

# AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOB A ÓTICA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – AGU

Filipo Bruno Silva Amorim <sup>1</sup>

Resumo: Este artigo procura analisar, ainda que brevemente, o papel da Advocacia-Geral da União – AGU na formulação e implementação de políticas públicas na esfera federal. Introduce-se o tema cotejando a dinâmica existente entre os atores que direta ou indiretamente influem na formação da agenda política Estatal, em um ambiente democrático. Passa-se a uma rápida análise acerca do interesse público e das políticas públicas, especialmente no que toca às fases que compreendem a sua formulação e implementação. Estuda-se, ainda, a natureza jurídica e o *status* constitucional da Advocacia-Geral da União, como Função Essencial à Justiça, na busca, por fim, da visualização da formulação e da implementação das políticas públicas sob a sua ótica, tanto no âmbito da consultoria jurídica, quanto sob a ótica do contencioso judicial.

Palavras-Chave: Advocacia-Geral da União – Políticas Públicas – Formulação – Implementação.

Sumário: 1. Introdução do tema. 2. Interesse público e políticas públicas. 2.1 Interesse Público. 2.2 Políticas Públicas 3. Advocacia-Geral da União e sua natureza jurídica – seu *status* constitucional. 4. Desenvolvimento do Estado: as políticas públicas sob a ótica da Advocacia-Geral da União – AGU. 5. Conclusões. 6. Referências

---

<sup>1</sup> Procurador Federal, Vice-Diretor da Escola da Advocacia-Geral da União, especialista em Direito Constitucional pela UNISUL e mestrando em Direito e Políticas Públicas pelo UniCEUB.



## 1 INTRODUÇÃO DO TEMA

Este artigo tem por escopo analisar<sup>2</sup>, ainda que de forma breve, o envolvimento da Advocacia-Geral da União - AGU, função essencial à justiça, prevista no art. 131<sup>3</sup> do texto da Constituição Federal, no desenvolvimento e viabilização das políticas públicas do Estado brasileiro, que se dá, de maneira prévia, por meio de orientação prestada à União, bem como na defesa judicial dessas mesmas políticas públicas, em momento posterior.

Tal estudo parte da premissa de que grande parte das políticas públicas é desenvolvida e efetivada pelos governos dos Estados Nacionais, em conjunto com os demais atores sociais, em especial com as “forças de mercado”. No caso do Brasil, o Poder Executivo Federal<sup>4</sup> – entendido este de forma

---

<sup>2</sup> A abordagem do tema proposto se dá com esteio na técnica de pesquisa bibliográfica, buscando elementos na legislação pertinente à matéria, na doutrina (livros, artigos, periódicos, discursos etc.) nacional e estrangeira e na jurisprudência pátria.

<sup>3</sup> Constituição Federal de 1988 – Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

<sup>4</sup> Constituição Federal de 1988 – Art. 76. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado.

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) II – exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal; (...) XI – remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias; (...) XXIII – enviar para o Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição; (...) XXVII – exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

ampla, a abranger tanto a Administração Direta quanto a Indireta (autarquias e fundações públicas federais) –, representado, em última instância, pela figura do Presidente da República, detém, na pessoa deste último, concomitantemente as competências de Chefia de Estado e de Chefia de Governo. Neste sentido, outras não são as palavras de Francisco G. Heidemann<sup>5</sup> quando afirma que “*em termos político-administrativos, o desenvolvimento de uma sociedade é o resultado das decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados em conjunto com as demais forças vivas da sociedade (atores sociais), sobretudo com as chamadas “forças de mercado”*”. Em seu conjunto, essas decisões, ações e/ou inações de governo e de outros atores sociais, constituem o que se conhece com a denominação de *políticas públicas*.

Nesse contexto, como a Advocacia-Geral da União tem por função basilar, declarada constitucionalmente, representar a União – repita-se, Administração Direta e Indireta –, judicial e extrajudicialmente, bem como exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, sua atuação estaria diretamente ligada à viabilização dessas mesmas políticas públicas.

Com efeito, a implementação de políticas públicas – que deverá sempre vincular-se a mais estrita legalidade (art. 37, II da CF/88) – em um Estado democrático de direito, como efetivamente é o brasileiro<sup>6</sup>, quase sempre reflete uma tarefa árdua.

Embora se possa afirmar – consciente das discussões que

---

<sup>5</sup> HEIDEMANN, Francisco G. *Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento*. In: HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco (Organizadores). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009. p. 28.

<sup>6</sup> Constituição Federal de 1988 – Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político.

fatalmente surgirão dessa afirmação – que nem toda política de governo externa uma política pública de Estado, toda política pública de Estado deve estar contida numa política de governo<sup>7</sup>. Tal relação implica muitas vezes, por questões políticas e/ou ideológicas naturais a uma sociedade plural, numa enorme judicialização dos atos tendentes à materialização das políticas públicas pretendidas pelos que dirigem o Estado.

Referida judicialização, por sua vez, é inerente a um Estado Democrático de Direito, onde os debates políticos são amplos e cujos dissensos muitas vezes são levados à apreciação do Poder Judiciário com escudo na norma inserta no art. 5º, XXXV da Constituição Federal: “a lei não excluirá da apreciação do Poder judiciário lesão ou ameaça a direito”.

A clássica teoria da tripartição dos Poderes, de Charles Louis de Secondat, barão da Brède e de Montesquie – na qual o poder freia o próprio poder, e que, em função disto, a engrenagem Estatal só gira em havendo uma harmonia de entendimentos na busca do interesse público – adotada pelo texto Constitucional Pátrio em seu art. 2º<sup>8</sup>, sinaliza que muitas vezes os poderes tendem a se paralisar mutuamente. E quando tal engrenagem se vê prestes a parar, ou a mover-se de forma desarmônica, o Poder Judiciário é chamado a mediar e a

---

<sup>7</sup> “Mais recentemente, surgiram referências a ‘políticas de Estado’ em lugar de políticas públicas ou governamentais. Elas teriam caráter particularmente estável e inflexível e obrigariam todos os governos de um Estado em particular a implementá-las, independentemente dos mandatos que os eleitores lhes confiassem, em momentos históricos distintos. Na prática, a noção de política de Estado difere pouco do conceito de política pública, pois se limita aos valores consagrados na Constituição. Afinal, governos democráticos não disputam princípios constitucionais, que se presumem universais; simplesmente, cumprem-nos.” (HEIDEMANN, Francisco G. *Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento*. In: HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco (Organizadores). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009. p. 30)

<sup>8</sup> Constituição Federal de 1988 – Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

“aparar as arestas” dos interesses postos em conflito.

Este ambiente social de constantes lutas<sup>9</sup> e conflitos de interesse, ainda que singelamente exposto, é o caminhar natural do Estado em um ambiente democrático e plural. Nas palavras de Maria Cecília de Souza Minayo<sup>10</sup> tal característica é bem

---

<sup>9</sup> A respeito dos conflitos (lutas) como elemento de coesão social, Georg Simmel esclarece: “Que la lucha tiene importancia sociológica, por cuanto causa o modifica comunidades de intereses, unificaciones, organizaciones, es cosa que en principio nadie ha puesto en duda. En cambio, ha de parecer paradójico a la opinión común el tema de si la lucha, como tal, aparte sus consecuencias, es ya una forma de socialización. Al pronto parece ésta una mera cuestión de palabras. Si toda acción recíproca entre hombres es una socialización, la lucha, que constituye una de las más vivas acciones recíprocas y que es lógicamente imposible de limitar a un individuo, ha de constituir necesariamente una socialización. De hecho, los elementos propiamente disociadores son las causas de la lucha: el ódio y la envidia, la necesidad y la apetencia. Pero cuando, producida por ellas, ha estallado la lucha, ésta es un remedio contra el dualismo disociador, una vía para llegar de algún modo a la unidad, aunque sea por el aniquilamiento de uno de los partidos. (...) La lucha es ya una distensión de las fuerzas adversárias; el hecho de que termine en la paz, no es sino una expresión que demuestra que la lucha es una síntesis de elementos, una contraposición, que juntamente con la composición, está contenida bajo un concepto superior. Este concepto se caracteriza por la común contrariedad de ambas formas de relación; tanto la contraposición como la composición, niegan, en efecto, la relación de indiferencia. Rechazar o disolver la socialización son también negaciones; pero la lucha significa el elemento positivo que, con su carácter unificador, forma una unidad imposible de romper de hecho, aunque si pueda escindirse en la idea.

(...)

Así como el cosmos necesita ‘amor y odio’, fuerzas de atracción y de repulsión, para tener una forma, así la sociedad necesita una relación cuantitativa de armonía y desarmonía, de asociación y competencia, de favor y desfavor, para llegar a una forma determinada. Y estas divisiones intestinas no son meras energías pasivas sociológicas; no son instancias negativas; no puede decirse que la sociedad real, definitiva, se produzca solo por obra de las otras fuerzas sociales, positivas, y dependa negativamente de que aquellas fuerzas disociadoras lo permitan. Esta manera de ver, corriente, es completamente superficial; la sociedad, tal como se presenta en la realidad, es el resultado de ambas categorías de acción recíproca, las cuales, por tanto tienen ambas un valor positivo.” (SIMMEL, Georg. *Sociologia: Estudios sobre las formas de socialización*. Edited by M. G. Pelayo. 2 ed. 2 volumes. Vol I, *Política y Sociología*. Madrid: Biblioteca de la Revista de Occidente. Original edition, *Soziologie Untersuchungen über die Formen de Vergesellschaftung*, 1908, p. 265-267).

<sup>10</sup> “Quando busca compreender a dinâmica dos processos de intervenção,

explicada pela Teoria Marxista, em contraposição à teoria funcionalista, onde a dialética dos conflitos é fonte perene de transformações/mudanças sociais.

Diante desta céleuma, onde a abertura do regime democrático pode inviabilizar o caminhar do Estado, que, registre-se por oportuno, não constitui um fim em si mesmo<sup>11</sup>,

---

frequentemente um analista social se fundamenta em duas correntes que repercutem, também, na formulação de teorias sociais.

A primeira considera que todas as perturbações notórias na sociedade, ou em instituições como uma escola, um hospital e uma universidade se explicam primordialmente pela intervenção de causas exteriores passíveis de serem controladas. Esta visão se assenta na ilusão de que seria possível existir uma sociedade equilibrada e fechada, onde não houvesse conflitos nem contradições. O equilíbrio social constituiria o indicador de uma sociedade saudável e a influência externa, quase sempre, deve ser considerada negativa. Por dedução, quem se guia por essa mentalidade crê que é possível controlar os problemas, isolar as contradições e, assim, voltar sempre no ponto de equilíbrio. Tais pressuposições se apóiam na corrente sociológica positivista-funcionalista, tão presente ainda na academia e nas teorias aplicadas.

Ao pensamento funcionalista se opõe outra concepção. Os formuladores e seguidores deste pensamento consideram que a sociedade e as instituições vivem em permanentes conflitos internos e é a própria existência destes problemas que provoca mudanças. A capacidade de transformação, portanto, estaria dentro da sociedade em geral e das instituições em particular, uma vez que as contradições ocorrem em todos os tipos de interações humanas. Seria importante, em conseqüência, intervir nelas, explorando suas potencialidades internas de provocar mudanças. O marxismo é a corrente teórica inspiradora de tal posição que explora a dialética dos conflitos como fonte perene de transformações.

(...)

A dinâmica global das transformações sociais acontece, simultaneamente, por via de forças externas e internas, umas atingindo e influenciando as outras.” (MINAYO, Maria Cecília; ASSIS, Simone Gonçalves de; SOUZA, Edinilsa Ramos. *Avaliação por triangulação de métodos: Abordagem de Programas Sociais*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. p. 54-56)

<sup>11</sup>A esse respeito leciona Bercovici: “O Estado, como toda instituição humana, tem uma função objetiva que nem sempre está de acordo com os fins subjetivos de cada um dos homens que o formam. A determinação do sentido do Estado é de crucial importância para a sua compreensão. Sem uma referência ao sentido do Estado, os conceitos da Teoria do Estado, segundo Heller, seriam vazios de significado, não sendo possível diferenciá-lo de outras organizações sociais. A atribuição de fins ao Estado significa, praticamente, sua justificação, sua legitimação material. De acordo com Jellinek, os fins do Estado não servem para determinar o que acontecerá, mas para determinar o que não deve ser feito. (...)

*que medidas preventivas poderiam ser tomadas para evitar os entraves impostos ao Estado por si próprio?* Esta questão não se concentra ou se restringe aos limites de uma indagação estritamente acadêmica, mas, ao contrário, reflete uma batalha diuturna para a materialização de políticas públicas que correspondam aos anseios da sociedade.

Antes da promulgação da nossa Lei Fundamental, e ainda sob a vigência da Carta de 1967, alterada pela EC nº 1/69, era o Ministério Público Federal quem exercia cumulativamente as atribuições de *custos legis* e da defesa judicial da Fazenda Pública, no âmbito federal. O mesmo ente que em um determinado momento poderia demandar judicialmente contra o Estado, em outro o defendia. Atualmente, tal fato salta aos olhos como um claro contra-senso, some-se a isto a diminuta estrutura de material humano (entenda-se Procuradores da República, Procuradores Regionais da República e Subprocuradores Gerais da República) que possui o Ministério Público Federal para bem gerir ambas as missões, tendo em vista a gigantesca necessidade da União em se ver representada. Todavia, essa foi a realidade que perdurou até o advento da Constituição de 1988. Não é a toa que o ex Advogado-Geral da União e hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Ferreira Mendes, em voto vista

---

Na questão dos fins do Estado, o conceito-chave do Estado Social é a distribuição. O papel primordial do Estado Social é o de promover a integração da sociedade nacional, ou seja, 'el proceso constantemente renovado de conversión de una pluralidad en una unidad sin perjuicio de la capacidad de autodeterminación de las partes.' (...)

A fixação constitucional dos objetivos da República no art. 3º insere-se neste contexto de legitimação do Estado pela capacidade de realizar fins predeterminados, cuja realização se dá por meio de políticas públicas e programas de ação estatal. O próprio fundamento das políticas públicas, segundo Maria Paula Dallari Bucci, é a existência dos direitos sociais, que se concretizam através de prestações positivas do Estado, e o conceito de desenvolvimento nacional, que é a principal política pública, conformando e harmonizando todas as demais." (BERCOVICI, G. *Constituição econômica e desenvolvimento – uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros Editores. 2005. p. 106-107.)

proferido no julgamento do Mandado de Segurança nº 23.041-5/SC<sup>12</sup>, veementemente afirmou haver verdadeiro “estelionato pela via judicial” no tocante à defesa do Poder Público perante o Judiciário.

É nesse momento histórico que surge a Advocacia-Geral da União – AGU, concebida com a Constituição de 1988, mas nascida sob a égide da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. Destarte, é-nos permitido questionar: por ser o órgão responsável pela orientação e defesa da União no âmbito jurídico, deteria a AGU o múnus do auxílio à viabilização das políticas públicas Estatais? Qual o seu papel nesse contexto? Eis o problema que se apresenta.

## 2 INTERESSE PÚBLICO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste tópico se buscará trazer à tona alguns entendimentos do que vem a ser “Interesse Público” e, em seguida, do que seriam “Políticas Públicas”, a fim de verificar se há alguma conformidade ou relação de necessidade entre ambos os conceitos.

Em havendo tal complementaridade, verificar-se-á se a atuação da Advocacia-Geral da União – AGU, nesse contexto, exerce papel relevante ou se é indiferente no processo/ciclo da política pública Estatal.

Esclareça-se, desde já, que muitos dos conceitos que se

---

<sup>12</sup> “Não foi por acaso que, neste campo [refere-se às ações contra a União, suas autarquias e fundações], sucederam-se escândalos com a condenação do Poder Público a somas absurdas. Esta foi a seara de atuação grandemente extensa daquilo que eu tenho chamado de ‘ESTELIONATO PELA VIA JUDICIAL’. Propunham-se ações contra entes indefesos. Impunham-se cálculos que jamais seriam conferidos. É por isso que alguns segmentos da advocacia envolvidos com crimes sérios, muito semelhantes àqueles noticiados nessa chamada operação Anaconda, passaram a atuar na advocacia contra o Poder Público, especialmente contra as autarquias e fundações. São expressivos os casos de decisões contrárias à jurisprudência desta Corte, que somente foram revertidas graças à atuação da Advocacia-Geral da União.”



pretende utilizar e das relações que se estabelecerão levarão em consideração a concepção de tipo ideal, centro da doutrina epistemológica de Max Weber<sup>13</sup>:

O conceito de tipo ideal se situa no ponto de convergência de várias tendências do pensamento weberiano. O tipo ideal está ligado à noção de compreensão, pois todo tipo ideal é uma organização de relações inteligíveis próprias a um conjunto histórico ou a uma seqüência de acontecimentos. Por outro lado, o tipo ideal está associado ao que é característico da sociedade e da ciência moderna, a saber o processo de racionalização. A construção de tipos ideais é uma expressão do esforço de todas as disciplinas científicas para tornar inteligível a matéria, identificando sua racionalidade interna, e até mesmo construindo esta racionalidade a partir de uma matéria ainda meio informe. Por fim, o tipo ideal se vincula também à concepção analítica e parcial da causalidade. O tipo ideal permite, de fato, perceber indivíduos históricos ou conjuntos históricos. Mas o tipo ideal é uma percepção parcial de um conjunto global; conserva, para toda relação causal o seu caráter parcial, mesmo quando, em aparência, abrange toda uma sociedade.

Feitos esses registros, avancemos no nosso estudo.

## 2.1 INTERESSE PÚBLICO

Cumpra registrar, ainda que se possa entender desnecessário, que o Estado, como dito anteriormente, não constitui um fim em si mesmo. Absolutamente. A figura do

---

<sup>13</sup> ARON, Raymond. *As etapas do pensamento sociológico*. São Paulo: Martins Fontes, 1995. p. 482.

Estado foi concebida com uma finalidade, um objetivo que resumidamente se poderia externar como sendo: cumprir funções públicas, visando sempre e inarredavelmente, o interesse público, o interesse da coletividade que o integra.

Mas, hodiernamente falando, o que vem a ser a finalidade ou interesse público? Onde se encontra definida tal expressão? Este é um questionamento de singular relevância no desenvolvimento do tema que este artigo propõe tratar.

No entendimento do professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto, o interesse público não se confunde nem com a somatória dos interesses individuais, nem com o interesse do próprio Estado, nem muito menos com o interesse dos governantes.<sup>14</sup> Ao contrário, para o referido autor, seria a *projeção coletiva do interesse social*, reflexo do viés gregário próprio do individualismo humano, que também alimentaria interesses sociais, com características solidárias e diretamente relacionadas aos diferentes grupos sociais a que pertença o homem.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup>“Realmente, se o conceito de *interesse público* expressasse a *soma dos interesses individuais*, a existência do Estado seria um mal necessário, apenas tolerado como instrumento de cooperação impositiva para realizá-los. Se fosse um *interesse próprio do Estado*, neste caso não se identificaria com o da *sociedade* e representaria a negação do *princípio republicano*. Finalmente, se o interesse público se *identificasse com o dos governantes*, neste caso o Estado não passaria de um instrumento de opressão, negando-se o *princípio democrático*.” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: Parte Introdutória, Parte Geral e Parte Especial*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 276)

<sup>15</sup>“Resta, assim, a ser considerada, a conclusão, eticamente impecável, de que o homem tem instintivamente inata e desenvolve em sua vida de relação, além da sua *individualidade*, uma *dimensão gregária*. Em razão disso, em acréscimo aos seus *interesses individuais*, reflexos de sua individualidade, também alimenta, como expõe Walter Lippman, *interesses sociais*, como reflexo de seu gregarismo, com características solidárias e respectivamente correlacionadas aos distintos grupos da sociedade a que pertença.

Assim, é a *projeção coletiva do interesse social*, ainda que embrionário ou incipiente – mas que pode e deve ser desenvolvido e aperfeiçoado em cada indivíduo pelo cultivo da *solidariedade* e do *civismo* – a responsável pelo desenvolvimento dessa categoria transcendental, do *interesse metaindividual*, do qual, o *interesse público*, enquanto *fenômeno sociológico*, emerge diferenciado na consciência

Mas para ser válido, o chamado interesse público (projeção coletiva do interesse social) deve estar “qualificado pela ordem jurídica vigente em cada sociedade organizada”<sup>16</sup>. Neste sentido, interessante o ponto de vista do Procurador Federal Marcelo de Siqueira Freitas, em artigo intitulado “A Procuradoria-Geral Federal e a Defesa das Políticas e do Interesse Públicos a Cargo da Administração Indireta”<sup>17</sup>, quando afirma que o interesse público, enquanto definição de políticas a serem implementadas por um determinado governante, cuja legitimidade lhe foi conferida pelo voto popular, deve ser aquele fixado em lei ou outros atos normativos válidos no sistema constitucional brasileiro.

De igual modo, o professor Leonardo José Carneiro da Cunha<sup>18</sup>, também advogado público, leciona ser indubitoso

---

gregária e, como *fenômeno jurídico*, qualificado pela ordem jurídica vigente em cada sociedade organizada.” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: Parte Introdutória, Parte Geral e Parte Especial*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 276-277)

<sup>16</sup>Vide citação 15, parte final.

<sup>17</sup>“A legitimidade conferida pelo voto popular garante ao Presidente da República e aos congressistas, no plano federal, a prerrogativa, observadas suas competências constitucionais, em razão do Estado democrático de direito, da definição das políticas a serem implementadas pela União, conforme venham a ser fixadas em lei ou outros atos normativos válidos no sistema constitucional brasileiro. Estes, por sua vez, quando editados, informam ao administrador público o interesse público que deve ser por ele perseguido na implementação das ações sob sua atribuição.” (FREITAS, Marcelo de Siqueira. A Procuradoria-Geral Federal e a Defesa das Políticas e do Interesse Públicos a Cargo da Administração Indireta. *Revista da AGU*, Ano VII – Número 17, Jul/set. 2008, p. 14.)

<sup>18</sup>“Estruturada para atingir o bem comum e assegurar um mínimo de direitos e garantias para o indivíduo, a Administração Pública tem a incumbência intrínseca de executar serviços que resem o matiz da necessidade e comodidade públicas, voltando seus esforços para o incremento e desenvolvimento de atividades que lhes são impostas pela sociedade.

(...)

À evidência, todo ato administrativo deve atender a finalidade imposta *ex lege*. A Administração Pública só se justifica como fautziz da realização do interesse coletivo se seus atos forem dirigidos para a consecução do fim público a que se destina. Daí a proibição de o administrador agir em desconformidade com a finalidade da lei, cujo cumprimento lhe incumbe preservar.

que a atividade administrativa deve pautar-se de acordo com os enunciados inscritos em normas jurídicas, bem como que as finalidades que o Poder Público visa alcançar são resultado de previsões impostas em textos normativos.

No entender de Kelsen, procurando conferir um conceito jurídico ao Estado, este (o Estado) é o próprio Ordenamento Jurídico<sup>19</sup>. Ora se o Estado busca a consecução da finalidade

---

(...)

Se é indubitável que a atividade administrativa deve pautar-se de acordo com os enunciados inscritos em normas jurídicas, não é menos indubitável que as finalidades a serem alcançadas pelo Poder Público resultam de previsões legais que impõem como obrigatório o seu atendimento.

Ora, se a atividade administrativa depende da lei e a própria ordem normativa propõe uma gama de finalidades a serem atingidas, estas mesmas finalidades se afiguram como obrigatórias. Logo, a busca de tais finalidades pela Administração tem o caráter de *dever* que lhe é imposto *ex vi legis*.

O fim legal, que é necessariamente um fim de interesse público, sempre está ‘na base de todo ato administrativo (até mesmo os aparentemente individualíssimos no seu alcance, repercutem sobre o interesse coletivo ou a ele se ligam, ainda que remotamente)’, constituindo, assim, um dos elementos essenciais à sua validade.” (CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. 6. ed. São Paulo: Dialética, 2008. p. 505-506).

<sup>19</sup> Segundo Kelsen, há uma visão que relaciona o Direito e o Estado de forma análoga à relação entre o Direito e o indivíduo. Sob essa perspectiva, tem-se que o Direito, embora criado pelo Estado, regula a conduta deste último, do mesmo modo como o Direito regula a conduta dos homens.

Assim, como existe um conceito jurídico de pessoa ao lado do conceito biológico de homem, determinada corrente acredita existir um conceito sociológico de Estado ao lado de seu conceito jurídico. Nesse sentido, o Estado e o Direito são dois objetos diferentes e essa dualidade é, segundo aponta, um dos fundamentos da ciência política e da jurisprudência modernas.

Logo em seguida, Kelsen combate esse dualismo com a seguinte motivação: “Contudo, esse dualismo é teoricamente indefensável. O Estado como comunidade jurídica não é algo separado de sua ordem jurídica, não mais do que a corporação é distinta de sua ordem constitutiva. Uma quantidade de indivíduos forma uma comunidade apenas porque uma ordem normativa regulamenta sua conduta recíproca. A comunidade (...) consiste tão-somente numa ordem normativa que regulamenta a conduta recíproca dos indivíduos. O termo “comunidade” designa o fato de que a conduta recíproca de certos indivíduos é regulamentada por uma ordem normativa. A afirmação de que os indivíduos são membros de uma comunidade é uma expressão metafórica, uma descrição figurada de relações específicas entre os indivíduos, relações constituídas por uma ordem normativa.

Como não temos nenhum motivo para supor que existam duas ordens normativas

pública e esta, por sua vez deve estar prevista normativamente, e o Estado, na visão de Kelsen, é o próprio Ordenamento Jurídico, todos os conceitos aqui trabalhados: Estado, norma e finalidade pública se completam e se confundem. Assim, nos encontramos inseridos em um ciclo de certo modo tautológico, já que os conceitos subseqüentes buscam esteio nos que lhe precedem e ao mesmo tempo lhes dão fundamento.

Vê-se, portanto, que a finalidade ou o interesse público reflete um anseio coletivo que está normativamente regulado no ordenamento jurídico de uma determinada sociedade. E a este ordenamento, que veicula os interesses do Estado (ou se consubstancia no próprio Estado, conforme lição kelseniana), encontra-se umbilicalmente vinculada a atuação da Administração Pública.

## 2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Feitas estas breves considerações, deve-se fixar, ainda que *en passant*, o que vem a ser “políticas públicas” e quais as dificuldades que o Estado enfrenta para viabilizá-las num ambiente democrático.

Francisco G. Heidemann, ao tratar do tema, propõe, a fim de compreender e superar a polissemia da expressão “política pública”, declinar as principais significações atribuídas à palavra “política”<sup>20</sup>. Neste sentido, externa algumas definições,

---

diferentes, a ordem do Estado e a sua ordem jurídica, devemos admitir que a comunidade a que chamamos ‘Estado’ é a ‘sua’ ordem jurídica. (...) O Estado como comunidade em sua relação com o Direito não é uma realidade natural, ou uma realidade social análoga a uma natural, tal como o homem é em relação ao Direito. Se existe uma realidade social relacionada ao fenômeno que chamamos de “Estado” e, portanto, um conceito sociológico distinto do conceito jurídico de Estado, então a prioridade pertence a este, não àquele. O conceito sociológico – cujo direito ao termo ‘Estado’ será ulteriormente examinado – pressupõe o conceito jurídico, e não *vice-versa*.” (KELSEN, Hans. Teoria geral do direito e do Estado. São Paulo: Martins Fontes, 2005. 4ª ed. p. 263-264)

<sup>20</sup>“De acordo com uma primeira categoria, a política engloba tudo o que diz respeito à vida coletiva das pessoas em sociedade e em suas organizações. Na frase clássica

a saber: 1) a política engloba tudo o que diz respeito à vida coletiva das pessoas em sociedade e em suas organizações; 2) a política trata do conjunto de processos, métodos e expedientes usados por indivíduos ou grupos de interesse para influenciar, conquistar e manter o poder; 3) a política é também a arte de governar e realizar o bem público; 4) numa visão mais operacional, a política pode ser entendida como ações, práticas, diretrizes políticas, fundadas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, para resolver questões gerais e específicas de uma determinada sociedade; 5) por fim, a política é concebida como a teoria política ou o conhecimento dos fenômenos ligados à regulamentação e ao controle da vida humana em sociedade.

---

de Aristóteles, ‘o homem é um animal político’, um ser político por natureza.

(...)

Em segundo lugar, a política trata do conjunto de processos, métodos e expedientes usados por indivíduos ou grupos de interesse para influenciar, conquistar e manter o poder. A *conjuntura* prevalece sobre a *estrutura*. Em vez de Aristóteles, é Maquiavel a figura emblemática nesta acepção. ‘Entrar na política’ e no ‘submundo da política’ são expressões que traduzem esse sentido. Quando predomina esse significado, por sua vez, os interesses conjunturais, particulares, podem comprometer, se não corromper, as instituições comuns.

A política, em terceiro lugar, é também a arte de governar e realizar o bem público. Nesse sentido, ela é o ramo da ética que trata do organismo social como uma totalidade e não apenas das pessoas como entidades individuais. Por isso, o ‘desenvolvimento’ como um alvo a ser perseguido deve ser qualificado para representar de fato um ‘bem público’; um processo de desenvolvimento que cristaliza desigualdades sociais, ou que destrói a natureza, por exemplo, não será visto como um ‘bem público’.

Em sua acepção mais operacional, a política é entendida como ações, práticas, diretrizes políticas, fundadas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, para resolver questões gerais e específicas da sociedade. Nesse sentido, o Estado passa a exercer uma presença mais prática e direta na sociedade, sobretudo por meio do uso do planejamento, que pressupõe políticas previamente definidas tanto de alcance geral ou ‘horizontal’ (por exemplo, política econômica), como de alcance ou impacto ‘setorial’ (por exemplo, política de saúde).

A política é concebida, finalmente, como a teoria política ou o conhecimento dos fenômenos ligados à regulamentação e ao controle da vida humana em sociedade, como também à organização, ao ordenamento e à administração das jurisdições político-administrativas (nações, estados, municípios ou distritos especializados).” Op. Cit. p. 28-29.

Após expor os vários significados para o termo “política”, Heidemann registra algumas definições para a expressão “política pública”<sup>21</sup>, externadas por diferentes autores, os quais entendem que as políticas públicas podem ser conceituadas como sendo desde a “alocação oficial de valores para toda a sociedade”, passando pela noção estrutural onde se entende essencial ao conceito de política “que esta contenha uma meta, objetivo ou propósito”, até aqueles que, de forma radical, entendem que a “política pública é tudo o que os governos decidem fazer ou deixar de fazer”.

No entendimento de Saravia<sup>22</sup>, políticas públicas seriam

---

<sup>21</sup> “Para David Easton, a política pública significa ‘a alocação oficial de valores para toda a sociedade’ (1953, p. 129). Já H. Lasswell e A. Kaplan definem política como ‘um programa projetado com metas, valores e práticas’ (1970, p. 71). E C. Friedrich garante que ‘é essencial ao conceito de política que contenha uma meta, objetivo ou propósito’ (1963, p. 70).

Outra forma de definir política pública é desdobrar esta noção geral em suas partes constitutivas. O cientista político C. O. Jones (1977, p. 4), por exemplo, propõe que se considere a distinção entre as várias propostas de políticas (meios especificados para atingir as metas), os programas (meios autorizados para atingir as metas), as decisões (ações específicas assumidas para implementar as metas) e os efeitos (os impactos mensuráveis dos programas).

De acordo com H. Eulau e K. Prewitt, ‘define-se a política como uma ‘decisão existente’, caracterizada por consistência e repetitividade comportamental tanto de quem a formula quanto também de quem a cumpre’ (1973, p. 465).

Entretanto, para o cientista político Thomas R. Dye, ‘a política pública é tudo o que os governos decidem fazer ou deixar de fazer’ (2005, p. 1)”. (Op. Cit. p. 29-30.)

<sup>22</sup> “Mas o que é uma política pública? Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é 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

fluxos de decisões públicas que visam a manutenção do equilíbrio social, ou, noutro viés, inclinados à promoção do desequilíbrio no fito de alterar a realidade. Afirma que é possível considerar as políticas públicas como estratégias (apontando para diversos fins) desejadas pelos diversos atores que participam do processo decisório. Ainda definindo o termo, mas sob uma perspectiva operacional, o autor afirma que se trata de um sistema de decisões públicas que visam ações ou omissões (preventivas ou corretivas) destinadas à manutenção ou alteração da realidade dos setores da vida social. Tal prática se dá por meio de definição de objetivos e estratégias de atuação, bem como pela alocação de bens e recursos necessários à consecução dos objetivos pretendidos e estabelecidos.

Em complemento, Saravia faz questão de consignar que não há uma racionalidade manifesta no processo de formação e implementação de políticas públicas, sendo impossível, no atual estágio do desenvolvimento tecnológico, que programas de computadores (tecnologia de racionalidade lógica), por exemplo, descrevam tais processos.

Em sentido similar, todavia sob o viés do relacionamento dialético e historicamente indexado do Estado com a sociedade que o forma, Lenaura Lobato afirma:

Como *locus* por excelência de realização das políticas públicas, o relacionamento Estado/sociedade é determinado pelas condições histórico-estruturais de desenvolvimento de uma

---

estabelecidos.

É importante destacar que o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranqüila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado. Não há, no presente estágio de evolução tecnológica, alguma possibilidade de fazer com que os computadores – aparelhos de racionalidade lógica por excelência – sequer consigam descrever os processos de política.” (SARAVIA, Enrique. *Introdução à análise de políticas públicas*. In: SARAVIA, Enrique, FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas, Coletânea* – Volume 1. Brasília: ENAP, 2006, p. 28-29.)



dada formação social. Essas condições remetem ao desenvolvimento das relações de produção, que, interagindo dialeticamente com características históricas e culturais, determinam padrões diversos desse relacionamento, em momentos históricos também diferentes, que permeiam direta ou indiretamente toda a sociedade. Mas os padrões desse relacionamento não são necessariamente passíveis de apreensão e podem, mesmo, ser contrariados, em situações políticas específicas. Já o plano de formulação de políticas públicas requer outras condições, que residem em um nível mais singular e são dadas pela organização sociopolítica específica onde se formula a política pública. Nesta são relevantes as organizações social e política vigentes (regime político e padrão de organização da sociedade), as condições econômicas e, em maior ou menor grau, as condições tecnológicas e culturais. Como nível intermediário, a análise de formulação de políticas também não possibilita que se incorra diretamente sobre padrões de relacionamento Estado/sociedade.

Para a análise do processo de formulação de políticas públicas é necessário, portanto, o tratamento de condições específicas de uma dada formação social. A importância da representação de interesses reside em que essas condições, quando referidas ao processo político que inscreve uma determinada política pública, não estão previamente dadas. Elas se manifestam através de diferentes atores sociais, que representam interesses diversos. Tanto as condições histórico-estruturais quanto as específicas que determinam direta e/ou indiretamente uma dada política pública, se

localizam no processo político que a circunscreve e se manifestam através de diferentes atores sociais. Os interesses são, portanto, a representação, no nível político, daquelas condições. A possibilidade de que se perpetuem ou sejam modificadas, é expressa na forma de demandas e através de grupos e/ou movimentos específicos da sociedade.<sup>23</sup>

Já na visão da professora Maria Paula Dallari Bucci<sup>24</sup> – tentando promover uma aproximação do referido conceito da realidade jurídica –, políticas públicas são programas de ação governamental que visam a coordenação dos meios à disposição do Estado (recursos públicos) e das atividades privadas, com a finalidade de realizar objetivos socialmente relevantes e especificados politicamente. Seriam, em poucas palavras, “metas coletivas conscientes” e, assim, um problema de direito público, em sentido lato. Prosseguindo, a referida autora afirma que adoção da concepção das políticas públicas no âmbito do direito consistiria em reconhecer um maior grau de confluência ou interpenetração entre as esferas jurídica e política, seja atribuindo-se ao direito critérios para elaboração de uma qualificação jurídica de decisões tomadas politicamente, seja conferindo-se ao direito uma postura mais informada por elementos da política.

Em outra passagem de sua obra, Dallari Bucci<sup>25</sup> afirma

---

<sup>23</sup> LOBATO, Lenaura. *Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas*. In: SARAVIA, Enrique, FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas, Coletânea – Volume 1*. Brasília: ENAP, 2006, p. 301-302.

<sup>24</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 241-242.

<sup>25</sup> “As políticas são instrumentos de ação dos governos – o *government by policies* que desenvolve e aprimora o *government by law*. A função de governar – o uso do poder coativo do Estado a serviço da coesão social – é o núcleo da idéia de política pública, redirecionando o eixo de organização do governo da lei para as políticas. As políticas são uma evolução em relação à idéia de lei em sentido formal, assim como esta foi uma evolução em relação ao *government by men*, anterior ao constitucionalismo. E é por isso que se entende que o aspecto funcional inovador de

que as políticas são instrumento de ação de governos e que a função de governar é o núcleo da idéia de políticas públicas, num redirecionamento do eixo organizacional do referido governo da noção exclusiva da legalidade (norma geral e abstrata) para as políticas públicas, como seu programa de ação.

Seguindo esse rumo, ter-se-ia como exemplo robusto de política pública de Estado aquele tendente à perfectibilização dos direitos sociais constitucionalmente previstos. No caso, a Lei Fundamental pátria, em seu art. 6º, externa de forma bastante clara o que são ditos direitos sociais, *verbis*: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

A União, por sua vez, a fim de tentar implementar tais direitos, deve buscar os caminhos legalmente viáveis à consecução do seu intento. Ademais, deve angariar recursos para materializar suas pretensões.

Como anteriormente referido, um dos pilares fundantes sob o qual se encontra apoiado o Estado (Administração Pública) é o princípio da legalidade, insculpido no art. 37, *caput* de nossa Constituição, cujo sentido foi objeto de

---

qualquer modelo de estruturação do poder político caberá justamente às políticas públicas.

‘A política, contraposta à noção de princípio, designa ‘aquela espécie de padrão de conduta [*standard*] que assinala uma meta a alcançar, geralmente uma melhoria em alguma característica econômica, política ou social da comunidade, ainda que certas metas sejam negativas, pelo fato de implicarem que determinada característica deve ser protegida contra uma mudança hostil’. Daí por que as argumentações jurídicas de princípios tendem a estabelecer um direito individual, enquanto as argumentações jurídicas de políticas visam a estabelecer uma meta ou finalidade coletiva.’

Esse seria o caminho para superar-se a concepção da norma geral e abstrata como referência central do aparelho burocrático do Estado, introduzindo-se no mundo do direito público o conceito de política pública como programa de ação.” (BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 252-253.)

reiteradas manifestações do professor Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>26</sup> no sentido de que a Administração só pode agir em estrita obediência à lei emanada do Estado.

Nenhum ato jurídico é válido, portanto, a não ser que seja conforme as regras editadas pelo Estado. Nenhuma autoridade de nenhum dos Poderes pode tomar decisões que contrariem normas válidas do sistema jurídico em que se encontram. Mesmo a mais alta das autoridades deve suportar a lei que editou, até que esta seja derogada por outra mais recente.

O princípio da legalidade, que informa todos os recantos do direito, não somente assume particular relevância no âmbito do direito constitucional, como no do direito administrativo, ou seja, informa todo o setor publicístico. É o grande princípio que domina a atividade do Estado - o da submissão à legalidade *lato sensu*, sentido em que é tomado hoje, na linha tradicional da antiga fórmula do Estado legal ou Estado de direito.

Na linguagem do direito administrativo, a implementação de políticas públicas, entendida no exemplo acima confeccionado como a viabilização dos direitos sociais e a angariação de recursos para tal, implica na prática de diversos atos administrativos, os quais, como dito, devem encontrar-se subsumidos à estrita legalidade.

Ingressando especificamente na temática “Políticas Públicas”, cumpre destacar as fases que antecedem e que

---

<sup>26</sup>“*No Estado de Direito, a Administração só pode agir, em obediência à lei, esforçada nela e tendo em mira o fiel cumprimento das finalidades assinadas na ordenação normativa. Como é sabido, o liame que vincula a Administração à lei é mais estrito que o travado entre a lei e o comportamento dos particulares.*

Com efeito, enquanto na atividade privada pode-se fazer tudo o que não é proibido, na atividade administrativa só se pode fazer o que é permitido. Em outras palavras, não basta a simples relação de não-contradição, posto que, demais disso, exige-se ainda uma relação de subsunção. Vale dizer, para a legitimidade de um ato administrativo é insuficiente o fato de não ser ofensivo à lei. Cumpre que seja praticado com embasamento em alguma norma permissiva que lhe sirva de supedâneo (...).” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo:Revista dos Tribunais, 1991. p. 301.)

suplantam a sua materialização, o que convencionamos chamar de “caminhos burocráticos”. Segundo Luiz Pedone<sup>27</sup> <sup>28</sup>, o processo de formação e de execução de um plano político alberga cinco etapas, a saber: 1ª) Formação de Assuntos Públicos e de Políticas Públicas; 2ª) Formulação de Políticas Públicas; 3ª) Processo Decisório; 4ª) Implementação das Políticas e 5ª) Avaliação de Políticas. Nas palavras Advogado Público Federal, César Kirsch, analisando as etapas indicadas por Pedone, infere-se que o papel da Advocacia Pública de Estado se destaca especialmente nas fases que compreendem a formulação das políticas públicas e a sua implementação<sup>29</sup>,

---

<sup>27</sup>PEDONE, Luiz. *Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas*. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1986.

<sup>28</sup>Tal qual Pedone, Heidemann afirma que “O ciclo conceitual das políticas públicas compreende pelo menos quatro etapas: a primeira refere-se às decisões políticas tomadas para resolver problemas sociais previamente estudados. Depois de formuladas, as políticas decididas precisam ser implementadas, pois sem ações elas não passam de boas intenções. Numa terceira etapa, procura-se verificar se as partes interessadas numa política foram satisfeitas em suas demandas. E, enfim, as políticas devem ser avaliadas, com vistas a sua continuidade, aperfeiçoamento, reformulação ou, simplesmente, descontinuidade.” (HEIDEMANN, Francisco G. *Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento*. In: HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco (Organizadores). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009. p. 34)

<sup>29</sup>“A formação de assuntos públicos e de políticas públicas compreenderia o momento em que surgem os problemas, com pensamentos e opiniões envolvendo esses temas. Constitui-se na formação de uma agenda política, contendo assuntos que merecem tratamento pelo Estado. (...)”

Na fase de formulação de políticas públicas é que se dá, efetivamente, o início das análises, estudos e debates dos pontos e fatores existentes acerca do problema existente. Os aspectos sociais, econômicos, políticos e jurídicos são aqui discutidos, a fim de se encontrar as melhores diretrizes e coordenadas, para a resolução da questão enfrentada. Valores, princípios e leis são examinados nessa fase. Igualdade, liberdade, legalidade, moralidade, solidariedade e democracia são fatores que devem ser incorporados ao processo de discussão.

A tomada de decisões é o momento em que o responsável pela política pública faz a escolha, dentre as opções que lhe foram apresentadas, para bem atingir o objetivo público colimado.

O processo decisório é o momento crítico do processo de política pública, pois o governante tem de ter muita prudência e equilíbrio, para encontrar a solução mais

cujos estudos, segundo Heidemann, não têm merecido maior atenção por parte da doutrina especializada no tema<sup>30</sup>.

---

adequada para o problema proposto. Uma decisão bem tomada terá condições de resolver o problema a ser enfrentado, ao passo que a decisão equivocadamente adotada, além de não resolver a situação, pode contribuir para agravá-la.

A implementação de políticas é a execução da política pública. Ocorre quando a política já está contida necessariamente numa espécie normativa. (...)

Por fim, a avaliação de políticas públicas compreende a análise dos resultados da política executada. Preocupa-se em saber se o programa da política pública alcançou o objetivo pretendido. A avaliação de resultados tem grande importância, pois serve para subsidiar o tomador de decisões a encontrar o caminho mais adequado, quando diante de situação que guarda semelhança com outra já previamente resolvida ou fracassada, ajudando-o a entender os motivos do sucesso ou insucesso anteriores, evitando que o mal se repita, ou aperfeiçoando o êxito alcançado.”

KIRSCH, César do Vale. *A necessária participação da Advocacia-Geral da União no processo de políticas públicas. Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 66, jun. 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4139>. Acesso: 10 fev. 2010.

<sup>30</sup> Analisando o tema acerca da fase de implementação da política pública, Heidemann destaca: “A preocupação com a implementação de políticas não tem merecido tantos estudos quanto as iniciativas de modelagem teórica para a formulação e para a avaliação de políticas. Por muito tempo predominou a visão, inconsciente por certo, de que as decisões políticas teriam impacto automático, uma vez tomadas. Não ocorria a idéia de que fosse necessário se preocupar em termos explícitos com sua implementação. A ‘descoberta’ da idéia de que a implementação das políticas demandaria um esforço consciente e explícito cobrou um tempo precioso até vencer a ingenuidade. Os desafios e as perplexidades que cercam a matéria em parte podem ser encontrados num texto clássico intitulado *Implementation* (de Presseman Wildawski), cuja 3ª e última edição apareceu em 1984. A literatura sobre implementação tem hoje três gerações (GOGGIN et al., 1990). Na exposição de Cline et al. (2000), a primeira baseou-se na metodologia do estudo de caso; a segunda elaborou e testou modelos de análise; e a terceira dedicase a desenvolver pesquisa na área de implementação, revisando e sintetizando os modelos analíticos propostos. A definição do problema de implementação continua intrigando os estudiosos, como mostra o estudo de Cline, segundo o qual o problema da implementação de uma política deve ser concebido como um esforço para se obter cooperação entre as pessoas incumbidas de promovê-la, e não meramente como um desafio gerencial para proporcionar as melhores condições de comunicação entre estas pessoas; a cooperação pressupõe uma abordagem decisória de natureza participativa e dialógica, e não apenas uma abordagem gerencial de eficácia comunicativa.” (HEIDEMANN, Francisco G. *Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento*. In: HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco (Organizadores). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília,

Neste contexto, é de se focar na conjugação imanente existente entre a formulação e implementação de políticas públicas no Estado brasileiro e a atuação da Advocacia-Geral da União – AGU como função essencial à justiça, órgão orientador do Poder Executivo e representante judicial e extrajudicial da União.

Mas antes de nos determos sobre esse tema, importante destacar o *status* constitucional<sup>31</sup> conferido à Advocacia-Geral da União, para entendermos o alcance de sua atuação em prol do Estado.

### 3 ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO E SUA NATUREZA JURÍDICA – SEU STATUS CONSTITUCIONAL

A Advocacia-Geral da União – AGU, prevista no art. 131, acima transcrito, integra, topograficamente falando, o Capítulo IV, do Título IV da nossa Constituição, que trata, por sua vez, das Funções Essenciais à Justiça.

Esse registro é importante, para demonstrar inicialmente que a AGU não foi encartada pelo Legislador Constituinte Originário dentro de nenhum dos outros capítulos do referido Título IV da Constituição, reservados especificamente a cada um dos três Poderes Estatais constituídos, a saber: Capítulo I –

---

2009. p. 37).

<sup>31</sup>“STATUS CONSTITUCIONAL”, expressão retirada de dois artigos: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira neto e José Antonio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 23-52.

KIRCH, César do Vale. A alavancagem da AGU para a consolidação e o sucesso da Advocacia Pública de Estado no Brasil. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira neto e José Antonio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 395-422.

Do Poder Legislativo; Capítulo II – Do Poder Executivo; e Capítulo III – Do Poder Judiciário.

Pela simples leitura da norma constante do art. 131 da CF/88 pode-se perceber a razão da inserção da Advocacia-Geral da União em Capítulo distinto: o fato é que compete à AGU representar judicial e extrajudicialmente a União (Administração Direita e Indireta). Assim, a AGU representa/defende todos os Órgãos e Poderes Públicos Federais, caso contrário, seria necessário haver uma Advocacia-Geral do Congresso Nacional, uma Advocacia-Geral do Poder Judiciário, uma Advocacia-Geral do Poder Executivo e assim sucessivamente.

Deste modo, vê-se que, na qualidade de entidade componente das Funções Essenciais à Justiça, a AGU goza, assim como o Ministério Público (entidade onde se consegue enxergar isso com maior nitidez e facilidade), de certa independência e liberdade no âmbito de sua atuação.

Tal assertiva resta mais robusta, quando se percebe que todos os órgãos que compõem as Funções Essenciais à Justiça são órgãos de *advocacia* em sentido *lato*. Com efeito, como registrado pelo professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto, o gênero *advocacia* se divide em advocacia privada e pública, sendo esta última subdividida em outras três categorias distintas<sup>32</sup>:

---

<sup>32</sup>“A *advocacia privada* é a prestada por *advogados*, em caráter particular, atuando na zeladoria, promoção e defesa de todos os interesses jurídicos, de modo geral, excetuando-se as atuações reservadas exclusivamente aos órgãos da *advocacia pública* (CF, art. 133). Esta, a *advocacia de pública*, é prestada organicamente na *estrutura do Estado*, através de órgãos unipessoais e funcionalmente independentes, subdividindo-se em três modalidades: a *advocacia da sociedade*, cometida ao Ministério Público (CF, art. 127), a *advocacia de Estado*, reservada expressamente à Advocacia-Geral da União, aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (CF, arts. 131 e 132) e, implicitamente, aos Procuradores autárquicos e fundacionais e aos Procuradores de municípios com investidura estatutária, e a *advocacia dos hipossuficientes*, confiada à Defensoria Pública (CF, art. 134).” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: Parte Introdutória, Parte Geral e Parte Especial*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 31)



- A Advocacia da Sociedade – própria do Ministério Público;
- A Advocacia de Estado – própria da Advocacia-Geral da União e das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal;
- A Advocacia dos Hipossuficientes – própria da Defensoria Pública.

Segundo Kirch<sup>33</sup>, “Essa separação (...) é meramente formal, já que todas as funções cometidas a essas instituições são coerentemente as de *ad vocare*, ou seja, falar sempre por alguém e em seu interesse.” Tais palavras, descontextualizadas, podem parecer conferir só menos importância à lição do professor Moreira Neto, mas não foi isso, em absoluto, que César Kirch declinou em seu artigo. Na verdade, suas palavras confirmam a lição do professor Moreira Neto e apontam para uma opção política do Constituinte de 1987-1988, qual seja, a de subdividir as funções da advocacia pública, de modo a conferir maior efetividade às atividades desempenhadas por cada uma das três Funções Essenciais à Justiça. Isto se deu em razão do insucesso do modelo anteriormente vigente, no qual o Ministério Público congregava todas as funções da Advocacia Pública no âmbito Federal<sup>34</sup>.

Além da independência própria dos órgãos que compõem as Funções Essenciais à Justiça, os membros das quatro carreiras<sup>35</sup> que integram a Advocacia-Geral da União – AGU gozam da independência particular dos advogados, em sentido estrito.

Ora, como dito, a Advocacia de Estado nada mais é do

---

<sup>33</sup>KIRCH, César do Vale. A alavancagem da AGU para a consolidação e o sucesso da Advocacia Pública de Estado no Brasil. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 396.

<sup>34</sup>Vide nota 12.

<sup>35</sup> Advogados da União, Procuradores da Fazenda Nacional, Procuradores Federais e Procuradores do Banco Central.

que uma subdivisão da própria Advocacia, a expressão “de Estado”, adjetivando o termo Advocacia, embora confira uma missão diferenciada aos membros da AGU, não lhes retira o *ethos* de Advogado. Portanto, todas as normas próprias da advocacia privada, que não conflitem com a missão constitucional da AGU, lhes são aplicáveis<sup>36</sup>.

Assim, é de se destacar a norma constitucional presente no art. 133 do texto constitucional, que assevera ser o advogado indispensável à administração da justiça, bem como *inviolável* por seus atos e manifestações, no exercício de sua profissão, respeitados os limites da lei. De igual modo, o art. 7º, I do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei 8.906/94) estabelece como direito do advogado o exercício, *com liberdade*, da profissão em todo o território nacional; e o art. 31, § 1º da mesma lei o *dever de independência*, em qualquer circunstância, que o advogado deve guardar no exercício do seu mister.<sup>37</sup> Por óbvio, registre-se, que tal liberdade e independência, frutos da inviolabilidade, devem ser lidos em consonância com os ditames da legalidade e dos entendimentos sumulados que vinculam a atuação do Advogado Público Federal.<sup>38</sup>

Tal independência é de crucial importância para exercício

---

<sup>36</sup>Outra não é a dicção do art. 3º, § 1º da lei 8.906/94, *verbis*: “Exercem atividades de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda nacional, da Defensoria Pública e das procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional.”

<sup>37</sup>MACEDO, Rommel. A atuação da Advocacia-Geral da União no controle preventivo de legalidade e legitimidade: independência funcional e uniformização de entendimentos na esfera consultiva. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira neto e José Antonio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 474.

<sup>38</sup>Lei complementar 73/93 – “Art. 28. Além das proibições decorrentes do exercício de cargo público, aos membros efetivos da Advocacia-Geral da União é vedado: (...) II – contrariar súmula, parecer normativo ou orientação técnica adotada pelo Advogado-Geral da União;”

do múnus do Advogado Público Federal, especialmente se considerarmos (e não podemos desconsiderar) que referidos agentes constantemente sofrem pressões políticas internas e externas que visam de todas as maneiras interferir na manifestação livre do seu entendimento, externada diuturnamente no exercício hermenêutico das normas constitucionais e legais conjugadas com as situações fáticas que lhes são submetidas.

#### 4 DESENVOLVIMENTO DO ESTADO: AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOB A ÓTICA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – AGU

Consoante normatizado pelo artigo 131 da Constituição Federal de 1988, antes reproduzido, a Advocacia-Geral da União representa a União (entenda-se Administração Direta e Indireta) judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe ademais o assessoramento jurídico e a consultoria do Poder Executivo Federal.

Vê-se, deste modo, que a atuação da AGU se dá em dois momentos distintos:

- O primeiro com um viés preventivo, orientando e apontando o norte a ser seguido pelo gestor público. Este seria o papel dos Advogados Públicos Federais que atuam nas consultorias jurídicas (seja nos Ministérios, seja nas consultorias junto às Autarquias e Fundações Públicas Federais). Seria um “a priori” (etapa da formulação da política pública);

- O segundo com um viés mais combativo, em contraposição ao primeiro, dir-se-ia repressivo. Este papel competiria aos Advogados Públicos Federais que atuam nos órgãos de contencioso judicial da AGU. Seria um “a posteriori” (etapa da implementação).

Segundo Rommel Macedo, o papel das consultorias

jurídicas seria garantir a higidez, entendida esta sob as perspectivas da legalidade e legitimidade, do ato administrativo praticado pelo gestor, responsável pela formulação da política pública de Estado que se visa implementar.<sup>39</sup> Nessa linha, Macedo destaca a nítida finalidade preventiva da atividade consultiva, como acima declinado, na medida em que impede que políticas públicas formuladas venham, no momento da sua implementação, a ser consideradas contrárias ao ordenamento jurídico, e, portanto, questionadas judicial ou extrajudicialmente.

Em imprescindível complementação, Bercovici destaca que as políticas públicas podem e devem ser controladas não apenas no que toca à legalidade formal dos seus atos constitutivos, mas, sobretudo, no que concerne à sua adequação constitucional<sup>40</sup>, especialmente quanto aos objetivos

---

<sup>39</sup>c“É justamente por objetivar garantir a aplicação dos princípios da legalidade e da legitimidade que a consultoria jurídica desempenhada pela Advocacia-Geral da União se caracteriza como uma verdadeira função de controle no processo político (*policy control*, à luz da classificação funcional de Karl Loewenstein). Garantindo que as políticas públicas formuladas no âmbito do Poder Executivo estejam de acordo com o ordenamento jurídico, tanto no plano constitucional como legal, a consultoria jurídica possibilita a responsabilização do administrador público pelos seus atos, na medida em que ele não se poderá valer de uma suposta eficiência no atendimento das demandas sociais para deixar de obedecer à lei e à Constituição.” (MACEDO, Rommel. A atuação da Advocacia-Geral da União no controle preventivo de legalidade e legitimidade: independência funcional e uniformização de entendimentos na esfera consultiva. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira neto e José Antonio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 472-473)

<sup>40</sup>c“As políticas públicas podem ser controladas, assim, não apenas em seus aspectos de legalidade formal, mas, também, no tocante à sua adequação ao conteúdo e aos fins da Constituição, que são, entre outros, fundamentalmente os fixados no art. 3º. A redução das desigualdades regionais é um imperativo que deve permear todas as políticas públicas propostas e executadas no Brasil. É inconstitucional qualquer política que atente contra os fins determinados na Constituição de 1988 e que desconsidere ou prejudique o desenvolvimento e a diminuição dos desequilíbrios regionais, a menos que a consideremos como algo que pode ser cumprido aleatoriamente, a bel-prazer dos detentores do poder.” (BERCOVICI, G.

fundamentais fixados no art. 3º da nossa Constituição<sup>41</sup>.

Não discrepando do entendimento acima esposado, Kirch<sup>42</sup> aponta que a consultoria jurídica da AGU irá auxiliar o Gestor/Governante e demais colaboradores, na correta elaboração do seu plano político. Tal plano deve se guiar pelos corolários da moralidade, legalidade e eficiência, de modo que se possa alcançar o sucesso na elaboração e futura execução das políticas públicas que visem a proporcionar o bem comum da sociedade em geral. Tal norte é de ser apontado pela referida consultoria jurídica<sup>43</sup>.

Contudo, se ainda assim ditas políticas públicas forem contestadas, caberá à Advocacia-Geral da União sob a perspectiva do contencioso judicial, ou seja, da defesa dos interesses públicos em juízo, atuar de modo a garantir a implementação do ato Administrativo Estatal.

---

*Constituição econômica e desenvolvimento – uma leitura a partir da Constituição de 1988.* São Paulo: Malheiros Editores. 2005. p. 112-113.)

<sup>41</sup>Constituição Federal de 1988 – Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; - III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

<sup>42</sup>KIRCH, César do Vale. A alavancagem da AGU para a consolidação e o sucesso da Advocacia Pública de Estado no Brasil. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira neto e José Antonio Dias Toffoli.* Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 401.

<sup>43</sup>Nas palavras de Dallari Bucci, “O modelo das políticas públicas não exclui o da legalidade, mas convive com ele. Para Charles-Albert Morand, as políticas públicas podem ser incorporadas à lei, se superpor a elas ou se pôr a seu serviço, num quadro em que o direito é cada vez mais desordenado, complexo e movediço. Não obstante, no modelo que estamos propondo, a realização das políticas deve dar-se dentro dos parâmetros da legalidade e da constitucionalidade, o que implica que passem a ser reconhecidos pelo direito – e gerar efeitos jurídicos – os atos e também as omissões que constituem cada política pública. O problema passa a ser, então, o de desenvolver a análise jurídica, ‘de modo a tornar operacional o conceito de política, na tarefa de interpretação do direito vigente e de construção do direito futuro’.” (BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas.* 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 255.)

Percebe-se, deste modo, que as atribuições Constitucionalmente previstas como próprias à Advocacia-Geral da União não são nem estanques nem separadas, ao contrário, complementam-se e comunicam-se mutuamente.

Tanto isso é verdade que o Procurador-Geral Federal, chefe da Procuradoria-Geral Federal – PGF<sup>44</sup>, em artigo anteriormente citado<sup>45</sup>, informou que até outubro de 2008, data do fechamento do referido ensaio, não havia nenhum projeto do Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal – PAC paralisado em razão de decisão judicial, fosse ela liminar ou definitiva.

Conforme estampado em seu 1º Balanço<sup>46</sup> (janeiro a abril de 2007), o PAC é um programa de *desenvolvimento* que ingressou na agenda política nacional, fazendo parte da ordem do dia da sociedade brasileira.

Constitui-se em um amplo conjunto de ações governamentais que tem por objetivo acelerar o ritmo de crescimento da economia, como sua própria denominação já denota, aumentando o emprego e a renda e diminuindo as desigualdades sociais e regionais, mantendo, por conseguinte, os fundamentos macroeconômicos que o Brasil vem implementando nos últimos anos, visando o controle da inflação, a consistência fiscal e a solidez nas contas externas<sup>47</sup>.

O principal instrumento por meio do qual o PAC pretende alcançar os objetivos acima traçados é a elevação dos

---

<sup>44</sup>A Procuradoria-Geral Federal – PGF é órgão vinculado à AGU, responsável pela representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, atuando também no que concerne às respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, bem como na apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades e na sua inscrição em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial, nos termos do art. 10, da Lei 10.480/02.

<sup>45</sup>Vide nota 17.

<sup>46</sup>Dados extraídos do site da Presidência da República, no link correspondente à Casa Civil: [http://www.casacivil.gov.br/arquivos/pasta.2010-07-28.8154672857/pac1\\_parte1apresenta.pdf](http://www.casacivil.gov.br/arquivos/pasta.2010-07-28.8154672857/pac1_parte1apresenta.pdf). Acesso: 12 set. 2010.

<sup>47</sup>Vide nota 41.

investimentos privados, ao lado do incremento no investimento público. Nesse sentido, o Governo Federal instituiu políticas de aumento do crédito e redução de juros, melhoria do ambiente de investimento, investimentos em infra-estrutura e aperfeiçoamento do sistema tributário.

Como se vê<sup>48</sup>, ainda que com uma rápida passada de olhos, há todo um planejamento voltado à formulação e implementação de políticas públicas de desenvolvimento em grande parte já iniciado. E, como dito por Bercovici<sup>49</sup>, o conceito de desenvolvimento nacional é a principal política pública que um governo pode pretender, e esse é o objetivo do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

Mas o que efetivamente é desenvolvimento? Seria o mesmo que modernização? Nas palavras de Bercovici<sup>50</sup>, não. Segundo o autor, o desenvolvimento só pode ocorrer por meio de um processo de ruptura com o sistema político vigente em determinado Estado.

Para que haja desenvolvimento é necessário haver transformação das estruturas sociais. Sem referidas transformações, não se está diante de um processo de desenvolvimento, mas de simples modernização, que, ao contrário, mantém o subdesenvolvimento que se visa superar, agravando a concentração de renda.

Deste modo, o conceito de desenvolvimento compreende, porém supera, o de crescimento. Nele, deve estar incluído, por exemplo, o elemento redistribuição de renda, conforme lecionam Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto no Capítulo I de sua obra<sup>51</sup>, “Dependência e Desenvolvimento na

---

<sup>48</sup>Maiores detalhes podem ser acessados no site indicado na nota 46, dentre outros cujo acesso é facilmente disponibilizado no site [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br) (link da Casa Civil).

<sup>49</sup>Vide nota 11.

<sup>50</sup>BERCOVICI, G. *Constituição econômica e desenvolvimento – uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros Editores. 2005. p. 53-54.

<sup>51</sup>CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de

América Latina: ensaio de interpretação sociológica”.

Tal ideal é externado de modo bastante contundente por Bercovici ao afirmar que o desenvolvimento não é uma mudança simplesmente quantitativa, mas acima de tudo qualitativa. E citando a conceituação de Fábio Konder Comparato, diz que o desenvolvimento é um processo de longo prazo, induzido por políticas públicas interligadas de três distintas ordens: econômicas, sociais e políticas<sup>52</sup>. O destaque

---

Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

<sup>52</sup>“O desenvolvimento nacional é, conforme vimos, um dos objetivos da República consagrados no art. 3º da CF. Para definirmos um conceito de desenvolvimento ‘constitucionalmente adequado’ devemos, preliminarmente, diferenciar a idéia de desenvolvimento da de crescimento: o desenvolvimento é uma mudança qualitativa, não apenas quantitativa, englobando, assim, a idéia de crescimento e superando-a. Feita esta distinção essencial, podemos adotar aqui o conceito de desenvolvimento exposto por Fábio Konder Comparato: ‘De qualquer modo, já se estabeleceu um razoável consenso no sentido de que o desenvolvimento é um processo de longo prazo, induzido por políticas públicas ou programas de ação governamental em três campos interligados: econômico, social e político. O elemento econômico consiste no crescimento endógeno sustentado da produção de bens e serviços. (...) O elemento social do processo desenvolvimentista é a aquisição da progressiva igualdade de condições básicas de vida (...). Enfim, o desenvolvimento integral comporta, necessariamente, um elemento político, que é a chave da abóbada de todo o processo: a realização da vida democrática, isto é, a efetiva assunção, pelo povo, do seu papel de sujeito político, fonte legitimadora de todo poder e destinatário do seu exercício.’ (...)

O art. 3º da CF, ao fixar o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais como fins a serem alcançados, fundamenta a reivindicação do direito à realização de políticas públicas para a concretização do programa constitucional. O que há em comum em todas as políticas públicas é o processo político de escolha de prioridades para o governo, tanto em termos de finalidades, como em termos de procedimentos. O Poder Executivo encarrega-se da formulação e execução das políticas públicas sem qualquer tipo de controle ou fiscalização, desde que não ultrapasse suas competências. Ou seja, em princípio, o controle das políticas públicas limita-se à sua legalidade formal. (...)

Para se implementar efetivamente o desenvolvimento consagrado no programa constitucional, Fábio Konder Comparato defende a criação de mecanismos para o controle judicial de políticas públicas. Esse controle deve se dar não apenas no tocante às suas finalidades (...), mas, também, em relação aos meios empregados para se chegar a esses fins, sempre levando-se em consideração que o juízo de validade de uma política pública não pode ser confundido com o juízo de validade das normas e atos jurídicos que a compõem.” (BERCOVICI, G. *Constituição*



se dá para as políticas ou programas sociais, que objetivam a aquisição da progressiva igualdade de condições básicas de vida da população nacional.

Tanto isso é verdade, que o próprio Governo Federal ao instituir o Programa de Aceleração do Crescimento destacou dentre seus objetivos o aumento do emprego e da renda com a conseqüente diminuição das desigualdades sociais e regionais, para torná-lo um verdadeiro programa desenvolvimentista e não simplesmente modernizador.

Todavia, para se tentar tecer qualquer sorte de relação entre as políticas públicas do Governo Federal e a atuação da Advocacia-Geral da União - AGU, há de se limitar a análise, como dito anteriormente, às fases de formulação e implementação da ação governamental, não sendo função da AGU ingressar no campo da avaliação dos rumos da referida política pública<sup>53</sup>, mas tão somente apontar o norte da

---

*econômica e desenvolvimento – uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros Editores. 2005. p. 108-109).

<sup>53</sup>Criticando os teóricos da implementação, Anne Larason Schneider afirma: “Muitos estudiosos da implementação (...) não estão cientes do trabalho que tem sido feito sobre pesquisa de avaliação, e muitos definem todo o processo pós-adoção como implementação de políticas. Uma conseqüência disso é que a implementação ‘bem sucedida’ é muitas vezes definida (...) como alcance das metas da política. Trata-se de uma conclusão infeliz, porque se a política não consegue atingir suas metas, é importante determinar se o malogro foi causado por pressupostos deficientes (...), ou se foi porque os órgãos responsáveis por sua implementação não conseguiram traduzir adequadamente a teoria subjacente à política em um plano operacional, ou porque os responsáveis pela implementação não contaram com os recursos necessários.” (SCHNEIDER, Anne Larason. *Pesquisa avaliativa e melhoria da decisão política: evolução histórica e guia prático*. In: HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco (Organizadores). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.)

Embora se tenha plena consciência da fundamental e indispensável fase da avaliação da política pública, tal atuação compete a outros agentes, atores especializados e diversos dos que compõem a Advocacia-Geral da União. Assim, enxergando-se o fenômeno “política pública” como um ato complexo, não se pode, ao nosso sentir, priorizar uma de suas etapas em detrimento de outras. Todas as fases de uma política pública têm suas peculiaridades e importância, razão pela qual não há de se impor uma superposição entre elas. Tal pretensão pareceria mais arbitrária que científica, já

legalidade e da constitucionalidade ao Gestor, a fim de que a agenda política do Governo possa ser praticada com higidez e legitimidade. Afora isto, também compete à AGU defender a política pública desafiada judicialmente, já que, em face da sua atuação consultiva prévia, em tese, a mesma se adéqua aos referidos pré-requisitos básicos e indispensáveis à sua execução: respeito à Constituição e às normas legais que a conduzem.

Nessa esteira e tomando o PAC como paradigma do trabalho executado pela Advocacia-Geral da União, vê-se os resultados oriundos da atuação dos seus órgãos na defesa dessa(s) política(s) pública(s), tal qual se pode perceber pelos dados abaixo indicados, extraídos de notícias divulgadas no *site* da AGU (portanto, com caráter informativo):

- Em dezembro de 2009 a Advocacia-Geral da União – AGU acompanhava 6.948 ações judiciais e procedimentos administrativos referentes ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC do Governo Federal. Corroborando o dado de outubro de 2008, acima mencionado, nenhuma obra do Programa se encontrava parada, de acordo com o 9º Relatório do Grupo de Acompanhamento do PAC (Gepac/AGU)<sup>54</sup>.

---

que, como dito pelo próprio Saravia “É importante destacar que o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranqüila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado. Não há, no presente estágio de evolução tecnológica, alguma possibilidade de fazer com que os computadores – aparelhos de racionalidade lógica por excelência – sequer consigam descrever os processos de política” (vide nota 18, parte final). Assim, mais acertado seria tentar visualizar uma relação de complementaridade, ainda que não muito bem ordenada, no processo de política pública. Daí a importância do estudo que ora se desenvolve, ainda que limitado à atuação de apenas um dos vários atores responsáveis pelo desenvolvimento de políticas públicas de Estado.

<sup>54</sup>Gepac – Grupo de Acompanhamento do PAC: trata-se de grupo especial de atuação coordenada criado no âmbito da AGU. Conta com a participação de advogados da União, procuradores federais e da Fazenda Nacional, integrantes,

- Em fevereiro de 2010, a Advocacia-Geral da União, representada pelo seu dirigente máximo, o Advogado-Geral da União, participou da apresentação do 9º Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Na referida solenidade a coordenadora do Comitê Gestor do PAC informou que 50% das ações do PAC estavam concluídas, sem contar as áreas de saneamento e habitação, de acordo com dados consolidados até 31 de dezembro de 2009. Ressaltou-se que para tratar de forma especial as ações do PAC, a AGU criou, em 2007, o Grupo de Acompanhamento do PAC, cuja função, dentre outras, consiste em monitorar diariamente os processos judiciais que tenham relação com o Programa de Aceleração do Crescimento, com o objetivo de manter a execução dos seus projetos (políticas públicas do Governo Federal).

- No referido ano, a instituição acompanhava de forma atenta e proativa mais de 7.000 ações, cujas vitórias garantiram, por exemplo, a manutenção da 10ª Rodada de Licitações de Blocos para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural; da licença de instalação da Usina Hidrelétrica (UHE) de Santo Antônio e da construção das UHEs de Santo Antônio, Jirau, Belo Monte e Mauá; além da realização do Leilão nº 01/09 da ANEEL (Agência Nacional de Energia

---

portanto, das carreiras da AGU. Essa atuação coordenada permitiu, por exemplo, a realização do leilão que garantiu tarifas mais baixas de pedágio em rodovias federais da Bahia e o leilão de energia elétrica da hidrelétrica de Belo Monte, no Pará. Principais áreas: o eixo de empreendimento que mais tem ações é o de Infraestrutura Logística com 1.578. São rodovias (771), aeroportos (613), ferrovias (188), portos (5) e hidrovias (1). Depois, estão as áreas Energética (351), Social e Urbana (176), e outras (4.843). Dados extraídos do *site* [www.agu.gov.br](http://www.agu.gov.br). Acesso: 22 mai. 2010.

Elétrica) para a concessão de dezenove (19) linhas de transmissão de energia elétrica e nove (09) subestações em treze (13) estados do país<sup>55</sup>.

- Em julho de 2011, foi divulgado o seguinte dado pelo Gepac: A Advocacia-Geral da União (AGU) acompanha, atualmente, 10.619 processos que envolvem obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A maior parte – 4.486 – deve-se à ampliação de rodovias e ferrovias, bem como a construção de açudes e aeroportos em terrenos particulares. A AGU atua de maneira proativa com a proposição de ações de desapropriação, para viabilizar as políticas públicas.

Do total, 6.207 são ações judiciais (cujo aumento se deu em razão do avanço das obras do PAC) e 4.412 extrajudiciais, relacionadas a obras como reformas e construção de rodovias federais, Usinas Hidrelétricas (UHEs) para geração de energia, ampliação e instalação de novos aeroportos para receber turistas na Copa de 2014 e nas Olimpíadas de 2016, metrô, ferrovias e portos.

O relatório também informa que as obras na área de infraestrutura logística são as campeãs em processos – 3.331. As hidrelétricas e hidrovias estão entre os segmentos mais questionados, com

---

<sup>55</sup>O 9º relatório do PAC divulgado anunciou que 44% das obras do PAC estão com o andamento dentro do cronograma previsto pelo governo, 5% estão em situação de atenção e 1% em estágio preocupante. Até fevereiro de 2010 haviam sido gastos R\$ 256,9 bilhões, de um total de R\$ 638 bilhões. Do total investido, R\$ 126,3 bilhões são de estatais e R\$ 88,8 bilhões do setor privado. Da quantia de R\$ 19,1 bilhões de financiamentos previstos para a habitação no período, foram contratados R\$ 16,5 bilhões e R\$ 2,6 bilhões estão em contratação. No setor de saneamento, dos R\$ 39,3 bilhões previstos, R\$ 32,2 bilhões foram contratados e R\$ 7,1 bilhões estão em contratação. Dados extraídos do *site* [www.agu.gov.br](http://www.agu.gov.br). Acesso: 22 mai. 2010.

1.472 ações. Em seguida estão outros empreendimentos não especificados (1.282), rodovias (1.244) e aeroportos (1.051). Sendo que a região com maior número de processos é a Nordeste, que totaliza 2.422 ações na Justiça. Depois está o Sudeste com 1.693, o Sul com 1.272, o Norte com 608 e o Centro-Oeste com 212.

Ademais, é de se registrar, que o relatório aponta um percentual de êxito, em razão da atuação da AGU, superior a 95% nas ações que envolvem obras do PAC.<sup>56</sup>

Tais números visam demonstrar, ainda que de modo singular, que a atuação da AGU, seja no âmbito das consultorias jurídicas, com um viés preventivo, seja no contencioso judicial, na defesa das políticas públicas pretendidas por um determinado Governo, resulta, efetivamente, em dados favoráveis ao país e que, de fato, a instituição detém um papel de relevo na seara desenvolvimentista da nação brasileira, sob o viés da orientação jurídica e defesa judicial das políticas públicas pretendidas pelo Estado e desenvolvidas por um Governo legítima e democraticamente escolhido/sufragado.

## 5 CONCLUSÕES

Finda esta análise da Advocacia-Geral da União sob a perspectiva de sua atuação na viabilização de políticas públicas, seja preventivamente, com a atuação da sua consultoria jurídica, seja no contencioso judicial, por meio dos seus órgãos de execução, é-nos autorizado concluir, com certa margem de segurança, que:

1. Políticas públicas são intenções político-governamentais traduzidas normativamente (constitucionalmente ou legalmente) e, portanto,

---

<sup>56</sup> Dados extraídos do *site* [www.agu.gov.br](http://www.agu.gov.br). Acesso: 26 de julho de 2011.

introduzidas no espaço jurídico de um determinado Estado, que visam coordenar os meios à disposição do Estado (recursos públicos) e das atividades privadas, na consecução de objetivos socialmente relevantes.

2. Essas mesmas políticas públicas estão diretamente relacionadas com o significado da expressão interesse público, que não se confunde nem com a somatória dos interesses individuais, nem com o interesse do próprio Estado, nem muito menos com o interesse dos governantes, ao contrário, consubstancia-se na *projeção coletiva do interesse social*, indexada no arcabouço normativo do respectivo Estado.

3. Segundo classificação adotada por Luiz Pedone – tais classificações variam de acordo com o entendimento de cada autor; contudo, a declinada por Pedone facilita a percepção do processo de criação e execução de uma política pública, além de ser muito similar à classificação lecionada por Heidemann, razão pela qual a adotamos como padrão neste artigo – o ciclo das políticas públicas se subdivide em cinco fases:

1<sup>a</sup>) Formação de Assuntos Públicos e de Políticas Públicas;

2<sup>a</sup>) Formulação de Políticas Públicas;

3<sup>a</sup>) Processo Decisório;

4<sup>a</sup>) Implementação das Políticas e

5<sup>a</sup>) Avaliação de Políticas.

Sendo que a Advocacia-Geral da União, por meio dos seus órgãos, atua de forma mais incisiva nas fases de formulação e implementação.

4. A principal política pública do Estado brasileiro deve ser o seu desenvolvimento nacional,

tal qual estampado no art. 3º, II da nossa Constituição Federal, conformando e harmonizando todas as demais políticas públicas que um determinado governo haja estabelecido em sua agenda política. Por desenvolvimento deve-se compreender tanto o crescimento econômico, modernização, infra-estrutura quanto redução das desigualdades sociais, distribuição equitativa de renda, sendo o PAC um exemplo de política pública desenvolvimentista, tal qual conceituado no tópico anterior.

5. A competência da Advocacia-Geral da União – AGU, como se depreende do art. 131 da Constituição Federal, reside tanto na esfera do assessoramento do Poder Executivo Federal, quanto na esfera judicial, na defesa da União e das Autarquias e Fundações Públicas Federais. Seja preventivamente, sob a ótica da consultoria jurídica, seja combativamente, sob a ótica do contencioso judicial, a atuação da AGU tem sim papel fundamental na formulação e na implementação das políticas públicas de Estado, já que conforma a intenção política pretendida pelo governo, com os ditames constitucionais e legais a que esse mesmo governo se encontra submetido. Ademais, como apontam os números de processos judiciais envolvendo o PAC (monitoradas e acompanhadas pelo Gepac), a atuação da AGU também se mostra por demais necessária na defesa da implementação das ações tendentes à perfectibilização das referidas políticas públicas.

6. Por fim, os dados colhidos indicam que a defesa judicial das políticas públicas do PAC permitiu e continua a permitir que as obras que

integram o referido programa, ainda que desafiadas judicialmente, tenham início e se desenvolvam a fim de alcançar seu objetivo final. Por outro lado, acaso não houvesse a AGU, ou qualquer outro órgão que exercesse com a mesma excelência as atribuições constitucionais que lhe foram conferidas, poder-se-ia inferir que o quadro talvez não fosse o indicado no tópico anterior e que as políticas públicas pretendidas pelo governo não alcançassem o sucesso, ao menos operacional nesse primeiro momento, que vem alcançando em razão, também, do trabalho desempenhado pelos órgãos que compõem a Advocacia-Geral da União.



## REFERÊNCIAS

- ARON, Raymond. *As etapas do pensamento sociológico*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.
- BERCOVICI, G. *Constituição econômica e desenvolvimento – uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros Editores. 2005.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- \_\_\_\_\_. *O conceito de política pública em direito*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Organizadora). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro:



- Civilização Brasileira, 2004.
- CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. 6. ed. São Paulo: Dialética, 2008.
- FREITAS, Marcelo de Siqueira. *A Procuradoria-Geral Federal e a Defesa das Políticas e do Interesse Públicos a Cargo da Administração Indireta*. Revista da AGU, Ano VII – Número 17, Jul/set. 2008.
- HEIDEMANN, Francisco G. *Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento*. In: HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco (Organizadores). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.
- KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. 4ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- KIRCH, César do Vale. *A alavancagem da AGU para a consolidação e o sucesso da Advocacia Pública de Estado no Brasil*. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira neto e José Antonio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- 
- \_\_\_\_\_ *A necessária participação da Advocacia-Geral da União no processo de políticas públicas*. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 66, jun. 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4139>. Acesso: 10 fev. 2010.
- LOBATO, Lenaura. *Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas*. In: SARAVIA, Enrique, FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas, Coletânea – Volume 1*. Brasília: ENAP, 2006, p. 301
- MACEDO, Rommel. *Advocacia-Geral da União na*

*Constituição de 1988*. São Paulo: LTr, 2008.

- 
- \_\_\_\_\_ *A atuação da Advocacia-Geral da União no controle preventivo de legalidade e legitimidade: independência funcional e uniformização de entendimentos na esfera consultiva*. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira neto e José Antonio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de Direito Administrativo*. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- MINAYO, Maria Cecília; ASSIS, Simone Gonçalves de; SOUZA, Edinilsa Ramos. *Avaliação por triangulação de métodos: Abordagem de Programas Sociais*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: Parte Introdutória, Parte Geral e Parte Especial*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- 
- \_\_\_\_\_ *A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito*. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira neto e José Antonio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- PEDONE, Luiz. *Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas*. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1986.
- SARAVIA, Enrique. *Introdução à análise de políticas públicas*. In: SARAVIA, Enrique, FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas, Coletânea – Volume 1*. Brasília: ENAP, 2006.

SCHNEIDER, Anne Larason. *Pesquisa avaliativa e melhoria da decisão política: evolução histórica e guia prático*. In: HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco (Organizadores). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

SIMMEL, Georg. *Sociologia: Estudios sobre las formas de socialización*. Edited by M. G. Pelayo. 2ª ed. 2 volumes. Vol I, *Politca y Sociologia*. Madrid: Biblioteca de la Revista de Occidente. Original edition, *Soziologie Untersuchungen über die Formen de Vergesellschaftung*, 1908.