

Pequeno manual de desconstrução de políticas públicas

Autor(a): Rafael Wallbach Schwind

Publicado em: 27 de março de 2025

Publicação: conjur_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/rafael-wallbach-schwind/pequeno-manual-de-desconstrucao-de-politicas-publicas>

Fonte original: <https://conjur.com.br/2025-mar-27/pequeno-manual-de-desconstrucao-de-politicas-publicas>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/rafael-wallbach-schwind/pequeno-manual-de-desconstrucao-de-politicas-publicas#ep-78660e96

Resumo

Primeiro ponto de dissonância entre a valorização de políticas públicas está no sistema de finanças públicas

Texto integral

O projeto de transformação social proposto pela Constituição de 1988 exigiu um período de amadurecimento democrático como condição para o estabelecimento de debates em torno de problemas públicos a se enfrentar. Foi preciso o transcurso de pelo menos uma década para que a ideia de políticas públicas viesse à luz, como mecanismo para a concretização da expressiva lista de direitos fundamentais propostos para o Estado redemocratizado. Estabelecida no imaginário coletivo a percepção de que a estabilidade democrática se tinha por alcançada, o tema da efetividade dos direitos sociais invade a arena de debates, com novas aproximações, como a abordagem em direito e políticas públicas, que tem em Maria Paula Dallari Bucci o principal expoente. N'outra perspectiva, a doutrina da efetividade constitucional, preconizada inicialmente por Luís Roberto Barroso, apresentou-se como premissa útil à reivindicação, pelo Poder Judiciário, de um espaço de poder até então negligenciado, a saber, aquele do controle da ação estatal estruturada, orientada à concretização de seus compromissos axiológicos. Em linguagem direta, o controle de políticas públicas. Uma leitura superficial dos parágrafos antecedentes pode oferecer ao desavisado, a impressão de que estes distintos movimentos teóricos e institucionais expressam um avanço relevante na materialização das promessas constitucionais afetas à garantia de direitos fundamentais. Importante aprofundar a análise, para compreender como movimentos institucionais desarticulados contribuem em verdade, mais para a garantia de espaços de poder, do que da concretização das promessas constitucionais pela via das políticas públicas. Esse o ponto principal do presente texto. Estruturas de poder exigem ação articulada – é a compreensão que se estabelece a partir do conhecido artigo 2º CF, que preconiza o equilíbrio e harmonia. Este ajuste entre braços especializados busca promover a harmonização de interesses que podem não ser inicialmente convergentes. A par dessa dimensão política mais conhecida, a ação estatal em geral é de ser concertada pela simples circunstância de que este é o caminho intuitivo para a otimização do uso de recursos escassos – e aqui a referência se faz a recursos de toda ordem, e não só os de natureza financeira. No domínio das políticas públicas, a exigência desta concertação é ainda mais evidente, e decorre de outros componentes da engenharia constitucional manifesta em 1988. Assim o

estabelecimento de competências comuns em favor dos entes federados convida à ação integrada. A opção constitucional pela oferta de serviços públicos pela via coletiva de sistemas – como é o caso da saúde (artigo 198 CF) e educação (artigo 211 CF), dentre outros – igualmente convida à ação integrada. Mais ainda, as relações de conexão e interdependência recíproca entre áreas de atuação de políticas públicas [1] apontam igualmente para os benefícios de uma ação pública que contemple, no seu planejamento e execução, a articulação com outras estruturas institucionais. O problema está em que o próprio texto constitucional (em alguma medida) e sobretudo a interpretação subjacente à sua aplicação tem caminhado em sentido contrário; e nessa combinação de vetores de força, as políticas públicas têm sofrido efeitos mais adversos. Desconstruir com o desfinanciamento: disfuncionalidade do sistema de finanças públicas Primeiro ponto de dissonância entre a valorização de políticas públicas como instrumento de orientação à ação estatal, e a estrutura proposta pela Constituição de 1988, está no sistema de finanças públicas como originalmente construído [2] . A opção pelo caráter autorizativo das despesas contempladas no orçamento público enfraquece, em alguma medida, a garantia de que as ações estatais previstas em políticas públicas encontrarão efetivamente sua condição sine qua non de concretização, a saber, o financiamento. O problema se agrava em decorrência da metodologia de execução orçamentária, que é de ser necessariamente centralizada, o que induz uma gestão de recursos públicos tendente ao tratamento homogêneo [3] , sem maior aprofundamento das necessidades específicas de cada política pública em execução. Assim, a par dos segmentos clássicos em que se tem cláusulas de dispêndio mínimo obrigatório, a existência dos recursos originalmente previstos para a sustentação de uma política pública como originalmente construída passa a ser uma contingência, a depender de uma série de elementos e argumentos que escapam ao debate técnico da ratio daquela mesma política pública. O encontro desorganizador entre políticas públicas e orçamento – digo desorganizador, porque as escolhas no campo financeiro desestruturam as ações na seara de políticas públicas – se vê agora ainda mais desfuncional, com o alarmante crescimento das emendas vinculantes de todo gênero, ofertadas ao Parlamento. E digo que se tem um agravante num modelo constitucional de finanças públicas que já nasceu desfuncional, não pelos argumentos já tanto explorados no debate judicial, hoje vocalizados pelo ministro Flávio Dino [4] . O agravante está em que os recursos públicos apropriados por emenda vinculante (individual ou de bancada), cuja aplicação é (em tese) obrigatória, não estão necessariamente alinhados com as políticas públicas em desenvolvimento por qualquer dos entes federados. Referências genéricas, como a contida no artigo 166, § 9º CF – destinação de parte das emendas individuais a “ações e serviços públicos de saúde” – não são suficientes a determinar uma aderência entre a alocação parlamentar dos recursos, e as políticas públicas em andamento. O resultado é uma afetação de recursos a partir de critérios inteiramente subjetivos, que expressariam uma suposta vontade do eleitorado. Esta afetação de recursos desalinhada com o desenho técnico de políticas públicas pode determinar todo tipo de distorção. Assim, desde o extremo do patológico (desvio dos recursos), podemos ainda pensar em financiamento por emenda parlamentar de iniciativa colidente com a política pública [5] ; ou ainda desfinanciamento da política pública em curso pela preferência de execução própria à emenda vinculante. Desnecessário dizer que a descontinuidade ou desaceleração de uma política pública por problemas de financiamento pode contaminar toda uma curva de evolução na solução de um problema público, sem que o gestor do momento tenha qualquer responsabilidade para com esse evento. Desconstruir com a intervenção reconfiguradora: o Judiciário substitutivo do gestor Segundo ponto de desconstrução da trajetória de racionalização da ação estatal por meio de políticas públicas se credita à ampliação da esfera judicial de intervenção nesta mesma seara. Tem-se aí uma conjugação perversa do discurso de

efetividade constitucional com aquele segundo o qual direitos fundamentais não tem hierarquia ou seletividade. O resultado está em que se forma uma “corrida” em favor da intervenção judicial supostamente assecuratória da efetividade de direitos fundamentais, sem que se empreenda qualquer diálogo mais substantivo em relação às políticas públicas em andamento. Os exemplos são vários, e não tem contribuído (é de se dizer), nem para a solução do problema público em debate, nem para o prestígio do Judiciário. A decisão na ADPF 976, onde se debatia o problema da população em situação de rua, é exemplo claro de uma afirmação retórica de proteção a direitos, que não determinou qualquer efeito real no mundo da vida. Isso, dentre outras razões, pela circunstância de que o problema da população em situação de rua não se apresenta da mesma forma em todos os rincões do país, e a determinação de um modelo padrão de tratamento revela um distanciamento absoluto entre o julgador, e aquele profissional habituado à seara das políticas públicas. A fixação de prioridades, ou modelos de tratamento de problemas públicos pelo Judiciário contribui para a desconstrução de políticas públicas, porque redireciona recursos de toda ordem (financeiros, humanos, materiais), interrompendo estratégias que já se tinha em andamento, e que por vezes, tem por único defeito, a divergência para com a intuição do agente de controle, autor da demanda. A censura judicial a uma política pública em curso é de se estabelecer em diálogo com ela; num exercício crítico quanto a seus erros e acertos, preferindo a continuidade com ajustes corretivos, à pura e simples interrupção. Mais ainda, o Judiciário que se substitui ao gestor normalmente o faz sem o aprofundamento da compreensão do problema público no seu contexto. O litígio se apresenta a partir de uma situação específica, e dele se pretende extrair uma resposta genérica, sem que se tenha antes esgotado aquilo que é centro de inteligência da política pública, que é sua etapa de formulação. A generalização indutiva, praticada com frequência na intervenção judicial controladora é a antítese da política pública, eis que ela se descola do quadro fático em discussão, para pretender solucionar o problema com uma formulação genérica. Desconstruir com a erosão da institucionalidade: o desprestígio da estrutura organizacional Finalmente, terceiro vetor de desconstrução, em boa medida, de políticas públicas, é a incessante reconfiguração da institucionalidade – que, como é de conhecimento comum, se empreende para acomodação a interesses outros, que não propriamente os de cumprimento dos deveres constitucionais. Já discorri sobre a importância do direito organizativo em outra passagem, mas os problemas persistem, e devem ser compreendidos na sua dimensão de intercessão com a desconstrução de um cenário que prestigie a ação estatal pautada por políticas públicas consistentes. Primeiro efeito negativo da permanente reconfiguração da institucionalidade, é a etapa inicial de desorganização – quem e o que vai para onde, na nova configuração de ministérios ou secretarias. O problema não é de menor importância, eis que é possível a dissociação entre técnicos que desenvolveram uma determinada linha de ação estatal, e este mesmo programa – que pode ser remanejado, sem o pessoal que o concebeu, para outra estrutura. A perda de aprendizado institucional é evidente, assim como o empobrecimento do processo de avaliação da política pública – hoje imperativo constitucional, como antes já enfrentado por Fabrício Motta, nesta mesma coluna. Segundo efeito negativo está em que o rearranjo institucional determina efeitos igualmente no orçamento – quando menos, algum tipo de remanejamento de recursos é de se empreender. Nisso se terá mais uma vez, óbice à adequada execução de políticas públicas em curso. O tema do financiamento pode se transformar numa batalha por espaços de poder – e enquanto isso, o problema público remanesce sem enfrentamento. Terceiro efeito negativo da erosão da institucionalidade é dificultar a ação dos veto players, que existem na administração pública por exigência constitucional. A pulverização de iniciativas, entre uma miríade de supostas estruturas, dificulta o acompanhamento da ação pública, e com isso, a

aferição de sua aderência para com os parâmetros constitucionais. A conjugação destes componentes se apresenta como um fator determinante para a erosão do projeto de otimização da ação estatal pela via das políticas públicas. A afirmação permanente da importância desse instrumento – seja por quem for – se resume a mera proclamação retórica, se não se empreender ao enfrentamento destas iniciativas solertes, que sem dizer isso, e ainda que presididas por boa inspiração, minam a cada dia, o ideário de uma ação estatal planejada, congruente, atenta à implementação e à avaliação. É preciso portanto ampliar a agenda de pesquisa em sede de políticas públicas para compreender também esses aspectos. [1] Exemplo verdadeiramente intuitivo são as ações de saúde e aquelas de assistência social – segmentos sociais identificados como vulneráveis em estratégias deste último campo, podem demandar ações específicas na área da saúde. [2] Este ponto se tem por mais desenvolvido na intervenção que desenvolvi por ocasião do II Congresso Brasileiro de Direito e Políticas Públicas, promovido na UNISC, cujo vídeo se tem por disponível em <https://www.youtube.com/live/4pt9yuMDSTw?si=oM4qX9UvTU4eH8zl> , a partir de 2:26:00 de minutagem. [3] É lugar comum, na administração pública, a superveniência de decisões de contingenciamento, ou outras providências de bloqueio orçamentário que se dão a partir de números mágicos como 30%... [4] A ênfase no debate judicial sobre emendas parlamentares tem se verificado em relação à transparência, seja do destinatário da escolha alocativa, seja no que toca aos termos da aplicação dos recursos. [5] Suponhamos que a política pública em curso envolva, por exemplo, tratamento ambulatorial de drogadictos, e o parlamentar opte por destinar recursos para a construção de uma unidade de internação destes mesmos pacientes.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

SCHWIND, Rafael Wallbach. Pequeno manual de desconstrução de políticas públicas. *conjur_import*, 27 mar. 2025. Disponível em: <https://conjur.com.br/2025-mar-27/pequeno-manual-de-desconstrucao-de-politicas-publicas>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/rafael-wallbach-schwind/pequeno-manual-de-desconstrucao-de-politicas-publicas>. Acesso em: 30 set. 2026.

APA 7ª edição

Schwind, R. W. (2025, March 27). Pequeno manual de desconstrução de políticas públicas. **conjur_import**. <https://conjur.com.br/2025-mar-27/pequeno-manual-de-desconstrucao-de-politicas-publicas>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

SCHWIND, Rafael Wallbach. 2025. "Pequeno manual de desconstrução de políticas públicas." **conjur_import**, March 27. <https://conjur.com.br/2025-mar-27/pequeno-manual-de-desconstrucao-de-politicas-publicas>

BibTeX

```
@article{rafael-wallbach-schwind-pequeno-manual-de-desconstru-o-de-pol-ti-2025,  
author = {Schwind, Rafael Wallbach},  
title = {Pequeno manual de desconstrução de políticas públicas},  
journal = {conjur_import},  
year = {2025},  
url =  
{https://conjur.com.br/2025-mar-27/pequeno-manual-de-desconstrucao-de-politicas-publicas},  
urldate = {2025-03-27}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>