerar a pertinência das seguintes medidas concretas preliminares: fixar periodicidade das audiências públicas para participação popular e para promoção do diálogo interfederativo e intergovernamental; acordar de forma consentida o modo de condução e a escolha das pautas; garantir esclarecimento, informação e transparência sobre o conteúdo que será posto em debate; e definir, de comum acordo, os mecanismos de discussão e de deliberação a serem adotados.

Sem ao menos esse tipo de estipulação, é possível que nem o governo se veja obrigado a realizar o que foi posto nos planos, tampouco o cidadão e os demais setores – públicos ou privados – envolvidos se perceberão inseridos e legitimados a participarem ativamente desse processo. Sem ao menos essas providências preliminares indicadas no parágrafo anterior, a diretriz de descentralização indicada na planificação dos Governos Estadual e Federal consistiria mera sugestão, conselho ou arremedo.

A análise da ação governamental em planos distintos de aproximação tornou possível enxergar de forma mais clara como operariam democracia representativa, participativa e deliberativa na concepção de políticas públicas. Como explicitado, no plano macroinstitucional, o objeto seria a política e nos planos meso e microinstitucional, o foco seria as políticas públicas, sob a ótica dos arranjos institucionais e dos processos por meio dos quais aquelas se realizam.

Esse tipo de percepção seria relevante, na medida em que se observa, quanto ao plano macroinstitucional, a existência de maior clareza em relação à legitimação, pelo fato de as decisões políticas serem tomadas pelos representantes eleitos democraticamente pelo voto, vislumbrando-se a realização da democracia representativa.

No entanto, no paradigma do Estado democrático de direito a democracia é, principalmente, deliberativa e exige muito mais que eleições. Por isso, as decisões públicas

consagradas pelo voto precisam ser constantemente relegitimadas. E uma das formas de relegitimação seria a efetiva e concreta reaproximação entre sociedade e Estado no âmbito dos processos públicos envolvendo políticas públicas.

Isso demanda permanente inclusão da sociedade e dos entes menos centrais nos processos de tomada de decisão pública, de avaliação de alternativas e de controle. Nesse processo de aproximação e inclusão se perfaz o conteúdo material da democracia de forma mais evidente. Porém, é justamente na efetivação dessa face da democracia que se perde, pela baixa efetivação, o fio da legitimidade.

Nesse cenário, é possível afirmar que a previsão retórica da descentralização nos planos estatais é estratégia incompleta. A solução para essa incompletude se daria, como mencionado, pela reverberação dessa diretriz no nível dos arranjos institucionais e dos processos públicos envolvendo as políticas públicas, segundo o balizamento e estruturação próprios a cada um desses planos.

Isso porque, como observado ao longo deste trabalho, o movimento que se projeta na sociedade contemporânea, preservado o valor das instituições, é de retorno do pêndulo que conduziu à centralização de poder na origem do Estado e de sua forma de organização federativa.

A recondução dos fundamentos que levaram, na modernidade, a instituir-se o Estado e a organização federativa, atualmente se representa pela necessidade de agregação institucional para melhor atendimento de todo tipo de demanda destinada à manutenção dos direitos fundamentais e sociais assegurados constitucionalmente.

Isso porque, como se observou, as unidades federadas e a sociedade civil brasileiras são demarcadas por alto grau de diversidade, o que torna inadequada a identificação apriorística, hierarquizada e impositiva de suas culturas e necessidades. Para tanto, é necessário que se promova ampla, efetiva e real participação nos processos de formulação de políticas públicas que lhes digam respeito.

Na medida em que se pode afirmar, como consequência da preponderante centralização e verticalização, a mitigação de direitos fundamentais e sociais, a inclusão e a promoção da descentralização das políticas públicas no nível dos arranjos institucionais e dos processos públicos a elas atrelados, além de juridicamente exigível é também socialmente necessária. Isso tudo para viabilizar a efetivação daquele rol de direitos que atualmente justificam e para os quais se mantém o Estado, no paradigma do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.** [online]. 2005, n.24, pp. 41-67. ISSN 1678-9873. disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a05n24.pdf>
- ACKERMAN, Bruce. Adeus, Montesquieu. **RDA – Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 265, p. 13-23, jan./abr. 2014.
- ANDRADE, Afrânio Alves de. **Belo Horizonte e o equilíbrio inter-regional**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1972. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=71085>>. Acesso em: 01 dez. 14.
- ARAÚJO, Marinella Machado; AZEVEDO, Eder Marques de. A horizontalização do planejamento no Estado Democrático de Direito: uma proposta à luz do pacto federativo e da teoria dos custos. **Anais do XV Congresso Brasiliense de Direito Constitucional do IDP**. Brasília: IDP, 2012. p. 1-26.
- ARAÚJO, Marinella Machado. Políticas públicas de inclusão: a função estratégica da política de desenvolvimento urbano e a efetividade de direitos sociais. In: BERNARDES, Wilba; CHAVES, Glenda; MOUREIRA, Diogo. (Org.). **Direito público: perspectivas e atualidades**. Belo Horizonte: Del Rey Livraria e Editora, 2010, v. , p. 69-82.
- ARAÚJO, Marinella Machado; SOARES, Gabriela Mansur; CAMPOS, Mariano Henrique Maurício de. Gestão democrática das cidades: a Constituição de 1988 é efetiva?. In: Nelson Saule Júnior et al.. (Org.). V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico - Manaus 2008: **O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 - Balanço e Perspectivas**. 1a. ed. Porto Alegre: Magister, 2009, v. 1, p. 103-113. Disponível em <http://www.ibdu.org.br/imagens/GEST__O_.PDF>. Acesso em 26 fev. 2016.
- BACHUR, João Paulo. **Distanciamento e crítica: limites e possibilidades da teoria de sistemas de Niklas Luhmann**. São Paulo, 2009. 356f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política. 2011. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-13102009-172653/pt-br.php>>. Acesso em: 24 ago. 2015.
- BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. O estado democrático de direito pós-providência brasileiro em busca da eficiência pública e de uma Administração Pública mais democrática. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v. 98, p. 119-158, 2009. Disponível em: <<http://www.pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/71/69>>. Acesso em: 14 jul. 2014.
- BAUMAN, Zigmunt. **Entrevista: Zigmunt Bauman**, Programa Milênio, Globonews, jan. 2012. Disponível em: < <http://g1.globo.com/globo-news/milenio/platb/tag/zygmunt-bauman/>>. Acesso em: 07 nov. 2015.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: J. Zahar, c2001. 258 p. ISBN 8571105987.

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony, LASH, Scott. **Modernização reflexiva: Política, tradição e estética na ordem social moderna**. Tradução de Maria Amélia Augusto. Oeiras: Celta Editora, 2000.

BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Federação e federalismo: uma análise com base na superação do Estado Nacional e no contexto do Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2 ed. ver., atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta: Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Mecanismos Inter-Regionais. **BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul**. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3672&catid=159&Itemid=436&lang=pt-BR>. Acesso em: 01 ago. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 82424. Relator: Maurício Corrêa. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 19 mar. 2004. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79052>>. Acesso em: 24 ago. 2015.

BRASIL. Lei 12.593 de 18 de janeiro de 2012, Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, 19 jan. 2012.

BRASIL. **Plano Plurianual 2012-2015**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2012. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2012/mensagem_presidencial_ppa-2.pdf>. Acesso em 14 ago. 2014.

BRASIL. **Plano Plurianual 2016-2019**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2016. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/plano-plurianual>>. Acesso em 28 mar. 2016.

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

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

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

BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FORTINI, Cristiana (Org.) et al. **Políticas Públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 225-258.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, n. 34, p. 89-98, jan./mar. 1997.

BUGARIN, Paulo Soares. O Princípio Constitucional da Eficiência um Enfoque Doutrinário Multidisciplinar. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, n. 3, 2001. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=132>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

CLARK, Giovani; XAVIER, Juliana Benício. A redução do imposto sobre os produtos industrializados concedida à indústria automotiva como negação da efetivação do texto constitucional. **Anais do XXII Congresso Nacional do CONPEDI/UNINOVE - São Paulo-SP**. Sociedade global e seus impactos sobre o estudo e a efetividade do Direito na contemporaneidade. 13 a 16 de novembro de 2013. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9c453cf6194406f4>>. Acesso em: 01 jul. 2014.

CLARK, Giovani. **O município em face do direito econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CORRÊA, Leonardo Alves. **Direito Econômico e desenvolvimento: uma interpretação a partir da Constituição de 1988**. Publit, 2011.

COSTA, Gustavo Vidigal; CLARK, Giovani. O Desplanejamento Estatal: o exemplo da Copa do Mundo de 2014 no Brasil. In: **Anais do XXI Encontro Nacional do CONPEDI**, 2012, Uberlândia, 2012. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d1c38a09acc34845>>. Acesso em: 13 out. 2014.

COMPARATO, Fábio Konder. **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

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

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo. Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DAHL, Robert A.. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O estado federal**. São Paulo: Editora Ática, 1986.

DIAS, Wladimir Rodrigues. **Fundamentos para um direito das políticas públicas**. Belo Horizonte, 2011. 355f. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2011.

DWORKIN, Ronald. **A raposa e o porco-espinho: justice e valor**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. Tradução de Jussara Simões. 2 ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.

DYE, Thomas R.. Mapeamento dos modelos de análises de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco Gabriel; SALM. José Francisco (Orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento – Bases epistemológicas e Modelos de Análise**. Brasília: UNB, 2014, p. 99-129.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 11. ed. Upper Saddle, New Jersey: PrenticeHall, 2005.

ELAZAR, Daniel. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: Universidade do Alabama, 1987.

FARIA, Edimur Ferreira. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. 8. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

FERRAZ, Octávio Luiz Motta. **Justiça distributiva para formigas e cigarras**. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n77/a13n77.pdf>>. Acesso em 10 de setembro de 2014.

FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). **Políticas Públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FORTINI, Cristiana. Controle jurisdicional dos contratos administrativos: controle da legitimidade do gasto público pelo Poder Judiciário. In: FORTINI, Cristiana (Org.) et al. **Políticas Públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 41-48.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 12. ed. rev., atual. Editora Malheiros, São Paulo, 2007.

GRAU, Eros Roberto. **Planejamento Econômico e Regra Jurídica**. São Paulo, Bushatsky, 1971.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HAURIOU, Maurice. **A Teoria da Instituição e da Fundação**. Ensaio de Vitalismo Social. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, Editor, 2009.

HEIDEMANN, Francisco Gabriel; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento – Bases epistemológicas e Modelos de Análise**. 3. ed.. Brasília: UNB, 2014.

HENRIQUES FILHO, Tarcísio. Regiões metropolitanas e autonomia dos municípios. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 264, p. 135-159, set./dez. 2013.

HERMANY, Ricardo. **(Re)Discutindo o espaço local**: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, IPR, 2007.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Luís Afonso Heck. 20. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

HINCAPIÉ, Gabriel Méndez. RESTREPO, Ricardo Sanín. La constitución encriptada: nuevas formas de emancipación del poder global. **Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales**. San Luis Potosí, México, ano IV n. 8, jul./dez. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Brasil em 4 décadas**. 2011. Disponível em < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1500.pdf>. Acesso em 27/11/14.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Estado de Minas Gerais**. 2013. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/termo_referencia/relatorio_pesquisa_minas_gerais.pdf>. Acesso em 27/11/14.

LERNER, Daniel; LASSWEL, Harol Dwight (Org). **The Policy Sciences: Recent developments in scope and method**. Califórnia: Stanford University Press, 1951.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 3ª. Ed.. Petrópolis, Vozes, 2001.

LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo Procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Côrte-Real. Brasília: Ed. UNB, 1980.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Discursos sobre a Primeira Década de Tito Lívio**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. São Paulo: RT, 1992.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Diário Oficial do Estado de Minas Gerais. 1989.

MINAS GERAIS. Lei 20.008 de 04 de janeiro de 2012. Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 05 mai. 2012.

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro. **Estudo sobre regionalização do estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, [19--]. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=73143>>. Acesso em: 01 dez. 14.

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro. **Experiência mineira em planejamento regional: versão preliminar**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, [19--]a. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=47364>>. Acesso em: 01 dez. 14.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI 2011-2023**. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Belo Horizonte, 2012a. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2011_2030.pdf>. Acesso em 14 ago. 2014.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI 2016-2027**. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Belo Horizonte, 2015. Disponível em <<http://www.planejamento.mg.gov.br/images/phocadownload/plano%20mineiro%20de%20desenvolvimento%20integrado%20-%20pmdi%202016%20-%202027%20-%20vol.%201.pdf>>. Acesso em 28 mar. 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Apontamentos sobre o controle judicial de políticas públicas. In: FORTINI, Cristiana (Org.) et. al. **Políticas Públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 49-67.

MURPHY, Lima; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

NEVES, Marcelo. **Luhmann, Habermas e o Estado de Direito**. Comunicação apresentada no V Congresso Brasileiro de Filosofia. São Paulo, setembro de 2005.

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

SOUZA. Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 6. ed. LTR: São Paulo, 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo ordenador**. São Paulo: Malheiros, 1993.

TAVARES, Fernando Horta; RUBENS JOSÉ DE SOUZA. Direitos, princípios e garantias fundamentais: fundamentos de legitimidade do Estado Constitucional Democrático de Direito. In: TAVARES, Fernando Horta (Coord.); SOUZA, Simone Leticia (Org.). **Teoria Geral do Direito Público: institutos jurídicos fundamentais sob a perspectiva do Estado de Direito Democrático**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 23-50.

ROMANO, Santi. **L'Ordinamento Giuridico**. Firenze: Sansoni, 1962.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

RIBEIRO, Patrícia Tavares. A descentralização da ação governamental no Brasil dos anos noventa: desafios do ambiente político-institucional. **Ciência & Saúde Coletiva**, n. 14, 2009, p. 819-828.

RESTREPO, Ricardo Sanín. Cinco tesis desde el pueblo oculto. **Oxímora Revista Internacional de Ética y Política**. Barcelona, num. 1., p. 10-39. set./dez. 2012. Disponível em <<http://revistes.ub.edu/index.php/oximora/article/view/5245>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SMITH, Adam. **Inquérito sobre a natureza e as causas da riqueza das nações**. Tradução Teodora Cardoso e Luis Cristóvão de Aguiar. Fundação Calouste Gulbenkian: Lisboa, 1981. v. 1.

VALLE, Vanice Lírio do. Eficiência administrativa, pluralismo e hipercomplexidade: novas fronteiras de compreensão de um velho problema. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte**, Belo Horizonte, n. 6, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=70745>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

VIEHWEG, Theodor. **Tópica e Jurisprudência**. Tradução de Tércio Sampaio Ferraz Jr.. Brasília: Ed. UNB, 1979.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia (Org.). **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2003.