

CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS POR MEIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - UMA APROXIMAÇÃO NECESSÁRIA *

ACHIEVEMENT OF SOCIAL RIGHTS BY MEANS OF PUBLIC POLICY - A NECESSARY APPROACH

SALETE ORO BOFF**

ROBERTA MARINA CIOATTO***

RESUMO

Negligenciar a circunstância de que os recursos econômicos são escassos e limitados revela o absoluto desconhecimento de uma premissa elementar por parte daqueles que se propõem a discutir políticas públicas, qual seja: a distribuição da riqueza depende da produção de riqueza. Programas governamentais não serão exitosos e sustentáveis sem a mensuração de sua factibilidade técnica. Propor políticas públicas sem um adequado sistema de informações, em especial quanto ao financiamento dos recursos, é adentrar em uma seara para a qual não se está capacitado. Buscando mitigar determinadas disfunções em políticas públicas, precipitadas intervenções judiciais no intuito de implementar direitos sociais são outros exemplos ofertados. Revelar-se-ão insustentáveis quaisquer medidas, propostas ou programas sem lastro em

ABSTRACT

Neglecting the fact that economic resources are scarce and limited shows the absolute unawareness of a basic premise by those who propose to discuss public policies, namely: the distribution of wealth depends on the production of wealth. Government programs will not be successful and sustainable without measuring its technical feasibility. Propose public policies without an adequate information system, especially regarding the funding of resources, is to enter in a field for which one is not qualified. Seeking to mitigate certain dysfunctions in public policy, precipitate judicial intervention with the purpose of implement social rights are other examples offered. Measures, proposals or programs without a guarantee in resources will prove unsustainable. For the development

* Este trabalho foi elaborado a partir das discussões desenvolvidas nas atividades do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

** Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado - da UNISC/RS. Doutora em Direito pela UNISINOS/RS. Pós-Doutorado na UFSC. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado - da UNISC/RS. Professora e pesquisadora da IMED. Professora e pesquisadora do IESA. E-mail: salete.oro.boff@terra.com.br.

*** Mestranda em Direito das Autarquias Locais pela Universidade do Minho (Portugal) e em Direitos Sociais e Políticas Públicas pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Brasil). Grupo de Pesquisa: Políticas Públicas de Inclusão Social. E-mail: robertacioatto@gmail.com.

recursos. Para abordar a temática, usou-se o método de procedimento monográfico e a técnica de pesquisa bibliográfica.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas. Políticas sociais.

of this analysis were used the methods of monographic approach combined with the technique of bibliographic research.

KEYWORDS: *Public policies. Social policies.*

SUMÁRIO: Considerações iniciais 1 - Breve aportes conceituais das políticas públicas. 2 - Políticas públicas para efetivar direitos sociais. 3 - Financiamento das Políticas públicas. 4 - Facibilidade das Políticas sociais. 5 - Ativismo judicial e desconhecimento do funcionamento das políticas públicas. Considerações finais. Referências.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Propor a elaboração de uma política pública não se resume a apresentar uma nova proposta originada de estudos teóricos prévios, mas uma proposição baseada em um sistema adequado de informações que ofereça condições para sua viável implantação, desenvolvendo mecanismos de aferição de sua efetividade.

Há quem sustente tratar-se a avaliação das políticas públicas de uma fase posterior. Como quer que se entenda, porém, a etapa da formulação deve definir metas, estimar a necessidade de recursos e prever sua origem.

Para adentrar nesta seara e desempenhar a contento o que propõem, os profissionais do direito precisam conhecer o funcionamento das políticas públicas, bem como seu financiamento.

O presente trabalho é inicialmente desenvolvido conceituando-se políticas públicas, apresentando-se as etapas integrantes de seu processo e a classificação proposta por Lowi. Prossegue-se na tentativa de oferecer subsídios para um conceito de políticas públicas sociais. Em seguida, adentra-se nas

principais formas de financiamento de políticas públicas sociais para o fim de demonstrar-se que o investimento de recursos em determinado setor implica deixar de investi-los em outro. Por isso, a importância da análise das etapas das políticas públicas e de seus impactos na arrecadação e no orçamento.

1. BREVES APORTES CONCEITUAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O estudo das políticas públicas foi incorporado pela administração pública no Brasil ao mesmo tempo que nos Estados Unidos, e sob influência deste. Refletiu, porém, certas especificidades locais: desenvolvimentismo, valorização do planejamento, contexto ditatorial. (FARAH, 2011, p. 814)

Em 1970, findo o apogeu da reforma administrativa, o ensino da administração pública entrou em declínio, encerrando-se o ciclo que considerava a formação do administrador público requisito para o desenvolvimento do país (FISCHER, 1984).

No entender de VILLANUEVA, o descuido teórico com o processo de decisão e de elaboração das políticas públicas cobrou um alto preço. O crescimento do Estado e a expansão do seu aparelho teriam sinalizado que os grandes atores e poderes sociais, cuja dinâmica supostamente se submetia às políticas, eram incapazes de resolver as questões sociais e de garantir a ordem e o bem-estar público. (1992b, p. 18-19)

A partir de 1980, a ação estatal baseada no planejamento deslocou-se para a ideia de políticas públicas. Nos últimos trinta anos, política pública enquanto área de conhecimento tornou-se expressão recorrente no Brasil, ampliando o interesse sobre a tomada de decisões dos gestores, a viabilidade de elaboração, de implementação e de avaliação. Esse tratamento tem reflexo no sucesso da política pública, relacionando-se com a “qualidade do processo administrativo que precede a sua realização e que a implementa”. Os resultados da política pública como instrumento

de desenvolvimento serão determinados com as informações “sobre a realidade a transformar, a capacitação técnica e a vinculação profissional dos servidores públicos, a disciplina dos serviços públicos, enfim, a solução dos problemas inseridos no processo administrativo, com o sentido lato emprestado à expressão pelo direito americano”. (BUCCI, 1997, p. 97) Nesse contexto, “a democratização do sistema político viu-se facilitada pela tecnologia: a descentralização e a participação ficaram mais fáceis do ponto de vista operacional e as mudanças sociais tornaram-nas possíveis e desejáveis.” (SARAVIA, 2006, p. 26)

Diferencia-se a política das políticas públicas, apesar de se influenciarem reciprocamente e de terem, ambas, relação com o poder social. Enquanto política é um conceito amplo e geral, políticas públicas correspondem a assuntos políticos específicos. As políticas públicas são um fator da política, das decisões do governo. Assim, a política pode ser analisada como a busca por influenciar ou estabelecer políticas públicas e, o governo, o instrumento de realização. Entretanto, pode existir política sem propostas de políticas públicas, evidenciando um sistema concentrado na distribuição do poder entre os agentes políticos e sociais. De outra parte, também podem existir políticas públicas que desconsiderem a política, debilitando a governabilidade social.

O conceito de política resulta de uma construção integradora de elementos de seu processo, podendo apresentar, portanto, diversas conotações. Diante de seus muitos aspectos, estabeleceram-se três grandes divisões a fim de auxiliar na melhor compreensão de sua complexa dinâmica: o sistema jurídico e a estrutura institucional político-administrativa (polity), os processos políticos de tomada de decisão (politics) e a congregação de ambos – as políticas públicas (policy). (SCHMIDT, 2008)

Nesse contexto, a política pública pode ser tomada como um “fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. Pode ser considerada como estratégia, constituindo

orientação para as inúmeras ações que compõem determinada política. (SARAVIA, 2006, p. 28) Para BUCCI, é “a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (1997, p. 91). Pode, ainda, ser concebida como “um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (SARAVIA, 2006, p. 28-29).

Existem, no entanto, políticas que se traduzem em programas de ação, cujo detalhamento se exprime a partir de previsão legal e de uma distinção das políticas públicas quanto aos fins. O que há de comum entre estas acepções, dando sentido a seu agrupamento sob um mesmo conceito jurídico, é o processo político de escolha de prioridades para o governo. “A escolha das diretrizes da política, os objetivos de determinado programa não são simples princípios de ação, mas são os vetores para a implementação concreta de certas formas de agir do poder público, que levarão a certos resultados.” (BUCCI, 1997, p. 97)

Tem-se como pressuposto que “a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes.” (SOUZA, 2006, p. 22) Além disso, a verificação de políticas públicas requer “saberes específicos, já que se concretizam em ações específicas, setoriais”. Na interdisciplinaridade saudável em princípio e indispensável no caso, reside o cerne da discórdia e, também, o “das dificuldades teóricas para a conceituação de política pública, espremida que fica entre a generalidade de um saber e os particularismos de outros.” (VIANNA, 2009, p. 20)

Estudos consideram a política pública como um processo formado de etapas com desenvolvimento e resultado

próprios e que, embora nem sempre se separem ou se sucedam, reciprocamente se influenciam. Trata-se de uma noção intelectual e artificialmente construída que denota a integração dos componentes necessários e interdependentes de toda a política. Na prática, suas fases podem sobrepor-se umas às outras, condensarem-se, anteciparem-se, repetirem-se. Esta concepção da política como processo de várias e complexas etapas concentrou investigações em determinados momentos, menosprezando a importância, teórica ou prática, de outros. (VILLANUEVA, 1993a, p. 15-19)

Sobre a *percepção e definição de problemas*, tem-se que nem todas as necessidades despertam a iniciativa governamental e, quando a alcançam, nem sempre com a mesma facilidade e certeza de sua inclusão como assunto público prioritário do governo (VILLANUEVA, 1993a, p. 24). Inobstante a relevância da ação, somente na fase seguinte se decide se o tema efetivamente será inserido na pauta política ou se será excluído ou adiado para uma data posterior. “Para poder tomar essa decisão, é preciso pelo menos uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como uma avaliação das chances do tema ou projeto de se impor na arena política.” (FREY, 2000, p. 227)

Relativamente à *inclusão na agenda*, trata-se da inserção de determinada necessidade ou pleito na lista de prioridades do poder público, transformando-o em objeto de debates e de controvérsias políticas (SARAVIA, 2006). Discutem-se as dificuldades da definição precisa dos problemas que originam as políticas públicas, especialmente no que diz respeito aos objetivos destas. Devem ser analisadas as razões que levam à sua inclusão na lista, que fazem com que se torne relevante para a ação pública, bem como os elementos a serem considerados no processo de formação da agenda. Formula-se uma definição de agenda e se analisam os processos que permitem a sua construção.

Já a *elaboração* se refere à preparação da decisão política. Consiste na identificação e delimitação de um problema, na

determinação das possíveis alternativas para sua solução, na avaliação dos custos e efeitos e no estabelecimento de prioridades. (SARAVIA, 2006) Para alguns, trata dos diferentes cenários e perspectivas em que se efetua a análise de políticas.

Nem todas as necessidades se transformam em demandas, requerem um processo de politização ou uma articulação de vontades daqueles que para elas buscam solução. Que um assunto consiga ser colocado na agenda também não significa que irá receber tratamento. Se a política trata de dar uma resposta a problemas, uma vez que estes se encontrem na agenda, serão redefinidos para a eventual formulação da política – desenho da política e do programa. Uma boa formulação da ação governamental resulta na implantação, que assegura os resultados esperados. Mas a implantação não depende somente das condições iniciais, deve considerar o propósito legal, a racionalidade instrumental e a expectativa que desperta a ação acordada que exige consenso. A etapa de avaliação, dos objetivos e das metas parciais e totais, julga os impactos mediatos e imediatos da política. Entretanto, ainda que analiticamente diferenciáveis, tais etapas se cumprem simultaneamente. (MORENO SALAZAR, 1983, p. 13-19)

A *formulação*, por sua vez, inclui a seleção e a definição da alternativa entendida como mais conveniente. É a decisão política tomada e a sua formalização por meio de uma norma jurídica. “A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.” (SOUZA, 2006, p. 26) A partir dos níveis de desenvolvimento alcançados, são o meio pelo qual se passa das intenções aos projetos realizáveis (PARADA, 2006, p. 244).

O formulador de políticas é um estrategista jogando um jogo. Assim, ele deve avaliar as possíveis reações dos “adversários” ou, de maneira mais geral, dos indivíduos e dos grupos afetados por suas decisões. Uma vez que não dispõe de toda a informação, ele estará

freqüentemente diante do dilema do prisioneiro, i. e., racionalmente constrangido a escolher uma alternativa sub-ótima. Nesse caso, ele será competente se conseguir ser capaz de aumentar o nível de informação; ou, quando a informação permanece insuficiente, se ele, não obstante, for capaz de combinar prudência com coragem e decidir com base em seu conhecimento e sua experiência adquiridos em situações similares. (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 214)

A *implementação* é a preparação para a execução (planos, programas e projetos). Constitui planejamento e organização para a execução da política, sendo dependente de recursos. (SARAVIA, 2006) Uma vez decidido qual o caminho para a solução do problema, é necessário formalizar esta decisão, estabelecer normas que permitam sua implementação pelos atores envolvidos. Para tanto, melhor que sejam claras e precisas, sendo que devem atender formal e materialmente aos requisitos da boa técnica legislativa.

A colocação em prática da decisão é a *execução* da política pública. É a realização da política, o conjunto de ações destinado a concretizar os objetivos estabelecidos. (SARAVIA, 2006) O papel da burocracia denota a visão tradicional (principalmente jurídica) quanto à execução das políticas, um dos temas muito discutidos atualmente.

O *acompanhamento* é o processo de supervisão da execução como objetivo de fornecer informações para eventuais correções necessárias (SARAVIA, 2006), enquanto que a *avaliação* consiste na mensuração e análise dos resultados produzidos na sociedade em decorrência da política pública. Esta análise concentra suas pesquisas nos resultados das políticas, buscando resolver ou verificar os problemas apresentados. Portanto, “não pode ser feita de forma fragmentada nem isolada da análise mais geral sobre os rumos do Estado e da sociedade.” (SCHMIDT, 2008, p. 2309) Nessa fase de avaliação e de correção de ação, apreciam-se os impactos efetivos dos programas implementados. “Trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir conseqüências para ações e

programas futuros.” Alcançados os objetivos, pode-se suspender ou encerrar o ciclo, ou, caso contrário, modificar ou iniciar um novo programa. (FREY, 2000, p. 228-229) A adequada valoração da política nesta fase é muito importante porque justifica a preferência por um ou outro programa, servindo de base para posteriores. (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986)

Relativamente à “*policy analysis* nos países em desenvolvimento, é preciso levar em consideração o fato de que o instrumento analítico-conceitual (deficitário) foi elaborado nos países industrializados e, portanto, é ajustado à[quela]s particularidades” (FREY, 2000, p. 215). Na tentativa de adaptar-se, surgiram o neo-institucionalismo e a análise de estilos políticos (FREY, 2000, p. 248-249).

Para LOWI, as políticas têm como característica a coerção: “the most significant political fact about government is that government coerces. Different ways of coercing provide a set of parameters, a context, within which politics takes place” (1972, p. 299). Deste modo, o tipo de política depende do tipo de coerção empregada pelo governo para seu tratamento. A coerção chamada horizontal denota sua extensão e alcance, enquanto que a vertical transmite o sentido de intensidade e força. Portanto, partindo da força coercitiva de cada uma das políticas públicas, que pode ser remota ou imediata, classifica-as em distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas.

Políticas distributivas: consideradas “clientelistas”. Consistem em decisões que privilegiam determinadas regiões ou grupos específicos de indivíduos em detrimento de outros. Geram maior impacto individual do que universal. Quanto ao financiamento para sua implementação, parte da sociedade como um todo, por meio do orçamento público. Como exemplo, a solidariedade a vítimas de enchentes e a oferta de equipamentos para deficientes físicos. Em um contexto como o brasileiro, esse tipo de política acaba sendo usado como moeda de troca nas eleições. *Políticas regulatórias*: regulam setores, estabelecem regras, criam normas para o funcionamento de serviços e para

a implementação de políticas distributivas e redistributivas. Envolve burocracia, políticos e grupos de interesse. *Políticas redistributivas*: deslocam recursos de uma camada social para outra. Impõem perdas concretas para certos grupos sociais. Nesta modalidade, os financiadores são os estratos sociais de alta renda. Como exemplo, os tributos progressivos: a isenção de IPTU para camadas sociais mais pobres ou seu aumento para proprietários de maior nível de renda. São chamadas “Políticas Robin Hood”. *Políticas constitutivas*: estruturam processos e procedimentos, a forma de negociação de toda e qualquer política. Têm relação com as modificações do regime político ou administrativo, ampliando ou diminuindo a autoridade governamental, alterando em maior ou menor grau o exercício dos direitos dos indivíduos, restringindo ou ampliando as opções de ação privada ou pública. Poderão ser remotas se as sanções estiverem ausentes ou se elas forem indiretas (quando o elemento coercitivo é deslocado, por exemplo, para o sistema tributário arrecadador).

Enquanto as distributivas e as regulatórias se referem a condutas individuais, as redistributivas e as constitutivas são de maior amplitude. Portanto, algumas políticas não são imediatas, aguardam comportamentos.

	VERTICAL	HORIZONTAL
REGULATÓRIAS	sanção direta e imediata	eleição direta sobre quem será afetado ou beneficiado; sanção para comportamento individual
DISTRIBUTIVAS	sanção remota e fraca	eleição direta sobre quem será afetado ou beneficiado; sanção para comportamento individual
REDISTRIBUTIVAS	sanção direta e imediata	sanção dependente do contexto
CONSTITUTIVAS	sanção remota e fraca	sanção dependente do contexto

A longo prazo, todas as políticas governamentais podem ser consideradas redistributivas (pois algumas pessoas acabam pagando mais impostos do que recebem em serviços), bem como podem ser consideradas regulatórias (uma vez que uma decisão governamental sobre a utilização de recursos substitui ou reduz as possíveis opções de decisão privada sobre estes). Entretanto, as políticas distributivas operam a curto prazo e, neste período, as decisões são tomadas sem considerar a limitação de recursos. As políticas distributivas caracterizam-se pela facilidade com que os recursos podem ser desagregados e repartidos em pequenas unidades, independentes umas das outras e livres da regra geral. As regulatórias também causam impactos específicos e individuais, os quais se refletem diretamente na elevação dos custos e na redução ou aumento das opções individuais. (LOWI, 1992b, p. 101-103)

Sob esta nova perspectiva, as políticas distributivas e regulatórias propiciam uma luta política descentralizada, temática e local, enquanto que as constitutivas e redistributivas reforçam uma arena política mais centralizada, integral e globalizadora.

As políticas regulatórias e redistributivas geram uma política pluralista tendente ao conflito e obrigada à negociação. As distributivas e as constitutivas, por sua vez, pressupõem conflitos mais brandos, suscetíveis de serem superados mediante coalisões. (VILLANUEVA, 1992b, p. 33-35) A eficiência como forma para as políticas públicas surge diante das novas abordagens de gerencialismo público e para fazer frente ao predomínio das visões redistributivas e distributivas.

A partir da influência do que se convencionou chamar de “novo gerencialismo público” e da política fiscal restritiva de gasto, adotada por vários governos, novos formatos foram introduzidos nas políticas públicas, todos voltados para a busca de eficiência. Assim, a eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com “independência” política. Estes novos formatos, que guiam hoje o desenho das políticas públicas mais recentes, ainda são pouco incorporados nas pesquisas empíricas. (SOUZA, 2006, p. 34)

Tem-se, portanto, que o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. “Não é uma ordenação tranquila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado.” (SARAVIA, 2006, p. 28-29) “Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos.” (SOUZA, 2006, p. 24)

2. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EFETIVAR DIREITOS SOCIAIS

O conceito de que o homem era produto de circunstâncias, mutáveis e não predeterminadas, é uma das mais radicais descobertas – diz NASAR. Para ela, antes de 1870, a economia tratava do que não se podia fazer; depois desta data, do que podia ser feito. O início da década de 1880, período de crise financeira

e econômica na Inglaterra, testemunhara exigências de reforma social e ceticismo em relação ao benefício do crescimento econômico para a maioria dos cidadãos, ficando a discussão conhecida como “o debate sobre o padrão de vida” (NASAR, 2012, p. 79).

Por certo, “as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.”¹ (SOUZA, 2006, p. 24)

O surgimento das políticas públicas decorre da existência dos direitos sociais: aqueles que se realizam por meio de prestações positivas do Estado. E “[n]inguém mais do que Beatrice Webb pode reivindicar a invenção da *ideia* de uma rede de proteção governamental que é, na realidade, o moderno Estado do bem-estar” (NASAR, 2012, p. 152). Seu *Minority Report*, de 1909, é considerado uma das primeiras descrições deste moderno Estado.

O *welfare state* acentuou-se “como um campo de escolhas, de solução de conflitos no interior de sociedades (capitalistas avançadas), conflitos nos quais se decide a redistribuição dos frutos do trabalho social e o acesso da população à proteção contra riscos inerentes à vida social, proteção concebida como um direito de cidadania.” (ARETCHE, 1996, p. 63) O Estado de Bem-Estar Social caracteriza-se por “assumir a responsabilidade básica para com todos os cidadãos, por instituir os direitos sociais como parte fundamental da cidadania, por perseguir a igualdade (através de uma redistribuição mais equitativa de renda) e por proporcionar segurança econômica e serviços sociais”. Deste, surge a “fórmula institucional característica das democracias desenvolvidas. A partir dela, se pretende gestionar a contraposição

1 Os instrumentos de política pública tiveram desenvolvimento maior no campo da política econômica. Entende-se por política econômica, na definição de Bresser-Pereira, a intervenção do governo na economia. Para ele, a Política Econômica, que teve seu grande momento a partir da obra revolucionária de Keynes no campo de macroeconomia, implica o estudo das medidas de intervenção do governo na economia, visando o pleno emprego, o maior desenvolvimento econômico, a estabilidade monetária e a melhor distribuição da renda. (1976, p. 2)

entre a necessidade das desigualdades sócio-econômicas inerente ao sistema capitalista”. (NURIA, 2005, p. 71-72)

Contudo, se é verdade que o Estado-serviço público foi sucedido pelo Estado-políticas públicas, a essa evolução não correspondeu o amadurecimento teórico do direito administrativo que explicasse sistematicamente as tarefas de coordenação que o Estado cada vez mais passava a assumir, isto é, a função administrativa das políticas públicas (BUCCI, 1997).

Nas considerações de VIANNA (2002; 2009), o conceito de política social é impreciso, fluido, longe de ser consensual. Seu alvo tem que ser pensado, antes de tudo, como o *social* reconhecimento de que a questão encerra riscos à integridade da ordem e que tais riscos derivam da própria estruturação da sociedade. Entendida como política pública, é uma prática: ação de governo com objetivos específicos relacionados com a proteção social. Envolve tanto procedimentos inovadores quanto metas politicamente corretas, como empoderamento da cidadania. Em síntese: “depende de escolhas que se manifestam no âmbito governamental, que, por seu turno, revelam a prevalência não só de uma dada percepção do que é social como, e sobretudo, de uma percepção seletiva dos aspectos do social dignos de intervenção.” (VIANNA, 2009, p. 20) Pode-se considerar a política social como “a intervenção estatal pelo fornecimento de bens sociais dirigidos a todos os cidadãos de uma mesma sociedade (nação), que por eles se responsabilizam e dos quais são merecedores, podendo ou não deles precisar.” (LOBATO, 2006, p. 307)

Em linhas gerais, LOBATO (2006) apresenta três grandes matrizes teóricas a influenciarem o processo de formulação de políticas públicas: pluralista, neocorporativista e marxista. A vertente pluralista partiria da noção da maximização de benefícios e redução de custos pretendida por diferentes grupos de interesses atuantes junto ao governo. O excesso de poder político pelos detentores de maior poder econômico seria limitado por meio do processo eleitoral e, o equilíbrio, dado pela garantia de acesso de todos à vida política. A neocorporativista, surgida

da necessidade de maior intervenção estatal com o *Welfare State*, reconhece que o processo de formulação de políticas não se reduz à pressão de grupos frente ao governo. Para os países capitalistas de industrialização retardatária como o Brasil, a formulação teria complicadores, como a necessária intervenção do Estado em quase todos os campos da sociedade. A marxista não acreditaria na possibilidade de superação dos conflitos e da contradição de classes no capitalismo. Além do corporativismo, persistiria na sociedade brasileira o clientelismo. “É incontestável, portanto, a presença do Estado brasileiro como formador da própria sociedade, diferindo daqueles dos países centrais, e que poderia indicar pouca similaridade no plano da formulação das políticas públicas à luz da representação de interesses.” No entanto, exatamente pela grande presença do Estado, as análises sobre políticas públicas no Brasil deveriam considerar aspectos da representação de interesses. (LOBATO, 2006, p. 299)

As políticas públicas brasileiras anteriores aos anos 80 caracterizavam-se pela centralização decisória e financeira na esfera federal, excluindo-se a sociedade civil do processo de formulação das políticas, da implementação dos programas e do controle da ação governamental. Estados e municípios, quando envolvidos em uma política específica, limitavam-se a meros executores. Diante dessas condições e considerando serem as esferas locais de poder as diretamente expostas às demandas dos cidadãos, estabelecia-se uma articulação clientelista baseada na troca de favores. As políticas públicas promovidas, portanto, incorporavam interesses da sociedade civil e do mercado de forma excludente e seletiva. O crescimento do aparato estatal deu-se de forma desordenada e, diante da incapacidade de coordenação e da inexistência de serviços complementares, comprometeu a eficiência e a efetividade das políticas. Com o processo de democratização e, principalmente, com a transferência de atribuições e competências para os municípios pela Constituição de 1988, iniciativas dos governos municipais ampliaram significativamente sua ação no campo das políticas

sociais e a promoção de programas voltados ao desenvolvimento local. (FARAH, 1999)

Portanto, o elenco dos direitos fundamentais sociais como dependentes de prestações positivas do Estado na Constituição Brasileira leva à necessidade de disponibilidade financeira deste Estado. As demandas são crescentes, e se torna necessário eleger critérios que possam respaldar as ações dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

3. FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como mencionado, o Estado de Bem-Estar supõe a “provisão pública de uma série de serviços sociais para cobrir as necessidades humanas básicas dos cidadãos e a responsabilidade estatal na manutenção de um mínimo de vida a todos os cidadãos” (NURIA, 2005, p. 72). Para fazer frente aos custos dessas atividades há necessidade de recursos, provenientes, prioritariamente, das receitas derivadas da tributação.

A *tributação* originou-se com a finalidade de arrecadar recursos para custeio dos gastos indispensáveis do Estado voltados para o interesse público, um fim meramente arrecadatório (fiscal). Inexistia qualquer intenção de intervenção do Estado sobre a sociedade, o mercado ou a livre iniciativa, nem políticas fiscais objetivando a um equilíbrio orçamentário. A *tributação extrafiscal* decorre do intervencionismo do Estado, do entendimento de que os tributos devem ser utilizados como forma de contribuir para a consecução dos objetivos constitucionais fundamentais, com a efetivação do desenvolvimento socioeconômico.

O *tributo* constitui, em termos jurídicos, uma prestação obrigatória que a lei impõe às pessoas. O sistema tributário nacional apresenta os seguintes tributos ou espécies tributárias: imposto (art. 16 CTN e 145 CF), taxa (art. 77 CTN e art. 145 CF), contribuição de melhoria (art. 145, III, CF), empréstimos compulsórios (art. 148 CF) e contribuições especiais (art. 149 CF).

As *taxas* têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição. São vinculadas a uma atividade estatal, a uma atividade desenvolvida pelo ente, devendo haver correspondência entre o valor exigido e o custo da atividade. Taxa e preço público diferem quanto à compulsoriedade de seu pagamento. A taxa é cobrada em razão de uma obrigação legal, enquanto o preço público é de pagamento facultativo por quem pretende se beneficiar de um serviço prestado. Os preços de serviços públicos e as taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, “são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu.” (Súmula 545 STF) Quanto à *contribuição de melhoria*, esta incide sobre o *quantum* da valorização imobiliária em razão da construção de uma obra pública. As *contribuições especiais* são divididas em: 1) contribuições sociais, 2) contribuições de intervenção no domínio econômico, 3) contribuições de interesse de categorias profissionais ou econômicas e a contribuição para iluminação pública. As contribuições sociais dividem-se em 1.1) contribuições de custeio da seguridade social e 1.2) outras contribuições sociais, a exemplo das contribuições sociais ao PIS e ao salário educação. Políticas públicas da seguridade social são financiadas mediante recursos provenientes das contribuições sociais.² *Imposto* é o principal tributo de financiamento estatal. Tem caráter remuneratório e não de ressarcimento. Remunera cofres públicos em vez de ressarcir pela utilização de uma necessidade pública. Tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte. É criado em caráter geral. A receita da arrecadação de impostos serve para financiamento do ente estatal, custeando

2 Sobre financiamento da assistência social pode-se consultar o *site* do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/financiamento>>.

serviços e finalidades a serem ofertados para toda a coletividade, independentemente de serem ou não contribuintes.

Importante destacar o crescimento da carga tributária brasileira em relação ao Produto Interno Bruto. Em 1990, o montante dos recursos transferidos da economia para o Poder Público era de 29,91% do PIB, passando para 30,03% em 2000, para 34,22% em 2010 e para 36,02% em 2011. Em 2012, a arrecadação tributária atingiu 36,27% do PIB, sendo que, deste total, 69,96% foi realizado pela União, 24,71% pelos Estados e 5,33% pelos municípios. Os cinco principais impostos são responsáveis por mais de 72% da arrecadação total,³ sendo quatro deles arrecadados pela União (INSS, IR, COFINS, FGTS). (IBPT, 2013).

A Constituição Brasileira de 88 instituiu uma partilha tributária de modo a favorecer os Estados e os municípios. Na década de 1970, praticamente 70% da receita tributária cabia à União e, aos estados e municípios, respectivamente, 23,3% e 8,6%. Em 1993, ao fim da implementação da reforma, estes percentuais estabeleceram-se em 57,8% (União), 26,4% (estados) e 15,8% (municípios). As “perdas” da União limitaram-se ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados, que compõem o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Em contrapartida, para a União criaram-se as Contribuições Sociais, fonte de mais da metade da receita tributária federal e não sujeita ao princípio da anualidade.⁴ (CONASS, 2011)

Para realizarem-se, as despesas públicas precisam de previsão orçamentária e correspondente disponibilidade de recursos financeiros. Assim, as políticas públicas devem ter sua execução contemplada. O Orçamento Programa (OP) gerado pelo

3 O tributo de maior expressão, 7,49% do PIB, é o ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, seguido pelo INSS 6,87%, IR 6,00%, COFINS 3,96%, FGTS 1,82% do PIB.

4 Entre 1997 e 2007, Cofins e CPMF cresceram 435,95% e 428,02%.

Decreto-lei 200/67, o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), estes últimos criados pela CF/88, são ferramentas introduzidas nos campos de financiamento e planejamento governamental. Por meio do PPA, o governo federal estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes da administração pública para as despesas, sendo que a não observância a seus limites caracteriza crime de responsabilidade. Por sua vez, a LDO tem como fim orientar a elaboração do Orçamento Fiscal, do Orçamento da Seguridade Social (OSS) e do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais, sintonizando a Lei Orçamentária Anual (LOA) com o PPA. A LDO compreende as metas e as prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Orienta a elaboração da LOA e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Poucos recursos de um lado e muitos compromissos de outro, promessas não cumpridas, incapacidades técnica e política, acumulam demandas sociais por serviços públicos para as quais o modelo e a provisão estatal não oferecem respostas satisfatórias. Precário e ineficiente, o aparelho estatal não consegue, sequer, implementar muitas das decisões políticas tomadas.

De grande repercussão foi a privatização como forma de contribuição para o equilíbrio das contas públicas com capital e competência do setor privado para sanear empresas estatais. No campo da infraestrutura, também ocorreram privatizações: não com a entrada direta de recursos, mas com a captação de investidores. Por meio de concessões, serviços de saneamento básico, de captação e de distribuição de água, de transportes e de conservação de estradas, estão sendo prestados pela esfera privada com evidentes vantagens para todos. Acontecem, ainda, parcerias entre poder público e instituições privadas com fins lucrativos, das quais são exemplos as contratações, de alguns municípios, para oferta de vagas na educação infantil.⁵

5 A oferta de vagas na educação infantil por meio de parcerias público-privadas nos

Mas, de um modo geral, os serviços públicos sociais não se adaptaram a esta forma de execução de políticas públicas:

O calcanhar de Aquiles dos defensores da via privatista tem sido os serviços públicos sociais. Não que nestes setores também não haja grandes ineficiências, desperdícios e incapacidades que possam ser transformados em lucros. Há, e muitos. Entretanto, uma vez conquistados os primeiros ganhos de eficiência, as taxas de lucro passam a cair na mesma proporção que diminui a renda da população atendida. O resultado é a tendência a que estes mercados sejam atendidos de forma incompleta, deixando uma grande parcela de potenciais consumidores desatendida. (MORALES, 1998, p. 122)

A terceirização não produziu resultados na área social. Com os baixos preços pagos pelos governos, as empresas privadas contratadas, ou não se sustentaram, ou apresentaram baixa qualidade.

Diante da universalização de direitos sociais e da conhecida crise do governo, com déficit das contas públicas, ineficiência do aparelho estatal e inadequada intervenção nas atividades sociais, cada vez mais organizações que não são nem do Estado, nem do setor privado, prestam serviços sociais de caráter público. Em geral são organizações atuando em atividades relacionadas com os direitos sociais dos cidadãos, executando políticas públicas como de saúde, educação, assistência e demais políticas de bem-estar. Mantendo o caráter público dos serviços; trata-se de modalidade em que o Estado financia as políticas sociais por meio de instituições públicas que não lhe pertencem, redefinindo o modo de financiamento e a organização da execução das políticas públicas sociais.

E muitos são os defensores de um terceiro setor, organizações da sociedade civil sem fins lucrativos a atuarem

municípios paulistas de 100 a 500 mil habitantes foi objeto de pesquisa financiada pela FAPESP, sendo que reflexões a respeito constam de trabalho de Jaqueline dos Santos Oliveira e Raquel Fontes Borghi, o qual pode ser consultado em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/JaquelinedosSantosOliveira-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2013.

precipuaamente em áreas sociais, como ONGs, OSCIPs, cooperativas, associações, organizações sociais e entidades filantrópicas em geral. Enquanto, numa apertada síntese, o primeiro e o segundo setor movimentam, respectivamente, dinheiro público para fins públicos e dinheiro privado para fins privados (sem esquecer que o dinheiro público tem origem privada), o terceiro setor é representado por dinheiro privado para fins públicos. O terceiro setor capta recursos da iniciativa privada, obtendo os doadores, inclusive, incentivos fiscais; e pode receber recursos públicos.

Ocorre que, na medida em que estas organizações passam a usar recursos públicos, muitos dos problemas apresentados pela burocracia estatal tendem a nestas também se apresentar. Um problema comum a qualquer forma de organização pública, evitar a captura de recursos públicos com seu direcionamento em proveito de grupos privados, da própria organização ou para outros interesses, é um desafio. Como criar condições favoráveis para a atuação das organizações públicas não-estatais assegurando, ao mesmo tempo, autonomia e responsabilização, é outro questionamento. (MORALES, 1998) Em meio às crescentes denúncias de irregularidades com verbas públicas, o debate sobre as ONGs é retomado, aumentando as reivindicações por um marco regulatório do setor.

4. FACTIBILIDADE DAS POLÍTICAS SOCIAIS

“Os direitos sociais devem ser providos por meio do Estado e exigem condições econômicas, administrativas e profissionais prévias.” Os direitos sociais têm como custo a distribuição material dos ingressos, não se tendo a eles acesso sem que alguém pague por isso.⁶ Qualquer política pública

6 Não vamos entrar agora na polêmica questão da universalização ou não dos direitos sociais. Basta apontar que amplo setor da doutrina a considera pouco

precisa ser factível tecnicamente, o que supõe questões técnicas e administrativas: elaboração, execução e análise e, sobretudo, conhecer os recursos para definir sua exequibilidade. Sem isso, os fins da clamada política social não serão mais que meras aspirações. Desse modo, uma política governamental orientada para o bem-estar geral não será exitosa sem mensuração e cálculo de sua factibilidade técnica, implicando seu fracasso crises de governo que, em casos extremos, podem culminar com golpes de Estado. (VILLANUEVA, 1983, p. 381)

A participação do Estado na implementação de serviços públicos para a concretização dos direitos sociais acompanha as reformas de profunda crítica de suas formas de intervenção e regulação, como a iniciada na década de 70 e que levou, em 1980, ao ressurgimento do liberalismo e, no anos 1990, ao abandono da ideia de Estado mínimo. O resultado desta reforma, em curso tanto em países em desenvolvimento quanto nos desenvolvidos, tende a resultar em um Estado mais eficiente e que responda aos anseios dos cidadãos. Pressupõe cidadãos, e a eles está dedicada. Este Estado estará funcionando em paralelo com a sociedade, mas menos orientado à proteção e mais à promoção da capacidade de competir. Será o proposto *Estado social-liberal*, em substituição ao Estado social e burocrático do século XX. Cidadãos menos tutelados pelo Estado, ainda que mais livres. Cidadãos mais conscientes de seus direitos individuais, mas mais solidários diante da disposição para se organizarem na proteção de interesses do próprio grupo. (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 280-282)

Pelo que se percebe, a pretensão vai além de efetivar direitos civis e sociais assegurados constitucionalmente. Trata-se de um projeto de expansão de capacidades, de emancipação das necessidades, de um projeto que promove o crescimento

realista com as possibilidades econômicas de diversos Estados, os quais sustentam que, “concretamente, os direitos sociais não devem dar-se gratuitamente a todos os cidadãos, senão apenas aos que não podem pagá-los.” (NURIA, 2005, p. 75)

com desenvolvimento. Contudo, esta emancipação é uma tarefa técnica, e requer uma *administración racional, sem fissuras*. Para que se realize, o equilíbrio na produção e distribuição da riqueza depende de uma condição básica: que se produza a riqueza (VILLANUEVA, 1983, p. 382-383), bem como que se ponha fim à ideia de recursos públicos ilimitados.

Em contraponto a histórias de exuberância estatal exemplificadas com a crise econômica de países europeus, não se pode negar que os recursos, em especial os econômicos, são limitados e escassos. Ademais, requerem cuidado público. Portanto, a qualidade das políticas públicas que se analisam, que se propõem, que se decidem e que se desenvolvem, é primordial. Trata-se de formular e desenvolver políticas públicas as quais, suscetíveis legalmente, não careçam de apoio político, de viabilidade administrativa e de racionalidade econômica.

Cada una de las decisiones de gobierno, buenas, malas o regulares, necesita y consume recursos políticos y fiscales. Cada decisión cuesta, tiene costos de operación y, si es equivocada, onerosos costos de oportunidad tanto en el renglón de la política como en el de la hacienda pública. En la euforia intervencionista no nos planteamos con relieve y claridad la cuestión de los recursos escasos y agotables, la limitación fiscal y la vulnerabilidad política. Ahora hay que elegir sabiamente entre proyectos de gobierno rivales, así como los gobiernos tienen que elegir inteligentemente, bajo restricciones, cuál es la mejor opción para realizar los fines públicos. (VILLANUEVA, 1992a, p. 17)

Determinar quais os fins públicos a cumprir e quais suas possibilidades de realização, por meio de quais instrumentos e ações, agregando-se a análise, o estudo e o desenho de políticas. Por público, entende-se assuntos de interesse geral e transparência quanto às decisões; faz-se referência, também, a recursos públicos e arrecadações fiscais. A possibilidade de resolução dos problemas atuais e da concretização das políticas públicas propostas depende inteiramente da arrecadação de tributos, da “magnitude” da retirada de ingressos privados para convertê-los em públicos:

Gobernar por políticas públicas va a significar el (re)descubrimiento del componente costos (de oportunidad y de operación) de la decisión pública y poner fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados, tan propia de la generación desarrollista o igualitarista. Por consiguiente, supondrá cuidadosísimos cálculos de gasto público, estimaciones rigurosas de costo-beneficio (eficiencia económica) en las decisiones, economía pública realista, evaluación pertinente del componente económico de las decisiones y operaciones, búsqueda de las políticas que maximizan beneficios y disminuyen costos a los ciudadanos contribuyentes. (VILLANUEVA, 1992a, p. 36)

Eficiência, em termos econômicos, é fazer mais - ou o mesmo - com menos. “Pode-se dizer que alguém é mais eficiente que outrem, quando obtém os melhores resultados com os mesmos recursos disponíveis, ou, ainda, quando obtém os mesmos resultados com menos recursos.” (CARVALHO, 2008, p. 6)

5. ATIVISMO JUDICIAL E DESCONHECIMENTO DO FUNCIONAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Percebe-se na atuação dos juristas brasileiros certa fragilidade na delimitação da atuação sobre os limites da intervenção do Judiciário na implementação de alguns direitos sociais e normas programáticas. É a interferência judicial nas políticas públicas. Parte-se do pressuposto de que o Direito não pode ser compreendido desligado da sociedade. Direito, Economia e Política Fiscal formam um emaranhado que dele precisam se apossar, a menos que desejem ser meros *apartadores* de conflitos interindividuais perdidos no “tecnicismo”, na “Justiça relativa do caso concreto” ou, ainda, “a enveredar pelos caminhos da alienação” “das seitas acadêmicas”. (COELHO, p. 10-13)

Uma corrente entende que a análise judicial de políticas públicas deve limitar-se ao controle formal dos atos praticados pelos gestores, assegurando que o respeito aos procedimentos. Por exemplo, quanto ao correto gasto dos recursos financeiros ou

à devida motivação dos atos administrativos. De outro lado, os que consideram função do Magistrado a responsabilidade ativa de pôr em curso políticas públicas em relação às quais o governo se revela omissivo ou, ainda, de corrigir os rumos de programas. Decisões que, direta ou indiretamente, afetam políticas públicas. Por exemplo, ordenando o fornecimento de medicamentos e procedimentos médicos não disponíveis no SUS ou garantindo acesso a vagas em hospitais, escolas e creches superlotadas. Os contrários a esta segunda corrente ressaltam ter o Judiciário características estruturais e institucionais a restringirem sua capacidade de promover mudanças sociais abrangentes e de corrigir adequadamente o rumo de políticas públicas. “Políticas públicas requerem medidas legislativas e complexas ações administrativas que dependem, em última instância, da combinação de ações políticas e *expertise* técnica para as quais o Judiciário não é capacitado, vocacionado ou legitimado.” O mais grave, entretanto, é o fato de que o deferimento de tais medidas depende diretamente da arrecadação e da alocação de recursos, existindo a real possibilidade de o judiciário, desconhecendo o impacto distributivo de suas decisões, “modificar, para pior, programas que, embora imperfeitos, foram concebidos e implementados por especialistas.” Se não bastasse, como se tratam, na grande maioria, de demandas individuais, o judiciário privilegia alguns em detrimento dos demais que aguardam acesso a políticas geridas pelo Executivo. (COUTINHO, 2010)

Excessos e inconsistências desorganizam ainda mais a ineficaz atividade administrativa, dificultam sobremaneira a alocação racional dos recursos públicos e a continuidade das políticas públicas, põem em risco a implementação das políticas públicas coletivas.

Muito discutidas hoje são as ações judiciais contra entes estatais tratando de bens e produtos excepcionais de alto custo e de tratamentos e medicamentos não previstos nos protocolos e diretrizes das políticas de saúde. Resultados de pesquisas no

estado de São Paulo concluíram que o Poder Judiciário, ao proferir suas decisões, não toma conhecimento dos elementos constantes na política pública de medicamentos editada para dar concretude ao direito social à assistência farmacêutica. (DALLARI; MARQUES, 2007)

No Rio Grande do Sul, 50% de todo o orçamento destinado ao estado tem sido utilizado com a compra de medicamentos por ordem judicial. Compromete-se, com a entrega de atendimentos e medicamentos extremamente caros a poucas pessoas, os escassos recursos destinados à proteção à saúde de todos os demais. Em 2009, conforme dados apresentados em audiência pública no STF pela procuradora do estado Janaína Barbier Gonçalves, 41% do orçamento da Secretaria Estadual da Saúde foram gastos com política de assistência farmacêutica, sendo que 18,92% deste orçamento estava sendo administrado pelo Judiciário. Naquela data, ressaltou-se que 76,23% das demandas judiciais contra o estado gaúcho abrangiam medicamentos que não eram da sua competência. Destes, 18,25% são relativos a medicamentos excepcionais prescritos em desacordo com os protocolos clínicos e 46,84% referentes a medicamentos não fornecidos pelo SUS, entre eles os importados e sem registro na ANVISA. Ainda, 66% dos medicamentos do elenco dos excepcionais não atendem aos protocolos de diretrizes clínicas e terapêuticas do Ministério da Saúde. Das 3.300 apresentações farmacêuticas, apenas 500 pertencem ao elenco fornecido administrativamente. Esses números revelam que, em sua maioria, as ações judiciais gaúchas não decorrem de descontinuidade dos estoques. Deve-se considerar, prossegue a procuradora, que o caixa para atendimento de demandas administrativas e judiciais é único, e a intervenção judicial na área da saúde um dos óbices para que o Estado consiga atender regularmente a sua demanda administrativa, até mesmo por ser o gestor obrigado a respeitar a destinação de recursos definida na Lei Orçamentária, sob pena de improbidade administrativa. Com relação aos medicamentos

sem registro na ANVISA, contraria-se o artigo 12 da Lei Federal nº 6.360/76: medicamentos sem registro no Ministério da Saúde não podem ser prescritos em território nacional fora do âmbito da pesquisa. E existe, ainda, previsão no Código de Ética Médica, Resolução nº 1.246/88 do Conselho Federal de Medicina, vedando, fora do âmbito da pesquisa, o uso experimental de qualquer terapêutica não liberada para uso no país.

O estado de Minas Gerais, atendendo a sentenças judiciais, dispendeu R\$61.551.000,00 em 2010, suplantando gastos em programas como Farmácia de Minas e outras ações de promoção à saúde. Quanto a medicamentos de alto custo, diz Castro, ao realizar execução orçamentária de R\$ 231,453 milhões, o estado beneficiou 135.694 pessoas, com um custo *per capita* de R\$ 1.705,70/ano. Por sua vez, a execução para fornecimento judicial de medicamentos, no montante de R\$ 55,052 milhões, beneficiou apenas 4.762 pessoas, e com um custo *per capita* R\$ 12.924,00/ano. Como consequência, reduziram-se os projetos de caráter universal na saúde: redução de 21,38% na ação Fortalecimento e Melhoria de Qualidade dos Hospitais do SUS; redução de 10,54% no Complexo Urgência/Emergência; 10,39% no Complexo de Hospitais Gerais; 8,48% na Promoção e Execução de Ações de Saúde; 7,10% na Aplicação e Cobertura Populacional do Programa Saúde da Família. (CASTRO, 2011)

No que pertine ao montante da União com medicamentos, equipamentos e insumos determinados em decisões judiciais, a soma corresponde, no ano de 2009, a R\$ 243.954.000,00. Mas o valor é ainda superior quando computadas as quantias relativas a despesas com os procedimentos de compra e entrega do medicamento, publicações, custos com licitações ou dispensas, transporte, gastos adicionais diante de compras não programadas. O contrato de transporte aéreo necessário para entrega da medicação na residência do paciente custou, no ano de 2011, R\$ 1.620.841,62. Se não bastasse, ante as constantes ameaças de fixação de astreintes e da prisão de gestores, as compras voltadas

ao atendimento de ações judiciais tornaram-se prioritárias na alocação de recursos e de servidores, recursos que são retirados de outras áreas afins, com claro prejuízo às políticas previamente definidas. É o que diz o relatório da AGU. As 20 demandas judiciais de maior custo no ano de 2011 representaram R\$ 189.786.693,19 e atenderam 632 pacientes. Quanto a depósitos judiciais ou repasses, os valores gastos pelo Ministério da Saúde compreenderam R\$ 22.106.705,99. De fato, 240.980 processos representaram, apenas no ano de 2010, um bilhão de reais, considerados apenas os estados de GO, SC, SP, PA, PR, PE, MG, TO e AL. Desse modo, conclui o estudo,

a concessão pela via judicial de um tratamento médico ou medicamentoso, pela própria característica de individualidade de que comumente se revestem, impacta de modo expressivo a programação e a organização do Sistema Único de Saúde, a revelar a necessidade de se buscar uma linha de atuação, por parte de todos os interessados no assunto, que conjugue os interesses individuais com a percepção coletiva do mesmo direito. (AGU)

O agente público tem o dever de atuar seguindo o princípio da eficiência elencado no art. 37 da Constituição Federal, devendo ainda considerar outros dois princípios, o da reserva do possível e o do mínimo existencial. “Comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política.” (STF, ADPF 45)

Por tudo isso, não se pode interpretar normas programáticas, mitigar suas disfunções ou aumentar sua efetividade sem entender de políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O elenco dos direitos fundamentais sociais como dependentes de prestações positivas exige considerar-se a dispo-

nibilidade financeira do Estado. Para fazer frente aos custos dessas atividades existe a necessidade de recursos, provenientes, prioritariamente, de receitas derivadas da tributação. Calcular e mensurar a factibilidade técnica das políticas públicas propostas e das medidas tomadas é essencial.

Causa perplexidade, portanto, deparar-se com justificativas de ampliação de programas nacionais de transferência de renda ante o “irrisório” percentual que representam frente ao PIB brasileiro.

Suponha-se, mesmo assim, que o percentual de determinada política pública distributiva de renda represente “irrisório” 1% do PIB. Então, de posse deste dado, proponha-se a majoração dos valores transferidos aos inscritos em referido programa, ao mesmo tempo em que também se discuta a redução da carga tributária, porque considerada excessiva por fabricantes e por consumidores.

Ocorre que PIB não quer dizer valor arrecadado pelo fisco, mas Produto Interno Bruto. E a arrecadação de impostos no país equivale atualmente a 36% do PIB – o que já é considerado elevado.

Portanto, os gastos de um programa que correspondam a 1% do PIB representam, na verdade, 2,78% do montante arrecadado. Prosseguindo: dos 36% arrecadados, 60% são para a folha de pagamento dos funcionários públicos, “sobrando” 40% (menos da metade), ou seja, 14,40%. Assim, aqueles 1% do PIB são 2,78% do total dos tributos arrecadáveis no país e 6,94% dos tributos não comprometidos com o pagamento de salários, ou 9,03 do percentual que efetivamente o Estado poderia dispor.

Contudo, daqueles 36% arrecadados em tributos no Brasil, 70% é realizado pela União, o que corresponde a 25,20% do total arrecadado no país. Assim: 1% do PIB representa, na verdade, 3,96% do montante arrecadado pela União. Prosseguindo: dos 25,20% que a ela compete, 60% são para sua folha de pagamento, “sobrando” 40% (menos da metade),

ou seja, 10,08%. Deste modo, aqueles “miseros” 1% do PIB são 3,96% do total dos tributos arrecadáveis pelo governo federal e 9,03% dos tributos não comprometidos com o pagamento de servidores federais.

Deste modo, aqueles que justificam a continuidade de determinados programas de distribuição de renda uma vez que consumiriam “apenas” 1% do PIB deveriam corrigir suas assertivas e dizer que aquele programa representa é 9,03% da receita arrecadada pela União e não comprometido com o pagamento do funcionalismo. Enfim, 9,03% do dinheiro que a União tem para gastar.⁷

Se a conta é mesmo tão simples assim algo deve estar errado.

Desconsiderar que 9,03% dos recursos disponíveis de um país que clama por desenvolvimento em todas as suas esferas e setores é sim um percentual nada irrisório revela desconhecimento de uma premissa elementar, qual seja: para redistribuir é preciso antes produzir.

REFERÊNCIAS

ACUÑA, Carlos H. ¿Racionalidad política versus racionalidad económica? Notas sobre el modelo neoclásico de acción colectiva y su relación con la teoría y método del análisis político. In: ARGENTINA. JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS DE LA NACIÓN. Proyecto de Modernización del Estado. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, p. 337-358, ago. 2011. Disponível em: <http://www.jgm.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/libro_acuna.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2013.

AMARAL, Gilberto Luiz do; OLENIKE, João Eloi; AMARAL, Letícia Mary Fernandes. CARGA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA 2012. INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO.

7 Quando utilizados dados da arrecadação, chega-se aos mesmos percentuais, com pequenas variações.

2013. Disponível em: <<http://www.ibpt.com.br/noticia/559/Carga-tributaria-recorde-em-2012-36-27-do-PIB>>. Acesso em: 26 jun. 2013.

ANDREWS, Christina W. As policy sciences como “ciência”: método e retificação. **Perspectivas Revista de Ciências Sociais**, v. 27, 2005. Disponível em: <<http://www.emprende.org.br/pdf/Programas%20e%20Pol%C3%ADticas%20Sociais/Estudo%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2013.

ARETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil. Problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, 18(2): 17-26, 2004. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/ArretcheSPP2004.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2013.

ARGENTINA. JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS DE LA NACIÓN. Proyecto de Modernización del Estado. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, ago. 2011. Disponível em: <http://www.jgm.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/libro_acuna.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2013.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **La Política de las Políticas Públicas**. Washington: BID, 2006. Disponível em: <<http://www.iadb.org/res/ipes/2006/?language=Spanish>>. Acesso em: 23 jun. 2013.

BELLEN, Hans Michael van; TREVISAN, Andrei Pittol. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP**, Rio de Janeiro 42(3):529-550, mai./jun. 2008.

BRASIL. ABC DO SUS. Disponível em: <<http://biblioteca.planejamento.gov.br/biblioteca-tematica-1/textos/saude-epidemias-xcampanhas-dados-descobertas/texto-17-abc-do-sus-doutrinas-e-principios.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2013.

BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Intervenção Judicial na Saúde Pública**.

Panorama no âmbito da Justiça Federal e Apontamentos na seara das Justiças Estaduais. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/portalsaude/arquivos/Panorama.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2013.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE – CONASS. **O Financiamento da Saúde**. Brasília: CONASS, v. 2, 2011. (Coleção para Entender a Gestão do SUS)

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AUDIÊNCIA PÚBLICA DA SAÚDE. **Esclarecimentos prestados pela Procuradora do Estado do Rio Grande do Sul Janaína Barbier Gonçalves**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoaudienciapublicasaude/anexo/pgers.pdf>>. Acesso em 22 out. 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control. In: ARGENTINA. JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS DE LA NACIÓN. Proyecto de Modernización del Estado. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, p. 259-294, ago. 2011. Disponível em: <http://www.jgm.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/libro_acuna.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, 34, n. 133, jan./mar. 1997.

CARVALHO, Cristiano. **A Análise Econômica do Direito Tributário**. 2008. Disponível em: <<http://cmted.com.br/restrito/upload/artigos/27.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2013.

CASTRO, Sebastião Helvécio Ramos de. Impacto Desalocativo no Orçamento Público Estadual em Face de Decisões Judiciais. Brasília: ESAF, 2011. (IV Prêmio SOF de Monografias. Tema 2. Novas Abordagens do Orçamento Público) Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/premios/premios-1/premios/vii-premio-sof-de-monografias/monografias-premiadas>>. Acesso em: 25 set. 2013.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Direito Tributário e Conjuntura Econômica**. Disponível em: <<http://sachacalmon.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2010/12/Artigo-Tributacao-e-Conjuntura-Economica.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2013.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Política Pública como Campo Disciplinar**, São Paulo, Unesp, 2013. Disponível em: <http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/>

item_766/14_05_12_16O_direito_nas_politicas_publicas_FINAL.pdf
>. Acesso em: 25 jun. 2013.

DALLARI, Sueli Gandolfi. MARQUES, Silvia Badim. Garantia do direito social à assistência farmacêutica no Estado de São Paulo. **Revista Saúde Pública**. São Paulo: USP, 2007; 41(1): 101-7.

DELEON, Peter. (1986) **Tendencias de la Investigación en las Ciencias de las Políticas: evolución y factores determinantes**. México, p. 88-110, jan./fev. 1993. Disponível em: <http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/FTSEXK3HPIARMKFI8TP2GJK86IAHG1.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2013.

EVANS, Peter B. Análise do Estado no Mundo Neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. **Revista de Economia Contemporânea**, nº 4, p. 51-85, 1998. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/rec/REC%202/REC_2.2_03_Analise_do_estado_no_mundo_neoliberal.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2013.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. **RAP Revista de Administração Pública EBAPE/FGV**, Rio de Janeiro 45(3):813-36, Maio/jun. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n3/11.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2013.

_____. Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas. O Município no Século XXI. Cenários e Perspectivas. 1999. p. 325-343.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **RBCS** v. 18 n. 51, fev./2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcoc/v18n51/15984.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2013.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina M. Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986. Disponível em: <<http://www.ssc.wisc.edu/~jmuniz/AC-2007-38.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2013.

FISCHER, Tânia. Administração Pública como Área de Conhecimento e Ensino: a trajetória brasileira. **Revista de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro, 24(4): 278-288, out./nov. 1984. Disponível

em: <http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75901984000400031.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2013.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas** n. 21, jun. 2000.

HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary. As Três Versões do Neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-224, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2013.

HERMANY, Ricardo; COSTA, Marli; SCORTEGAGNA, Fernando (Org.). **Espaço Local, Cidadania e Políticas Públicas**. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

LABRA, Maria Eliana. Análise de Políticas, modos de policy-making e intermediação de interesses: uma revisão. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 9, n.2, p.131-166, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v9n2/08.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2013.

LEAL, Rogerio Gesta. A quem Compete o Dever de Saúde no Direito Brasileiro? Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/13101/14904>>. Acesso em: 25 set. 2013.

LINDBLOM, Charles E. (1980) **El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas**. Trad. Eduardo Zapico Goñi. Madrid: Ministerio para las Administraciones Publicas, 1991. Disponível em: <<http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/el%20proceso%20de%20elaboracion%20de%20politicas%20publicas.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2013. (Serie Administración General)

_____. La Ciencia de “salir del paso”. **Encrucijada**. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. México, n. 4, p. 1-16, jan./abr. 2010. Disponível em: <http://www.posgradofadu.com.ar/archivos/biblio_doc/art_clasicos4_1_lindblom_la_ciencia_de_salir_al_paso.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2013.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas. Coletânea**.

Brasília: ENAP, 2006. v. 1. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=858> Acesso em: 21 jun. 2013.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, jul./ago. 1972, p. 298-310. Disponível em: <http://www.platonicmedia.co.uk/wp-content/uploads/2011/02/Lowi_1972PAR.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2013.

_____. Políticas Públicas, Estudos de Caso. In: VILLANUEVA, Luis F. **La Hechura de las Políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 1992b. (Antologías de Políticas Públicas 2). Disponível em: <<http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/la%20hechura%20de%20las%20politicas.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2013.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Contribuições sociais “gerais” e a integridade do sistema tributário brasileiro. **Grandes Questões Atuais do Direito Tributário**, v. 6, São Paulo: Dialética, 2002, p. 171-180.

MARTÍN, Nuria Belloso. **Os Novos Desafios da Cidadania**. Trad. Clovis Gorczewski. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

MELO FILHO, Hugo Cavalcanti. O Brasil conta com uma Excessiva Judicialização da Saúde. **Consultor Jurídico**. jan./2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-jan-18/hugo-cavalcanti-brasil-conta-excessiva-judicializacao-saude>>. Acesso em: 25 set. 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira. Os Direitos Fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. **Revista Jurídica Virtual**. Brasília, v. 2, n. 13, jun./99. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_14/direitos_fund.htm>. Acesso em: 22 set. 2013.

MORALES, Carlos Antonio. Nem Privado nem Estatal: em busca de uma nova estratégia para a provisão de serviços públicos. **Revista do Serviço Público**. n. 4, p. 115-147, out./nov. 1998.

MORENO SALAZAR, Pedro H. Exposición Crítica de los Enfoques Estadounidenses para el Análisis de las Políticas Públicas. **Revista de Administración Pública**, México, n. 84, p. 9-23, jan./jun. 1983. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/84/pr/pr1.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2013.

NASAR, Sylvia. (2011) **A Imaginação Econômica. Gênios que criaram a economia moderna e mudaram a história.** Trad. Carlos Eugênio Marcondes de Moura. São Paulo: Cia das Letras, 2012.

NETO, Luiz Octavio Rabelo. Direito Tributário como instrumento de inclusão social: ação afirmativa fiscal. *Revista PGFN*, ano 1, n. 1, 2011. Disponível em: <<https://gestao.pgfn.fazenda.gov.br/revista-pgfn/revista-pgfn/ano-i-numero-i/luiz.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2013.

PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguay de Ciencia Política*, Montevideo, v. 17, n. 1, p. 7-38, 2008. Disponível em: <<http://www.fcs.edu.uy/archivos/Pierson&Skocpol.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2013.

QUANTO VALE OU É POR QUILO. Produção de Sérgio Luís Bianchi. 2005. Documentário.

Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?feature=player_detailpage&v=fZhaZdCqrHg>. Acesso em: 12 mai. 2013.

REPETTO, Fabián. **Capacidad estatal. Requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina.** Washington: BID (Documentos de trabajo del INDES; I-52). jul. 2004. Disponível em: <<http://www.ciesu.edu.uy/universalismo/repetto.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. *Revista da PGE*. Porto Alegre: PGE, v. 32, n. 67, jan./jun/2011.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas. Coletânea.** Brasília: ENAP, 2006. v. 1. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=858> Acesso em: 21 jun. 2013.

_____; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas. Coletânea.** Brasília: ENAP, 2006. v. 1. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=858> Acesso em: 21 jun. 2013.

_____. **Políticas públicas. Coletânea.** Brasília: ENAP, 2006. v. 2. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=859> Acesso em: 21 jun. 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas considerações em torno do conteúdo, eficácia e efetividade do direito à saúde na constituição de 1988. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, nº. 10, janeiro, 2002. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_10/DIALOGO-JURIDICO-10-JANEIRO-2002-INGO-WOLFGANG-SARLET.pdf>. Acesso em: 22 set. 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchitiner. Disponível em: <http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/DOUTRINA_9.pdf>. Acesso em: 22 set. 2013.

SCHMIDT, João Pedro. Comunidade e comunitarismo: considerações sobre a inovação da ordem sociopolítica. *Ciências Sociais Unisinos*, 2011, v. 47, p. 300-313. Disponível em: <http://www.unisinos.br/revistas/index.php/ciencias_sociais/article/view/csu.2011.47.3.13>. Acesso em: 04 mai. 2013.

_____. Capital social e políticas públicas. In: LEAL, Rogério Gesta; ARAUJO, L. E. B. (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas II**. 1ª ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003, v. 2, p. 419-458.

_____. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, J. R. (Org.) **Direitos Sociais e Políticas Públicas**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, Tomo 6, 2006, p. 1755-1786.

_____. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. (Org.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008, p. 2307-2333. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/10/docs/para_entender_as_politicas_publicas_-_aspectos_conceituais_e_metodologicos.pdf>. Acesso em: 04 mai. 2013.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *RBCS*, v. 18, n. 51 fev. 2003. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10705103>>. Acesso em: 04 jun. 2013.

_____. Políticas Sociais e a Queda da Desigualdade no Brasil: Conquistas e Desafios. fev. 2012, n. 135. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCOnePager135.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2013.

_____. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n° 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2013.

SUBIRATS, Joan. Algunas ideas sobre política y políticas en el cambio de época: Retos asociados a la nueva sociedad y a los movimientos sociales emergentes. **Interface: a journal for and about social movements**, v. 4 (1): 278–286, mai. 2012.

_____. (1989) **Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración**. Madrid: Ministerio para las Administraciones Publicas, 1992. Disponível em: <<http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/analisis%20de%20politicas%20publicas%20y%20eficacia%20de%20la%20admin.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2013. (Serie Administración General)

VALLE, Gustavo Henrique Moreira do; CAMARGO, João Marcos Pires. USP. A Audiência Pública sobre a Judicialização da Saúde e Seus Reflexos na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/13220/15034>>. Acesso em: 23 set. 2013.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **Em torno do conceito de política social: notas introdutórias**. Rio de Janeiro, dez. 2002. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fMariaLucia1.pdf>>. Acesso em: 27 mai. 2013.

_____. Voz, Alívio e Oportunidade ou a Política Social de Arquimedes no Brasil. Receita infalível ou abordagem discutível? **Revista Em Pauta**. Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, v. 6 , n. 23, jul. 2009. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/499/559>>. Acesso em: 27 mai. 2013.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **El Estudio de las Políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 1992a. (Antologías de Políticas Públicas 1). Disponível em: <<http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/el%20estudio%20de%20las%20politicas%20publicas.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2013.

_____. **La Hechura de las Políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 1992b. (Antologías de Políticas Públicas 2). Disponível em: <<http://www>>.

[inap.org.mx/portal/images/RAP/la%20hechura%20de%20las%20politicas.pdf](http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/la%20hechura%20de%20las%20politicas.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2013.

_____. **La Implementación de las Políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 1993a. (Antologías de Políticas Públicas 4). Disponível em: <<http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/la%20implementacion%20de%20las%20politicas.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2013.

_____. Los Objetos de Conocimiento de la Administración Pública. **Revista de Administración Pública**, México, n. 54, p. 361-384, abr./jun. 1983. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/54/pr/pr13.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2013.

_____. **Problemas Públicos y Agenda de Gobierno**. México: Miguel Ángel Porrúa, 1993b. (Antologías de Políticas Públicas 3). Disponível em: <<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/PROBLEMAS%20PUBLICOS%20Y%20AGENDA%20DE%20GOBIERNO.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2013.

Recebido em 03/08/2013.

Aprovado em 29/09/2013.

