

## **POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA IMPORTÂNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO**

**Mariana Vannucci Vasconcellos\***

**Fabiano André de Souza Mendonça\*\***

### **RESUMO**

Com a crise do Estado Social foi iniciada a procura por uma nova forma de governo menos burocrático e mais eficiente. Esta mudança foi observada após a promulgação da Constituição de 1988, se intensificando a partir da segunda metade da década de noventa. O Estado intervencionista que vigorou até então está se modificando para um Estado Regulador através de mudanças que levaram desde a abertura de vários mercados, antes dominados pelo Estado, até mudanças profundas na máquina administrativa com a criação de agências reguladoras e executivas e novos meios de delegação de autonomia e controle. Dentro deste novo contexto procura-se observar os novos paradigmas para a concretização de direitos sociais, que dependem da criação de políticas públicas, e que deverão se adequar aos novos instrumentos administrativos. Ainda na vigência do Estado Social a questão do desenvolvimento entrou na pauta dos debates internacionais, em concomitância com a evolução dos direitos fundamentais de segunda e terceira geração, ele se tornou o objetivo das nações ditas subdesenvolvidas, e com a mudança do Estado tal meta não foi abandonada. O desenvolvimento não se resume ao simples crescimento, deve acarretar na melhora da condição de vida da sociedade, ocasionando a melhor distribuição dos recursos gerados, o que necessita de políticas específicas. As políticas públicas, sejam elas para efetivar direitos sociais, ou implementar políticas econômicas, devem ser direcionadas para o desenvolvimento.

**PALAVRAS CHAVES:** POLÍTICAS PÚBLICAS; DESENVOLVIMENTO;  
DIREITOS SOCIAIS

---

\* Aluna do programa de pós graduação em direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte

\*\* Procurador da Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Pós Doutor pela Universidade de Coimbra; Professor vinculado ao Programa de Pós Graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte

## **ABSTRACT**

State the search for a new form of less bureaucratic and more efficient government was initiated. This change was observed after promulgation of the Constitution of 1988, and it was intensified from the second half of the decade of ninety. The interventionist State was modified for a Regulating State through changes that had led since the opening of some markets, before dominated by the State, until deep changes in the administrative machine with the creation of regulating and executive agencies and new ways of delegation of autonomy and control. Inside of this new context it must observe the new paradigms for the concretion of social rights, that depend on the creation of public policies, and that they will have to be adjusted to the new administrative instruments. Still in the validity of the Social State the question of the development entered in the guideline of the international debates, in concurrence with the evolution of the right basic of second and third generation, and it became the objective of nations said underdeveloped. With the State changes such goal was not abandoned. The development shouldn't bet summarize to the simple growth, it must cause the improvement of the condition of life of the society, causing the best distribution of the generated resources, and that needs specific policies. The public policies, or to accomplish social right, or to implement economic policies, they must be directed for the development

**KEYWORDS:** PUBLIC POLICIES; DEVELOPMENT; SOCIAL RIGHTS

## **1 INTRODUÇÃO: EVOLUÇÃO DO ESTADO SOCIAL, SUA CRISE E ESTADO REGULADOR**

O Estado e sua evolução até chegara a crise do Estado Social pode ser analisada a através do conflito entre os princípios da igualdade e liberdade, logo que para o Estado liberal o princípio norteador era a liberdade - o que é reforçado pela noção de igualdade perante a lei - e o princípio da igualdade material que norteia o Estado Social calcado em prestações com o intuito de sanar desigualdades.

Um Estado voltado para aplicação de diversas metas busca ampliar a igualdade entre os seus cidadãos de forma a redistribuir e corrigir até chegar-se em um equilíbrio.

Ainda o Estado pós-social busca a implementação das idéias de seu precursor, mas compreende que os meios outrora utilizados para tanto não obtiveram o resultado previsto. O Estado pós-social, ou neoliberal, busca a aplicação de métodos muitas vezes importados do setor privado, como o ideal de eficiência e a busca por resultados, e pretende também descentralizar o poder estatal para torná-lo mais eficaz diante dos desafios que se construíram a partir da segunda guerra mundial. Busca-se até certo ponto conciliar a liberdade e manter a igualdade formal, aplicar políticas públicas ao mesmo tempo em que interfere menos no campo privado, por isso é importante nortear os princípios que fundamentaram desde o Estado Liberal até os dias hodiernos.

Para os ideais revolucionários da época do nascimento do Estado Liberal e limitado, a igualdade significava a paridade de oportunidades para todos, o fim dos privilégios da nobreza absolutista. A igualdade foi moldada como uma arma contra o sistema que tinha o objetivo permitir o desenvolvimento da burguesia que tinha poder econômico, mas era subjugada politicamente pelo sistema de nobreza por nascimento. A partir daquele momento não haveria diferenciações de origem e ter sangue nobre não tinha mais importância para a ascensão social. Para o liberalismo que se desenvolvia na época, o Estado seria o mesmo para todos os cidadãos, direitos iguais e responsabilidades iguais, melhor dizendo, todos seriam iguais perante a lei. Esta última sentença vem sendo repetida nas cartas políticas, influenciadas pelo constitucionalismo Francês e Americano, permeados pelo ideal liberal.

A igualdade era, em sua origem, extensão da liberdade. Ao Estado cabia não criar diferenciações, para que partindo de um mesmo ponto todos teriam liberdade para agirem para proporcionar sua felicidade, sob a crença de o equilíbrio entre os indivíduos seria alcançado naturalmente respeitando o direito do outro. A liberdade significava fazer tudo que a lei permite e se o cidadão pudesse fazer o que a lei proíbe, todos teriam o mesmo poder<sup>1</sup>. A igualdade perante as leis é o limite concreto da liberdade e somente as leis poderiam cercar os direitos dos cidadãos, por isso elas não devem criar privilégios pessoais de qualquer espécie.

Este patamar era criado através da idéia de Contrato Social, em que os membros da sociedade eram equiparados, destituindo-se de todos seus direitos em prol da comunidade, pois isso seria necessário para evitar a opressão de um indivíduo pelo

---

<sup>1</sup> MONTEQUIEU. *Do Espírito das Leis*. p 164

outro, o que era a garantia de liberdade. Em um meio de entes iguais não há como um subjugar o outro<sup>2</sup>.

Para a nova classe social era por demais interessante que o Estado protegesse a ascensão por merecimento, assim àqueles que já detinham o poder econômico transformavam esta característica em meio para sua ascensão ao poder. Por isso que o conteúdo primário da igualdade era negativo, ele visava somente desestruturar os privilégios já estabelecidos e impedir que outros fossem criados. A figura do Estado era compreendida como algo perigoso para uma sociedade livre, necessitava de regras rígidas e controle. O Estado deveria ser diminuído para atuar somente como meio de garantia da liberdade e da propriedade.

Domar o Estado foi a vitória do movimento constitucionalista, sendo ele o francês, o americano ou o inglês. Fundamentar o Estado com o princípio da igualdade era o meio de limitar o poder do Estado e obrigá-lo a oferecer paridade de garantias aos cidadãos.

Mas a igualdade somente perante as leis não era suficiente. Limitar a igualdade somente ao conteúdo negativo de eliminar as regalias, colaborava para acentuar as desigualdades reais. A teoria liberal se baseava na sociedade ideal. Rousseau acreditava que os homens destituídos de bens e direitos seriam iguais e, mesmo assim, o contrato social era uma abstração, a situação que baseava a sua idéia de igualdade não era possível de verificar na realidade.

Restringir a criação de tratamentos distintos foge da própria finalidade da norma, ela diferencia e separa grupos<sup>3</sup>. O indivíduo que tem um direito, ou comete um ilícito, recebe um tratamento diferenciado dos demais, conforme a aplicação do direito.

A evolução da igualdade refletiu as críticas destinadas ao preceito original. O primeiro passo foi estender a igualdade para além da atividade legislativa, passa a servir como limite para a aplicação do direito pelo executivo e judiciário, era vedado diferenciar aqueles que a constituição concebeu como iguais.

Mesmo com o alargamento do princípio, este ainda não era preparado para verificar o conteúdo das normas criadas e aplicadas, e não tem ação alguma para eliminar as desigualdades sociais. A sociedade passa a demandar uma atitude positiva do Estado do que a simples vedação das disparidades.

---

<sup>2</sup> ROUSSEAU. *Os Grandes Filósofos do Direito*. p 216

<sup>3</sup> Vide: BOBBIO, *Teoria da Norma Jurídica*.

Mas essa atitude não é compatível com a teoria do Estado liberal, seria exigida a modificação conceitual do seu fundamento mor, a liberdade, conforme ela foi elaborada. Temos que quanto menor a presença do Estado nos atos da vida humana, maior a esfera de liberdades outorgadas ao indivíduo, este, assim podia fazer ou deixar de fazer o que lhe aprouvesse.<sup>4</sup>

A ação do Estado era desnecessária por que toda a base teórica liberal foi fundada na idéia de que todos teriam a mesma capacidade, e este modelo estatal só funcionaria nestas condições. O que foi visto na realidade foi a criação de uma sociedade de dessemelhantes, protegida pela regra de que todos receberiam o mesmo tratamento. A era contemporânea foi marcada principalmente pelos maus tratos e teratologias cometidas contra homens, mulheres e crianças. As condições de vida de boa parte da população européia eram sub-humanas, a miséria obrigava crianças a trabalharem nas fabricas, os acidentes eram freqüentes e as condições ultrajantes.

O desenvolvimento industrial trouxe desemprego, e a concorrência para uma vaga de trabalho era tanta, que permitia salários baixíssimos para a subsistência de uma família. A situação era insustentável e demonstrava os efeitos da aplicação da liberdade e da igualdade desenhada pela filosofia liberal, os privilégios se perpetuavam através da concentração do poder econômico. Para o resto da sociedade, o governo liberal não diferia do *Ancien Régime*. O que se seguiu nos séculos que separam a revolução industrial e os tempos hodiernos é a forma de limitar a liberdade sem descambar para o totalitarismo. O Estado Democrático de Direito foi criado, mas ainda se discute qual a medida de sua intervenção na sociedade. Até que ponto o Estado pode atuar garantindo direitos e estabelecendo deveres sem ferir a liberdade na sua forma iluminista?

A igualdade jurídica alcançava novos paradigmas, voltava-se à idéia de igualdade proporcional aristotélica, em que os desiguais seriam tratados conforme suas desigualdades. O Estado deveria atuar efetivamente para exterminar as disparidades, intervindo na sociedade para corrigi-las.

Os paradigmas do Estado Liberal seriam paulatinamente quebrados, defendia-se a ação do Estado para limitar as liberdades e fazia-se necessário a criação de meios de criar tratamentos jurídicos diferenciados que buscassem estabelecer a igualdade entre desiguais. Essa modificação nasce com a criação dos direitos sociais, que visavam

---

<sup>4</sup> BONAVIDES. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. p 60

atender os trabalhadores explorados por uma mínima parcela da população, garantindo-lhes condições mínimas de trabalho digno.

Tais direitos sociais baseiam uma forma Estatal que se caracteriza pela forte intervenção no setor privado, um modelo que influi diretamente, muitas vezes substituindo aquele em áreas que lhe seriam exclusivas. Tal Estado procura fornecer diretamente prestações que são normas com força constitucional. Cabe a este Estado implementar políticas públicas com a finalidade de prestar os direitos sociais e econômicos contidos na constituição. Juntamente com essa obrigação cabe ao Estado planejar e agir para atingir as diretrizes constitucionais.

Ademais o explicitado acima, o Estado Intervencionista não atentou para o fator que seus recursos são limitados, a criação de políticas públicas depende da disponibilidade dos recursos disponíveis contra as demandas exigidas pelos diversos grupos sociais contidos na sociedade, deste modo as políticas públicas acabam se tornando o cálculo do dissenso tolerável, logo que é impossível ao mesmo tempo conseguir atender a todos, as satisfações e insatisfações não serão distribuídas igualmente<sup>5</sup>. Neste diapasão surge a problemática de onde alocar as verbas disponíveis, em um caso em que há recursos disponíveis para uma demanda social. Assim o Poder Público deverá atender as necessidades da sociedade, logo que essas demandas são previstas na Carta Magna.

As cartas constitucionais exigem prestações e estabelecem metas para o Estado que muitas vezes o Estado, por diversas razões não é apto a cumprir. As políticas públicas são finitas, muitas vezes, em proporção menor que as demandas sociais. Por essa razão é grande o desafio do Estado conseguir manejar as prestações e as demandas de modo a buscar o bem comum, que, a despeito de qualquer definição, ultrapassa a concepção de somatório dos interesses individuais. O momento posterior do Estado Social não é o retrocesso ao Estado Liberal de antes. Ainda que observada a falência do modelo de intervenção forte as normas que estabelecem programas e direitos sociais ainda permanecem no Texto Constitucional esperando implementação.

No que tange as políticas públicas temos o fortalecimento da função executiva do Estado em detrimento da supremacia do poder legislativo que ocorre no modelo constitucional clássico. No modelo de Estado Social, que perdura, de certa forma, neste

---

<sup>5</sup> FARIA. *Direito e Economia na Democratização Brasileira*. p. 159

modelo posterior, a legitimidade do estado está inserida na sua capacidade de concretizar as finalidades coletivas ainda dispostas no texto constitucional, ainda que indiretamente.<sup>6</sup> Cabe o Estado gerenciar e planejar o desenvolvimento e cabe a ele agir para efetivar os direitos sociais previstos na Constituição.

Nos parâmetros da crise do Estado Social, busca-se uma nova forma de Estado, menos burocrático e mais eficiente. No Brasil, na década de noventa foi observada a mudança gradual de um Estado Intervencionista para um Estado Regulador através de mudanças que levaram desde a abertura de vários mercados, antes dominados pelo Estado, até mudanças profundas na máquina administrativa com a criação de agências reguladoras e executivas e novos meios de delegação de autonomia e controle.

## **2 POLÍTICAS PÚBLICAS E IMPLEMENTAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS**

### **2.1 Definição de Políticas Públicas**

Como percebemos do tópico anterior a concepção de política entendida como programa de ação do Estado é resultado do modelo de Estado Social, já que o Estado Liberal necessitava da ação de defesa e mais tínhamos a preponderância do legislativo, tendo em vista que o estado deveria ser limitado pela lei geral e abstrata pautada pela isonomia<sup>7</sup>.

A política pública tende a estabelecer uma finalidade o que diferenciaria dos princípios, pois estes tendem a estabelecer um direito individual<sup>8</sup>, ainda assim a concepção de Política Pública resta vaga. É necessário tornar este conceito algo que possibilite a interpretação do disposto no ordenamento sobre o assunto. Elas chegam a ser definidas como Programas de ação governamental com a finalidade de coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos importantes para a sociedade e politicamente determinados<sup>9</sup>

Vemos que essa concepção elimina o aspecto jurídico, contudo deve-se observar, que as políticas públicas tem fundamentação normativas já que estes fins, com

---

<sup>6</sup> COMPARATO, *Ensaio Sobre o Juízo de Constitucionalidade de Políticas Públicas*. p. 17

<sup>7</sup> COMPARATO, *Ob. Cit.* p. 17

<sup>8</sup> DWORKIN, *Levando os Direitos a sério*. p. 142 e ss

<sup>9</sup> BUCCI, *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. p. 241

a evolução do Estado, passaram a constar como norma constitucional. é patente que a normas programáticas e os direitos sociais positivados aproximaram o direito e a política de forma até possivelmente perigosa. Contudo, a falência do modelo positivista do estado liberal mostra que é daninho afastar a constituição dos reais fatores de poder, com o resultado de criar um sistema sem efetividade. A aproximação entre a política e o direito é notória no direito constitucional, já que este é o estatuto jurídico do político.

Devem-se diferenciar as Políticas Públicas dos entes jurídicos, a Política Pública *a priori* não é nem somente norma, nem somente ato da administração. Tal reflexão é de suma importância para afastar o entendimento clássico, já que a política transborda a realidade jurídica na ótica positivista.<sup>10</sup> Para este autor as Políticas Públicas consistiriam no conjunto entre as normas e os atos para atingir uma finalidade proposta no texto constitucional, ou ainda disposta em legislação ordinária com fundamento em uma norma da Carta Magna.

Deve-se advertir que em um modelo de Estado em que a legitimidade é conferida pela capacidade de alcançar os fins de normas diretrizes a lei perde sua majestade sendo considerada mais um instrumento de governo. A lei visa, hodiernamente, a solução de situações sociais ou intervir na economia de modo a coordenar o âmbito privado, o que mostra o alargamento da competência normativa do estado<sup>11</sup> o que é observável com o crescimento de órgãos da administração direta e indireta tratando de prestações típicas do Estado.

A década de 90 apresentou para o direito pátrio a modificação da forma do Estado atuar da seara econômica. As reformas sucessivas da constituição implementaram o Estado Regulador, que se caracteriza pela atuação indireta na economia. A Regulação seria uma forma de atuação mais técnica do que política, diferenciando-se assim da Administração Direta. Espera-se que a atuação das Agencias Reguladoras seja independente do poder Estatal de forma a dar mais segurança aos participantes do mercado a que se propõe regular.

Contudo a regulação não mais se resume à regulação da economia e a estrutura técnica e neutra da Agencia Reguladora foi estendida à aplicação de políticas públicas de implementação dos Direitos Sociais de Prestação, procurando corrigir as falhas do serviço prestado diretamente. O Estado passaria aos entes privados a prestação destes

---

<sup>10</sup> COMPARATO, Ob. Cit. p. 18

<sup>11</sup> COMPARATO, Ob. Cit. p. 19

serviços e sua eventual exploração econômica e o Ente Regulador cuidaria para a satisfação dos usuários dos serviços prestados.

O Estado ainda está incumbido de executar as políticas necessárias ao bem público, mas ao invés de atuar diretamente para aplicar as políticas públicas, ele direciona a ação dos particulares com instrumentos normativos e fiscalizatórios. Este meio indireto de tratar inclusive as prestações do Estado e ainda direcionar a economia deve ser tratado com cuidado, pois os direitos prestacionais e ainda as normas programáticas têm raízes fincadas na Constituição Federal e tais normas devem ser respeitadas<sup>12</sup>.

As políticas públicas têm essa dupla função, além de instituir direitos sociais, tem a função de exteriorizar a função planejadora do Estado. Pode-se considerar que as políticas públicas na realidade têm seu principal razão de existência pelos próprios direitos sociais, logo que o alicerce mediato das políticas públicas, o que justifica a sua criação, é a própria existência dos direitos sociais – aqueles, dentre o rol de direitos fundamentais do homem, que se concretizam por meio de prestações positivas do Estado.<sup>13</sup>

Contudo as políticas públicas são inegáveis meios de aplicar políticas econômicas e intervir na economia em seus mais diversos meios. Tais políticas interventivas são ainda mais importantes no Estado Regulador como se demonstra atualmente. O Estado rege e direciona a economia muitas vezes impondo a execução dessas políticas aos entes privados. Deste modo o estudo das políticas públicas deve atender essas duas vertentes constitucionais. Primeiro explicitar tais políticas como meio do Estado agir para dar vida às diretrizes que a constituição impõe.

As políticas públicas decorrem da exigência que as normas programáticas trazem de serem vertidas em ações afirmativas e até mesmo limitas as omissões do Estado para que estejam contidas no planejamento que se espera para a eficácia dessas normas. Ainda vemos que a função clássica das políticas públicas é implementar os direitos sociais a prestações com a finalidade de enfim retirar esses direitos do papel. Conduto

---

<sup>12</sup> Acerca do assunto recomenda-se a leitura MONCADA, Luís S. Cabral de. *Ensaio sobre a Lei*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002 e FARIA, José Eduardo. *Direito e economia na democratização brasileira*. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

<sup>13</sup> BUCCI, *Políticas públicas e direito administrativo*. p. 90

não pode separar as normas programáticas dos direitos sociais já que muitos deles são considerados por parte da doutrina como normas deste tipo.

## **2.2 Políticas Públicas Sociais e Políticas Públicas Econômicas**

Deste modo as constituições sociais que continham normas programáticas que não possuíam positividade, apenas estabeleciam metas para o Estado acabaram por acabar com o aspecto jurídico da constituição. Os direitos sociais não possuíam meios de aplicação e por isso constituíam somente programas vazios.<sup>14</sup>

As normas programáticas, ainda que sem normatividade teriam relevância política, e, deste modo pressionar os órgãos competentes a realizar as metas por essas normas impostas<sup>15</sup>. Mas na realidade as normas programáticas têm papel relevante para a não eficácia dos direitos sociais.

Contudo o mesmo autor assevera que as normas programáticas podem servir como base para a regulamentação dos direitos sociais, e, ainda apresentar os princípios conformadores da matéria, úteis no momento de concretização dos direitos sociais.

Deste modo é aceitável que os direitos sociais como normas programáticas, ainda que não possuam máxima efetividade, não são destituídos de efeitos assegurava a doutrina das normas *self-executing* e *not self-executing*<sup>16</sup>. Mesmo na teoria das normas com eficácia limitada temos um elenco de efeitos imediatos das normas programáticas. Efeitos esses que condicionam o legislador, administrador e o judiciário, e cria limites interpretativos para os direitos sociais<sup>17</sup>. O reconhecimento de efetividade das normas programáticas já esvazia seu conteúdo simplesmente político e teleológico, a partir do momento que ela possui efeitos vinculativos ao Estado e aos órgãos concretizadores já se pode considerar que hipóteses de aplicabilidade direta das normas programáticas.

Contudo, a positivação dos direitos sociais não se restringe a classificação das normas programáticas, pode-se considerar essa classe de direitos fundamentais como normas de organização, logo que impõem a competência de realização de prestações sociais, contudo a não execução dessas prestações pelo órgão competente não impõe nenhuma sanção política.<sup>18</sup> As normas sociais ainda podem ser consideradas como

---

<sup>14</sup> BONAVIDES, Ob. cit. p 233

<sup>15</sup> CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. p 445

<sup>16</sup> SILVA. Ob. Cit.. p. 73.

<sup>17</sup> SILVA. Ob. Cit.. p. 164.

<sup>18</sup> CANOTILHO, Ob. cit. p. 445

normas de garantia institucional, no momento que as garantias institucionais são traduzidas como uma imposição ao legislador para observar o cerne da instituição e assegurá-la tendo como parâmetro as informações econômicas, sociais e políticas. Entretanto isso não significa que os direitos subjetivos aos direitos sociais são assegurados.<sup>19</sup>

O reconhecimento dos direitos subjetivos a direitos sociais é um tema controverso, logo que os direitos sociais são dependentes de ações do Estado através da complementação do Legislador e da implementação de políticas públicas pelo Poder Executivo. A possibilidade de exigência do prestação através de requerimento a justiça representa uma interferência aos demais poderes afrontando a separação dos poderes. A interferência do Judiciário deve se restringir ao controle de razoabilidade das políticas de implementação dos direitos sociais.<sup>20</sup>

Entretanto, em situações limites como a que passa o Estado Brasileiro, a interferência do judiciário, ainda que extrapolando suas atribuições, se faz necessária como forma de fazer cumprir o disposto na Constituição evitando que os dispositivos acerca dos direitos sociais, econômicos e culturais sejam letra morta.<sup>21</sup>

Como já foi afirmado, os direitos de natureza social, considerados na doutrina portuguesa como direitos econômicos, sociais e culturais<sup>22</sup>, dependem de ações positivas do Estado, ou melhor dizendo, dependem de prestações.

A priori pode-se confundir que os direitos as prestações correspondem aos direitos sociais e os direitos de defesa são equivalentes aos direitos, liberdades e garantias. Contudo tal afirmação é simplista por que tanto os direitos sociais como os direitos de liberdade dependem de ações positivas e negativas do estado.

Os direitos fundamentais não devem ser divididos em direitos tendo liberdade e igualdade como valores. As liberdades e igualdades não devem ser vistas como conteúdo, mas sim como propriedade. Elas *são para alguma coisa* ou *de alguma*

---

<sup>19</sup> CANOTILHO, Ob. cit. p. 445

<sup>20</sup> Vide AMARAL, Gustavo. Interpretação dos direitos fundamentais e conflito entre Poderes. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). *Teoria dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 95-118.

<sup>21</sup> Sobre o assunto recomenda-se a obra de Andréas J. Krell, *Direitos Sociais e controle Judicial no Brasil e na Alemanha*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editora, 2002.

<sup>22</sup> Sobre direitos sociais em Portugal ver CANOTILHO. *Direito Constitucional*. e *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Ver também MIRANDA, *Manual de Direitos Constitucional*. Tomo IV

*coisa*.<sup>23</sup> Deste modo antes de analisar o caráter prestacional dos direitos sociais deve-se alertar que os direitos sociais possuem também um caráter negativo, logo que a prestação que constitui o seu objeto não pode ser atribuída ao titular em potencial do direito, assim como os próprios direitos de defesa podem, reclamar uma conduta positiva por parte do Estado.<sup>24</sup>

Cabe diferenciar os direitos de prestação dos direitos de defesa sem a perspectiva de separá-los como direitos de liberdade e direitos de igualdade. Tal distinção pode ser feita a partir da concepção de que os direitos de defesa são aqueles que exigem uma abstenção do Estado como garantia de proteção a sua esfera individual.

Os direitos de prestação exigem uma postura positiva estatal e exige uma ação fática e não jurídica frente aos propósitos econômicos e sociais<sup>25</sup>. Para outros autores os direitos a prestações significam de forma estrita, o direito do indivíduo conseguir alguma prestação social como saúde e educação, etc. através da ação do Estado<sup>26</sup>. Os direitos a prestação segundo o mesmo autor não deve excluir a liberdade do particular em conseguir no campo privado as mesmas prestações, devendo ser também livre a iniciativa de fornecer tais prestações, dentro dos limites oponíveis aos entes privados.

Como vimos as políticas públicas ao aplicar normas programáticas e possibilitar a implementação de direitos sociais prestacionais, temos que tais políticas, muitas vezes, por consequência do próprio perfil da nossa Carta Magna, se perfazem em políticas de intervenção na seara econômica.

As políticas públicas dá o alcance de perceber a proteção da totalidade dos direitos ditos sociais no que tange os direitos fundamentais econômicos, as políticas públicas, mesmo que não diretamente ligadas aos direitos sociais que as originaram servem para concretizar as finalidades dispostas no texto constitucional, não só no título da ordem econômica como nos demais artigos da constituição. As políticas públicas econômicas procuram atender diversos interesses diversos e até mesmo antagônicos da sociedade, mas por fim visa a atingir um interesse público comum.

Ao tratar de políticas públicas como meio de implementar essas metas não podemos separar radicalmente a busca pela efetivação dos direitos sociais e políticas

---

<sup>23</sup> KOLM. *Teorias Modernas da Justiça*. P585

<sup>24</sup> SARLET. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. p 261

<sup>25</sup> SARLET. Ob cit.. p 261

<sup>26</sup> CANOTILHO, Ob. cit. P 384

ditas econômicas, logo que, nesse sentido, a adoção dessas políticas expressa o meio de execução do Estado nas funções de *coordenação* e *fiscalização* dos agentes públicos e privados para a realização de certos objetivos. Estes são conectados aos *direitos sociais*, em que podemos incluir os *econômicos*. Logo, as políticas econômicas e sociais não podem ser dissociadas, quando analisamos as políticas públicas, nos aproximamos das políticas econômicas, por que, em última análise, a faceta econômica abrange uma grande parte das políticas implantadas pela administração.<sup>27</sup>

No modelo de Estado atual, a sua efetividade se apresenta pelas políticas que consegue implementar, políticas essas que conjugam a ação legislativa com a ação executiva. Outra forma de perceber essa dualidade de criação e aplicação das políticas públicas é vista no modelo de reforma do estado proposto no governo de Fernando Henrique Cardoso. A proposta de estado gerencial vê-se um núcleo estratégico, que cria políticas e leis, que ainda mantêm um pouco da estrutura burocrática e as demais instituições descentralizadas que possuem forma administrativa gerencial.<sup>28</sup>

O estado dentro do modelo apresentado é finalístico e a inserção do princípio da eficiência só faz ressaltar essa qualidade e as políticas públicas aplicadas na administração gerencial devem se mostrar eficientes para serem consideradas, em especial por seus destinatários, efetivas.

### **2.3 O Princípio da Eficiência e as Políticas Públicas**

Os princípios são formulados em uma linguagem optativa ou valorativa ao contrario das normas que se apresentam em linguagem prescritiva. Por isso interferem no comportamento de forma indireta. Ou seja, ainda que o princípio seja somente mencionado ele é apto a direcionar a política legislativa.

Por isso os princípios não se adequam a forma deôntica e não se adequam a também a forma. Eles devem ser formulados na forma de declaração, pois externam os valores de uma sociedade. Tem a função de enunciados que criam novas situações jurídicas e outras vezes tem a função de reconhecer valores que existem a priori em uma sociedade.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> SANTOS. *Políticas públicas (econômicas) e controle*. p. 267 e ss

<sup>28</sup> BRESSER, Ob. Cit. p. 103

<sup>29</sup> GUASTINI, *Distinguendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*. p. 148

Eles têm importante função na interpretação do. De acordo com a interpretação dada é que o significado de um dispositivo legal é adequado ao um princípio. Essa interpretação é que conserva a validade dos textos legais logo que a interpretação de estar de acordo com os princípios constitucionais. Os princípios dão ligam as normas inferiores as superiores quando se adapta o significado das normas aos princípios constitucionais.<sup>30</sup> Após analisar por alto a normatividade dos princípios e sua função na constituição, pode-se discutir com maior propriedade a inserção do Princípio da Eficiência Administrativa, seu conteúdo e sua função no ordenamento.

O princípio da eficiência foi adicionado ao rol de princípios que norteiam a administração pública com a emenda constitucional 19/98, contudo é certo que sua presença no direito pátrio é anterior a reforma administrativa ou conhecida como “emendão”, logo que, desde antes das referidas emendas, os agentes públicos deveriam realizar suas tarefas com presteza, perfeição e rendimento funcional<sup>31</sup>.

Decerto a inclusão no texto da carta magna não criou o princípio constitucional, pois bem se sabe que os princípios podem ser implícitos, não necessitando de expressão legal explícita. Contudo a modificação da constituição possibilitou o acirramento do debate acerca da eficiência e seu conteúdo jurídico. A eficiência pode ser confundida com outras figuras como a eficácia e a economicidade. Esta última impõe o dever de empregar o uso adequado dos recursos disponíveis para a administração. Já a eficácia mostra a necessidade de se utilizar meios idôneos para atingir seus fins<sup>32</sup>.

Por fim a eficiência administrativa deve ser entendida como o dever da administração pública de melhor atender os fins de interesse público, com o menor custo possível. O conteúdo da eficiência engloba a eficácia e a economicidade, pois para ser eficiente ela precisa atender estes dois requisitos.

A eficiência por ter fundamento na ciência da econômica, recebeu críticas severas de parte da doutrina que não percebe conteúdo jurídico, não a considerando princípio. Autores como Celso Antonio Bandeira de Mello vêem que a inclusão da eficiência no art. 37 e incisos, algo meramente ilustrativo, pois seu conteúdo, segundo

---

<sup>30</sup> GUASTINI, Ob. Cit. p. 164

<sup>31</sup> NOBRE *apud* MEIRELLES, *Administração Pública e o Princípio da Eficiência*. In Revista de Direito Administrativo. p. 224

<sup>32</sup> Ob. Cit. 219

este autor, é fluido demais e dificultoso de ser controlado juridicamente<sup>33</sup>. Mello insere a eficiência dentro do princípio da legalidade, por considerar que a busca pela eficiência não pode contrapor o dever da administração de seguir o princípio referido<sup>34</sup>. Ademais temos que a eficiência administrativa só é atingida quando o administrador atinge a finalidade da ação administrativa que é a concretização material e efetiva da finalidade imposta legalmente<sup>35</sup>. Desta feita a legalidade não engloba nem se contrapõe a eficiência, ambas de coadunam para obter os fins da administração de forma mais prestativa ao destinatário e menos onerosa para o Estado.

Adotar um postulado de outra ciência não empobrece o direito, pelo contrário, quando positivado o princípio da eficiência, em conjunto com os demais princípios relativos a administração, impõe ao Estado o dever da “boa administração”<sup>36</sup> e mais que isso não somente a eficiência pauta os atos administrativo, como serve de esteio para a produção de normas e controle normativo, as leis que servem de entrave a boa administração deverão ser invalidadas com base neste princípio<sup>37</sup>.

A capacidade de invalidar ato administrativo contrário ao seu conteúdo sem necessidade de regra dispondo sobre a matéria, é o que caracteriza o princípio<sup>38</sup>. E deste modo a ação da administração pública deve obrigatoriamente, podendo ser invalidada caso não se coadune com o princípio da eficiência. Mesmo tendo origens em outras áreas de conhecimento, este fato por si só não tem o condão de esvaziar a eficiência de seu conteúdo normativo, como foi explicitado. E ainda cabe salientar que há princípios do direito administrativo que advêm das exigências da sociedade<sup>39</sup>, e não somente do ideal de justiça.

Desta feita, observa-se que a eficiência é um princípio que deve nortear os atos do Estado na seara executiva, não obstante também as políticas públicas, servindo para as mesmas como parâmetro para a confecção normativa e como parâmetro para sua execução, tendo em vista que as políticas públicas são o conjunto de atos e normas com o intuito de atingir uma finalidade constitucional ou ainda implementar um direito

---

<sup>33</sup> MELLO. *Curso de Direito Administrativo*. p. 109

<sup>34</sup> MELLO. *Ob. Cit.* p. 110

<sup>35</sup> FRANÇA. *Eficiência Administrativa na Constituição Federal*. In *Revista de Constitucional Internacional*. p. 185

<sup>36</sup> FRANÇA. *Ob. Cit.* p. 186

<sup>37</sup> ESPINDOLA. *Princípios Constitucionais e Atividade Jurídico-Administrativa*. p. 283

<sup>38</sup> FRANÇA. *Ob. Cit.* p. 187

<sup>39</sup> NOBRE. *Ob. Cit.* p. 223

social. O modelo administrativo proposto pelo autor citado divide as políticas em uma fase de criação e outra fase de execução, ligados por contrato que estabelece as metas e objetivos estratégicos a serem atingidos e estabelece as formas de controle caso as metas não sejam atingidas e também estabelecem possibilidade de maior autonomia dos entes da administração buscando a descentralização.

### **3 O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO**

A partir da segunda guerra mundial, entrou na pauta dos debates internacionais a questão do desenvolvimento, em concomitância com a evolução dos direitos fundamentais de segunda e terceira geração. O desenvolvimento se tornou o objetivo das nações ditas subdesenvolvidas, e dá azo para a intervenção dos organismos internacionais na seara destes países. Talvez uma das questões mais intrigantes sobre o desenvolvimento é que poucos Estados chegaram ao estágio mais elevado, o que leva as indagações, como se o desenvolvimento seria possível para todos, ou algo reservados para os poucos povos que já possuem esta característica.

O subdesenvolvimento não se trata de uma fase, ou melhor dizendo, não há países em desenvolvimento, há sim um processo histórico próprio de determinadas nações.<sup>40</sup> O ideal neoclássico de desenvolvimento coloca que o acúmulo de riqueza e assim o desenvolvimento, é decorrente da ação do mercado, e percebida no contexto macroeconômico. Para tal teoria o desenvolvimento não necessitaria de redistribuição dos recursos obtidos, já que não haveria por que duvidar da capacidade do mercado de resolver os problemas econômicos.<sup>41</sup>

Ainda os críticos do pensamento neoclássico não se desvencilharam de seus ideais, os “teóricos das imperfeições” procuraram encontrar e corrigir as falhas do mercado, e seu afastamento da teoria neoclássica seria somente considerar que existem falhas a serem corrigidas e não negar o mercado<sup>42</sup>.

Autores como D. North procuraram vincular o desenvolvimento econômico ao desenvolvimento das instituições e já autores como A. Sen procuram aderir valores ao desenvolvimento econômico, separando o desenvolvimento da ser a somente econômica, propondo que este processo deve ser diferente para cada nação.

---

<sup>40</sup> BERCOVICI. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. p. 53

<sup>41</sup> SALOMÃO. *Regulação e Desenvolvimento*. p. 30

<sup>42</sup> Ob. Cit. p. 30

### 3.1 Conceito de Desenvolvimento

Para a análise do desenvolvimento é necessário traçar sua definição, separando da modernização ou crescimento econômico. O crescimento da economia sem nenhuma mudança nas estruturas sociais, se trata de simples modernização, o que apesar dos índices de crescimento elevados e o aumento da produtividade, não acarreta transformações profundas e agrava a concentração de renda<sup>43</sup>.

A evolução dos índices de medição mostra como a idéia de desenvolvimento ultrapassou o simples crescimento demandando noções de sustentabilidade e transformação das estruturas sociais. Primeiramente o índice usado foi a medição a quantidade de bens e serviços de que uma sociedade utiliza cresce em contraposição ao crescimento demográfico. Este índice é chamado PIB. Contudo, este índice, ainda na sua forma *per capita*, somente mostra a modernização da economia, já que as transformações, as quais o desenvolvimento busca, necessita de outros fatores aqui analisados. Foi criado o índice Gini, que tem a função de estudar a distribuição da renda, algo que o PIB é incapaz de examinar mais a fundo.

Apesar do que defende a teoria neoclássica, o crescimento somente é capaz de levar ao desenvolvimento quando há modificações, que abrangem não apenas o setor econômico, mas também as instituições, a cultura, a política e etc. Tais modificações é que asseguram a sustentabilidade do processo, logo que, as modificações estruturais é que possibilita a continuidade do crescimento nos períodos posteriores.<sup>44</sup> Somente o crescimento, ou modernização, só significam desenvolvimento quando o país já sofreu as transformações necessárias, se isso não ocorreu, trata-se apenas de um surto.

Quando o crescimento desassociado de transformações profundas cessa, volta-se ao estágio anterior, por causa da falta de estabilidade dos ganhos com bens e serviços, mantendo-se o estado de subdesenvolvimento.

Desta feita temos que o desenvolvimento não é somente o crescimento da economia, mas este crescimento aliado a modificações estruturais em todas as searas da sociedade, de modo que ele seja principalmente sustentável. O desenvolvimento deve

---

<sup>43</sup> Sobre o assunto recomenda-se as seguintes obras, Fabio Nusdeo, Desenvolvimento Econômico – Um Retrospecto e Algumas Perspectivas, in Regulação e Desenvolvimento e Gilberto Bercovici, Constituição Econômica e Desenvolvimento.

<sup>44</sup> NUSDEO, *Desenvolvimento Econômico – Um Retrospecto e Algumas Perspectivas*, in Regulação e Desenvolvimento. p. 17

acarretar na melhora da condição de vida da sociedade, ocasionando a melhor distribuição dos recursos gerados, o que necessita de políticas específicas, já que o mercado por si só não é apto a gerar o desenvolvimento.

Como fora outrora dito, o subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo, contra a qual o Estado, através de diversas políticas coordenadas, deve romper, logo que se trata de fenômeno de dominação cultural, política e econômica.

### **3.2 Conteúdo das Políticas Públicas Desenvolvimentistas**

Conforme foi explicitado no capítulo anterior, a legitimidade do Estado é conferida através da capacidade de fornecer prestações, ou melhor dizendo, aplicar os programas contidos na Constituição. É avaliada a capacidade de governar através de políticas e não somente por leis, o órgão prevalente deixa de ser o legislativo e passa a ser o executivo.

Estas políticas para obter algum sucesso dentro os objetivos constitucionais, devem procurar resultados a longo prazo, as políticas devem mais do gerenciar o presente, devem construir o futuro. Apesar das duras críticas a Constituição Dirigente, como foi abordado anteriormente, as normas programas e os direitos sociais contidos na Carta Magna devem ser objeto maior das políticas públicas, logo que estas disposições necessitam das ações da administração pública para se efetivarem. No estado social, e após ele, a constituição para ter efetividade precisa de políticas públicas, sobretudo eficientes.

Sobre o desenvolvimento as políticas públicas para a sua efetivação devem ser vistas em conjunto, logo que as políticas públicas têm objetos setoriais e o conjunto destes é que levam ao desenvolvimento. Deste modo as políticas públicas que visam o desenvolvimento devem ser enxergadas dentro de um planejamento, principalmente realizado pelo Estado.<sup>45</sup>

O desenvolvimento deve ser visto como a principal política pública, aquela que conformará as demais, logo que o objetivo maior do Estado deve ser promover o desenvolvimento. É importante salientar que o planejamento das políticas é necessário, pois isso é essencial para os resultados esperados pelas políticas públicas, sejam elas quais forem. As políticas econômicas devem ultrapassar a simples contingência e atuar

---

<sup>45</sup> BERCOVICI, *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. p. 61 e ss

para fomentar as modificações necessárias para se escapar dos simples ciclos de crescimento<sup>46</sup>.

As prestações que visam a efetivações tanto de direitos fundamentais, como de normas objetivos, necessitam de direcionamento, pois o desenvolvimento é, também, um objetivo contido na Carta Magna. Um elemento essencial sobre as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento advem da idéia de que este não é um processo único, ele é diferente em cada nação, pois cada uma possui necessidades próprias, que devem ser considerada.

Desta feita as políticas públicas devem objetivar a democracia econômica, logo que cada um deve anunciar suas preferências econômicas, pois os valores, mais importantes devem nortear o desenvolvimento para que este consiga ser o melhor para uma determinada sociedade.

Outra função importante é a redistribuição, ainda mais no Brasil, onde a concentração de renda é teratológica. Como vimos o crescimento sem redistribuição somente aumenta a concentração de riquezas, o que revela que para o desenvolvimento é mister haver a distribuição equânime dessas riquezas visando menoscabar as desigualdades.

#### **4 CONCLUSÃO**

As políticas públicas, sejam elas para efetivar direitos sociais, ou implementar políticas econômicas, devem ser direcionadas para o desenvolvimento. No Brasil sempre tivemos (e ainda temos) políticas voltadas para o crescimento econômico, sem a preocupação com a redistribuição dos recursos, ou a procura de fornecer à sociedade a possibilidade de escolher os valores que devem nortear o desenvolvimento. As ações do Estado, como um todo devem ser planejadas para uma única meta, o que demanda prestações com o intuito de fomentar as transformações necessárias para quebrar o paradigma do subdesenvolvimento.

Sem mudanças estruturais por toda a malha social, como vimos, atingir o desenvolvimento não será possível, pois continuar-se-ia a aplicar os preceitos criados para países já desenvolvidos, e que atingiram tal status em detrimento de outras nações que muitas vezes padecem do atraso por este motivo. Isso mostra que o papel de

---

<sup>46</sup> BERCOVICI, Ob Cit e GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. p. 347 e ss

fomentar o desenvolvimento não pode ser relegado ao mercado somente, esperando que a geração de riqueza seja aplicada da forma mais benéfica, por que o exemplo histórico ressalta os erros desta visão. O mercado não é capaz de perceber a necessidade de certas políticas, em especial aquelas que tratam de direitos fundamentais.

Contudo, estas políticas são preciosas para atingir o desenvolvimento por possibilitar que um maior número de indivíduos da sociedade possa participar do processo econômico e social, para estabelecer os valores importantes ao desenvolvimento, de uma determinada nação.

## **BIBLIOGRAFIA**

- AMARAL, Gustavo. Interpretação dos direitos fundamentais e conflito entre Poderes. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). *Teoria dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 95-118.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BOBBIO, Noberto. *Teoria da Norma Jurídica*. 3ª ed. Bauru: Edipro, 2005.
- BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao estado social*. 7ª ed., 2ª tiragem. São Paulo : Malheiros, 2004.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Políticas públicas e direito administrativo*, in *Revista de Informação Legislativa* 133:89-98. Brasília: Senado Federal, jan./mar., 1997.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Almedina: Coimbra, 2002.
- COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, n.138, p.39-48, abr./jun. 1998.
- DWORKIN, Ronald. *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.
- FARIA, José Eduardo. *Direito e economia na democratização brasileira*. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.
- FRANÇA, Vladimir da Rocha, *Eficiência Administrativa na Constituição Federal*. In *Revista de Constitucional Internacional*. São Paulo, *Revista dos Tribunais*, n 35, p. 182 - 194, abr./jun. 2001.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. 11 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006..
- KRELL, Andréas J. *Direitos Sociais e controle Judicial no Brasil e na Alemanha*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editora, 2002
- KOLM, Serge-Christophe. *Teorias Modernas da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2000
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MONCADA, Luís S. Cabral de. *Ensaio sobre a Lei*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV. 3 ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Martin Claret, 2003.
- MORRIS, Clarence (org). *Os Grandes Filósofos do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- NOBRE, Edílson Pereira *Administração Pública e o Princípio da Eficiência*. In Revista de Direito Administrativo. 241: 209 a 240. Rio de Janeiro: Editora Renovar, jul./set., 2005.
- GUASTINI, Riccardo. *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*, Traducción: Jordi Ferrer i Beltran, Editorial Gedisa, Barcelona, España, 1999.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2001.
- SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). *Regulação e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- SANTOS, Marília Lourido dos. *Políticas públicas (econômicas) e controle*. In Revista de Informação Legislativa 158: 263 a 278. Brasília: Senado Federal, abr./jun., 2003
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.