

LIMITAÇÕES À RACIONALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA CONDUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Pedro Ribeiro Fagundes¹

Sérgio Alexandre de Moraes Braga Júnior²

RESUMO

O Estado atua, naturalmente, de forma imperfeita, visto que se encontra suscetível à influência de diversos interesses, fatores políticos, desvios cognitivos, automatismos e vieses, que limitam a sua racionalidade. Diante disso, o presente trabalho busca discutir em que medida o Poder Público, na condução de políticas públicas, age racionalmente orientado à realização do bem comum. Nesse sentido, tece breves comentários sobre a Teoria da Escolha Pública, pela qual se reflete sobre como as regras e instituições influenciam a racionalidade das escolhas públicas. Posteriormente, defende que a busca por uma maior racionalidade da Administração Pública exige o reforço da motivação dos atos administrativos, o aprimoramento do planejamento público, o desenvolvimento da avaliação dos resultados alcançados, o aprofundamento do seu controle e a abertura à efetiva participação dos cidadãos em todo o ciclo de gestão das políticas públicas. Tendo por finalidade o estudo dessas questões, realiza análise qualitativa, que, por método dedutivo e com recurso à interdisciplinaridade, estrutura pesquisa bibliográfica descritiva sobre os temas em pauta.

Palavras-chave: Administração Pública. Políticas Públicas. Teoria da Escolha Pública. Racionalidade. Controle da Administração Pública.

ABSTRACT

The State acts, naturally, imperfectly, since it is susceptible to the influence of different interests, political factors, cognitive deviations, automatism and biases, which limit its rationality. In view of this, the present work seeks to discuss to what extent the Public Power, in the conduct of public policies, was rationally oriented to the realization of the common good. In this sense, it makes brief comments on the theory of public choice, through which it reflects on how rules and emotions affect the rationality of public choices. Later, it defends that the search for a greater rationality of the Public Administration demands the reinforcement of the motivation of the

¹ Agente da Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Integrante do Grupo de Pesquisa Direito Administrativo Brasileiro, vinculado à UFRN. Especialista em Direito Público com ênfase em Gestão Pública (pós-graduação lato sensu), com capacitação para o Ensino no Magistério Superior, pela Faculdade Damásio Fagundes (IDASF). Advogado (OAB/RN). Certificação Profissional em Compliance e Anticorrupção no Setor Público (CPC-P, Faculdade CEDIN, 2021). Interesse e experiência em Direito Público, especialmente Direito Financeiro e Direito Administrativo, e em Gestão, Políticas e Finanças Públicas.

² Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2005). Feito Pós-Doutoramento em Direito na Universidade Federal do Paraná (2021). Professor Adjunto IV da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) e Professor Associado II da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

administrative acts, the improvement of the public planning, the development of the evaluation of the achieved results, the deepening of its control and the opening to the effective participation of the citizens in the entire public policy management cycle. With the purpose of studying these questions, it performs a qualitative analysis, which, using a deductive method and using interdisciplinarity, structures a descriptive bibliographical research on the topics in question.

Keywords: Public Administration. Public policies. Public Choice Theory. Rationality. Control of Public Administration.

SUMÁRIO. 1. Introdução. 2. Sobre a construção de um sistema político mais racional. 2.1 Influência das regras e instituições para a racionalidade das escolhas públicas. 3. Sobre a natureza limitada da racionalidade da Administração Pública. 3.1. Dever de motivação e planejamento na condução de políticas públicas. 3.2. Importância da avaliação dos resultados das políticas públicas. 3.3. Necessidade de aprofundamento do controle da Administração Pública. 3.4. Relevância do fomento à participação dos cidadãos na gestão e no controle das políticas públicas. 4. Considerações finais.

1 INTRODUÇÃO

A teoria econômica trabalha com a ideia de *planejador social benevolente*, que consistiria em um “ditador onisciente, onipotente e bem-intencionado, que deseja maximizar o bem-estar econômico de todos os membros da sociedade” (MANKIWI, 2020, p. 118). É certo que se trata de um recurso a uma figura hipotética, que tem por finalidade simplificar a análise de questões microeconômicas relacionadas a intervenções estatais – sem a ilusão, portanto, de que existam governantes que reúnam, na prática, todos esses predicados e poderes.

Contudo, cabe a seguinte indagação: em que medida o Poder Público, em suas decisões, apresentaria as características atribuídas a essa figura hipotética do planejador social benevolente? Diante dessa reflexão, este trabalho tem por finalidade analisar o quanto os governantes, na realidade prática relativa ao enfrentamento dos problemas sociais, agem de forma racionalmente orientada para a satisfação dos interesses dos cidadãos, quais os fatores que contribuem para a limitação dessa racionalidade e como essa dinâmica pode ser aprimorada.

Nesse sentido, o presente artigo se divide em dois tópicos principais. O primeiro tópico busca discorrer sobre como a definição das regras e a construção das instituições de determinado sistema político podem contribuir para que sejam tomadas escolhas públicas mais racionais, de forma que se consolidem políticas públicas mais condizentes com os interesses dos

cidadãos. Para isso, são apresentados breves comentários introdutórios sobre a Teoria da Escolha Pública, corrente de pensamento interdisciplinar que aduz estudo empírico sobre o sistema político. Dessa forma, são analisadas as limitações e dificuldades inerentes ao funcionamento do sistema democrático, que consistem em óbices à racionalidade das decisões públicas.

O segundo tópico, por sua vez trata da racionalidade dos gestores públicos, debatendo-se em que medida estes podem se distanciar do cumprimento das metas sociais, politicamente definidas, relativas às políticas públicas, em razão de vieses, tendenciosidades e desvios cognitivos. Ademais, no referido tópico são debatidas medidas que podem contribuir para o reforço da racionalidade da Administração Pública, relacionadas à motivação dos atos administrativos, ao planejamento público, à avaliação de resultados, ao controle da Administração Pública e à participação social nas várias fases do ciclo de gestão das políticas públicas. Dessa forma, serão apresentadas reflexões sobre como pode ser garantida maior coerência e adequação das decisões públicas aos fins constitucionais e às necessidades da população que o Poder Público busca atender.

Para a realização do presente trabalho, foi realizada análise qualitativa, que, por pesquisa bibliográfica descritiva e por método dedutivo, teve por finalidade avaliar algumas das questões mais relevantes relacionadas à matéria. Ademais, há de se destacar o caráter interdisciplinar do presente artigo, próprio do estudo das políticas públicas e da atuação da Administração Pública. Teve-se como central o debate de questões jurídicas, mais diretamente relacionadas ao Direito Administrativo e ao Direito Constitucional, mas, para isso, revelou-se necessária a análise, mesmo que superficial, de temas e autores da Ciência Política, da Economia e da Ciência da Administração.

2 SOBRE A CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA POLÍTICO MAIS RACIONAL

Saad (2015, p. 137-138) apresenta a seguinte definição de políticas públicas: “políticas públicas são estruturas normativas integradas tanto por atos jurídicos quanto por atos materiais, distribuídos entre os elementos funcionais: fins, propósitos, componentes e atividades, relacionados entre si, em ordem decrescente, por um liame de necessidade e satisfatividade”.

Tais estruturas visam a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente definidos (BUCCI, 2006 *apud* SAAD, 2015). Ocorre, contudo, que há incontáveis objetivos sociais possíveis, enquanto o Estado dispõe de recursos limitados, como indicam os princípios da reserva do financeiramente possível e das escolhas trágicas (SCAFF, 2018). Mostra-se necessária, assim, a priorização dos objetivos que serão perseguidos pela atuação estatal, em

detrimento de outros igualmente relevantes e também constitucionalmente tutelados, assim como a definição política da forma pela qual isso ocorrerá (PINTO, 2018).

Ante a esse panorama, a definição das prioridades a serem perseguidas por meio das políticas públicas será feita por meio do entrecchoque deliberativo entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo (SCAFF, 2018). Nesse sentido, ao Poder Legislativo é atribuída a função de instituir as políticas públicas (AUTOR, 2014), assim como de definir as diretrizes gerais e objetivos que nortearão a execução destas (BUCCI, 1997). Não obstante, o Poder Executivo apresenta papel preponderante nessa dinâmica, tendo em vista reunir competências relacionadas à proposição, formação e materialização das políticas públicas (AUTOR, 2014; BUCCI, 1997), em razão do regime presidencialista, adotado no Brasil. Ademais, não se pode desconsiderar a o papel exercido pelas instâncias de controle, as quais se mostram importantes para a retroalimentação da condução das políticas públicas, de forma a garantir a coerência jurídica, a legitimidade e o respeito aos fins constitucionalmente estabelecidos.

Feitas as considerações acima, sobre a construção das políticas públicas em nosso país, cabe analisar como, na prática, ocorre esse processo. Isso porque se revela complexo o debate sobre em que medida o Estado, considerando-se as suas diferentes funções e os indivíduos que as conduzem, encontra-se voltado à consecução do interesse público e à realização do bem comum. Saad (2015) afirma que o entendimento de decisões administrativas relacionadas às políticas públicas passa, necessariamente, pela compreensão da existência de interação entre uma racionalidade política e uma racionalidade técnica. O autor em questão afirma que não compreender essa distinção tem se mostrado determinante para o fracasso do planejamento estatal, tendo em vista que se tratam de racionalidades aferidas em dinâmicas diversas, e sob regras diferentes (SAAD, 2015).

Buscando compreender melhor essa dinâmica, apresenta-se, a seguir, reflexões sobre a Teoria da Escolha Pública, corrente teórica interdisciplinar que tem por finalidade a análise empírica dos fenômenos políticos. Pelo seu estudo, compreende-se melhor como as regras e as instituições influenciam a racionalidade das escolhas públicas.

2.1 INFLUÊNCIA DAS REGRAS E INSTITUIÇÕES PARA A RACIONALIDADE DAS ESCOLHAS PÚBLICAS

Segundo Ross (2000), o termo *interesse* pode ser entendido em dois sentidos: (i) um sentido amplo, que abrangeria todo estado de consciência que faz surgir uma atitude, que pode ser

positiva ou negativa; (ii) um sentido estrito, que faz surgir apenas atitudes fundadas em necessidades, vistas em um sentido biológico, e que demandam uma satisfação.

Tais interesses, cumpre destacar, não seriam necessariamente egoístas (ROSS, 2000, p. 411), porém, “são experimentados por pessoas – não conhecemos outros centros de experiência – e, neste sentido, são individuais”. Não obstante, interesses de indivíduos diversos podem coincidir, e, além disso, podem estar ligados por um liame subjetivo externo que faça surgir uma consciência de grupo, configurando-se em um conjunto de interesses individuais experimentados com base em pressupostos emocionais específicos, que conduzem a um estado de coparticipação de interesses, situação na qual serão metaforicamente atribuídos a um sujeito coletivo ou comunidade (ROSS, 2000).

Ross (2000) afirma que, em uma sociedade altamente complexa e fragmentada, os interesses individuais passam a ser, cada vez mais, interdependentes, formando-se uma solidariedade fatural. Não obstante, mesmo nessas circunstâncias, cada interesse mantém um aspecto individualmente isolado, e outro socialmente ligado (ROSS, 2000). Falar em interesse comum, assim, é fazer um apelo a um senso comunitário, ao sentimento de pertencimento a uma comunidade, e ao altruísmo dos indivíduos (ROSS, 2000).

Os interesses sociais tutelados juridicamente pelo Estado, por meio de uma legislação, passam a ser denominados *interesses públicos* (ROSS, 2000). Esses, segundo Ross (2000), distinguem-se dos interesses individuais, denominados *interesses privados*, e dos interesses individuais derivados, das autoridades públicas, denominados *interesses do Estado*.

Adam Smith, cuja clássica obra *A riqueza das nações* é contemporânea à Declaração da Independência dos Estados Unidos da América, comungava com os Revolucionários norte-americanos de um entendimento predominante à época: “os indivíduos tomarão melhores decisões se puderem agir por conta própria, sem a mão opressiva do governo para conduzir suas ações” (MANKIW, 2020, p. 8). Os indivíduos, assim, motivados por seus interesses individuais, conduziram a sociedade a um maior bem-estar, como uma mão invisível – mesmo que não tenham, conscientemente, essa pretensão (MANKIW, 2020).

O entendimento supracitado, assim, configura a origem de uma concepção que aponta a limitação da tentativa de se constituir, por métodos pretensamente racionais, instituições políticas benéficas aos interesses da sociedade. Hayek (2011), quanto a essa questão, identifica duas tradições distintas da teoria da liberdade, surgidas no Século XVIII, uma na Inglaterra e outra na França.

A tradição inglesa, pautada em uma concepção empirista, entendia que as instituições políticas se desenvolveriam de forma orgânica, lenta e espontânea, apenas parcialmente

consciente, desde que não haja coerção (HAYEK, 2011). Já a tradição francesa, caracterizada por um racionalismo cartesiano, defenderia que o Estado poderia, de forma impositiva e doutrinária, implementar um propósito coletivo e absoluto, que seria o único válido (HAYEK, 2011).

Por outro lado, por muito tempo, por mais que se compreendesse que os sujeitos, em seus âmbitos privados, agiriam com a finalidade de atender aos seus interesses individuais, defendia-se que esses mesmos indivíduos, quando atuando no espaço público, estariam voltados para a consecução de um bem comum (BUCHANAN; TULLOCK, 1999). No entanto, políticos também são pessoas (MANKIWI, 2020), e, em razão disso, surge entendimento que passa a compreender que eles podem ser guiados por interesses e propósitos diversos – tanto em suas ações privadas quanto ao agir publicamente, indistintamente –, incluindo-se interesses próprios, e até mesmo essencialmente egoístas (BUCHANAN; TULLOCK, 1999).

Buchanan e Tullock (1999) estudam a ação coletiva partindo do pressuposto de que esta é composta por ações individuais. Dessa forma, assumem uma concepção “econômica”, no sentido que entendem que “indivíduos separados são indivíduos separados” (BUCHANAN; TULLOCK, 1999, p. 3), e assim, por razões diversas, tendem a atribuir diferentes interesses e propósitos à ação coletiva. Nessa perspectiva, Buchanan e Tullock (1999) discordam da teoria política majoritária de sua época, que não considerava a importância das diferenças individuais no estudo das decisões políticas – prevalecia, assim, preocupação com a forma de se chegar a uma espécie de verdade irrefutável, acreditando-se em uma racionalidade absoluta que, uma vez revelada pelo Estado, atrairia o apoio de todos os cidadãos (BUCHANAN; TULLOCK, 1999).

Buchanan e Tullock (1999), ao contrário, entendem os indivíduos como atores, e não como átomos de um ente orgânico superior. Em razão disso, afirmam que uma vez aceita uma concepção orgânica do Estado, pela qual este seria compreendido como um indivíduo autônomo, com valores, motivações e interesses independentes dos sujeitos que os compõem, mostrar-se-ia até mais simples construir uma lógica da tomada de decisão coletiva (BUCHANAN; TULLOCK, 1999). Contudo, apontam que essa concepção se mostra essencialmente distante da tradição filosófica ocidental, que vê no indivíduo a sua entidade primária (BUCHANAN; TULLOCK, 1999). Assim, Buchanan e Tullock (1999) têm por objetivo construir uma teoria alinhada a essa tradição filosófica, ressaltando a importância dos indivíduos e rejeitando qualquer interpretação orgânica da ação coletiva.

Nesse ínterim, Buchanan e Tullock (1999) defendem uma concepção individualista da ação coletiva, pela qual esta é vista como a ação de indivíduos, quando estes decidem que cumprir propósitos de forma coletiva é melhor do que isoladamente. Por isso, o Governo passa a ser visto como o conjunto de processos, a máquina, que viabiliza a ação coletiva – sendo, portanto, um artefato construído pelos indivíduos, imperfeito e sujeito a mudanças (BUCHANAN; TULLOCK, 1999).

Como base de sua teoria, Buchanan e Tullock (1999) pressupõem que os indivíduos, quando participam do processo político, seriam as únicas unidades decisórias relevantes, assim como agiriam motivados pela tentativa de maximizar seus interesses, mostrando-se bem informados e racionais em suas escolhas. É certo que os referidos autores compreendem que essas pressuposições são extremas, e que a realidade social é muito mais complexa e variável do que isso (BUCHANAN; TULLOCK, 1999). Contudo, os autores veem certa comprovação empírica e valor científico nessas bases teóricas, de maneira que consistiria em uma simplificação importante para a construção de uma metodologia de descrição, investigação, predição e comparação das diversas instituições políticas modernas.

Assim, por meio de uma abordagem focada na organização institucional da atividade social, Buchanan e Tullock (1999) tentam aplicar pressupostos econômicos à análise do comportamento dos indivíduos inseridos nos processos políticos (BUCHANAN; TULLOCK, 1999). Dessa forma, refletem sobre como as instituições podem contribuir para que, mesmo que os políticos busquem atender aos seus interesses individuais, o sistema político chegue a conclusões boas para a sociedade, de uma forma geral – identificando-se, portanto, certa margem de manobra para o aperfeiçoamento das regras e instituições, tornando-as mais úteis (BUCHANAN; TULLOCK, 1999; PEREIRA, 1997).

Em razão disso, Buchanan e Tullock (1999) buscam construir uma ciência da escolha humana que se mostra essencialmente modesta em seus objetivos, visto que não pretende chegar a verdades absolutas sobre o conteúdo das decisões políticas, mas, no máximo, analisar algumas características estruturais da organização da atividade humana e indicar a importância de algumas mudanças pontuais em variáveis específicas (BUCHANAN; TULLOCK, 1999). Há, ainda assim, uma abordagem, de certa forma, racionalista (BUCHANAN; TULLOCK, 1999) – o que distancia Buchanan, nesse ponto, de autores como Hayek, que defende que tentativas pretensamente racionais de se construir instituições políticas ideais tendem, invariavelmente, ao fracasso (PEREIRA, 1997; HAYEK, 2011).

Buchanan e Tullock são grandes nomes da chamada Teoria da Escolha Pública, corrente teórica interdisciplinar, com preponderância de uma perspectiva econômica, que surgiu em meados da década de 1950, tendo por finalidade a análise dos fenômenos políticos (PEREIRA, 1997). Se, desde a época do seu surgimento, discutia-se a necessidade de que o Estado assumisse uma postura intervencionista para a correção das chamadas falhas de mercado, a Teoria da Escolha Pública inova, ao apontar que o Estado também apresenta suas deficiências, chamadas de *falhas de governo* – de forma que deve se identificar os limites da atuação do Estado e, ao mesmo tempo, refletir sobre como aprimorar suas regras e instituições (PEREIRA, 1997).

Assim, as ideias de falhas de mercado e de governo – que de certa forma se complementam, mais do que se contrapõem –, representam o fracasso de uma concepção idealizada da atuação, respectivamente, do mercado e do Estado, por meio do próprio sistema democrático, considerando-se a realidade social, empiricamente analisada.

São pesquisadas por Buchanan, Tullock e outros estudiosos da Teoria da Escolha Pública, questões como: o paradoxo do voto, aferindo-se as características dos diversos sistemas de votação; *logrolling*, que diz respeito às negociações de votos entre os políticos; atuação do *lobbying* organizado e dos grupos de pressão; *rent seeking*, prática pela qual há uso de recursos públicos para ganhos pessoais; e, por fim, atuação dos burocratas, partindo-se da pressuposição de que estes também estariam mais orientados ao atendimento dos seus interesses individuais e à manutenção do seu *status quo* (CRUZ, 2011). Ademais, Pereira (1997, p. 436-437) apresenta considerações relevantes sobre as chamadas falhas de governo:

No essencial, a explicação é semelhante à razão de ser dos «fracassos do mercado». O «mercado» político não é de concorrência perfeita, tem informação assimétrica e é caracterizado por incerteza e custos de transacção. Os governos não conseguem saber as preferências dos cidadãos em relação aos bens públicos nem avaliar correctamente os custos sociais de externalidades negativas (poluição, congestionamento urbano, etc). Trata-se, essencialmente, de problemas de obtenção de informação e da (in)capacidade de tratamento dessa informação de forma centralizada.

A razão pela qual a competição política, embora existente, é imperfeita prende-se antes de mais com os cidadãos/votantes. O acto de votar implica custos (de obtenção da informação por exemplo), que são, em geral, muito superiores ao benefício esperado do voto, na medida em que a probabilidade de o voto de um cidadão particular ser decisivo para a vitória do partido que apoia é praticamente nula. Neste sentido, e de acordo com a racionalidade instrumental, torna-se difícil compreender por que razão os indivíduos votam. Downs (1957) desenvolve, pois, o trabalho pioneiro sobre as razões que levam os cidadãos a serem racionalmente ignorantes, ou a serem informados, mas indiferentes ou «alienados». Esta limitação à participação dos cidadãos na vida política é previsível e é um dos factores que limitam a competitividade do mercado político.

Por todo o exposto, Buchanan e Tullock (1999) apresentam algumas questões que devem ser incorporadas pelas regras e instituições de um dado país, de forma que estas se aproximem de parâmetros ideais, dentre as quais destacam-se as seguintes: devem considerar os custos envolvidos na tomada de decisões políticas; devem incluir diversos freios e contrapesos aos poderes governamentais; devem permitir que haja considerável autoridade administrativa em algumas matérias; devem ser restritivas à possibilidade de Emendas a Constituições escritas; devem estabelecer rígidas proteções aos chamados direitos inalienáveis.

Diante dessas conclusões, Buchanan e Tullock (1999) demonstram admiração pelo sistema político construído pela Constituição Federal dos Estados Unidos de 1787, defendida em *O Federalista* (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993). Sobre o artigo nº 10 da obra em questão, de autoria de Madison, tais autores afirmam que houve um reconhecimento de que indivíduos e grupos, as chamadas facções, tentariam se aproveitar do sistema político para contemplar os seus interesses individuais, em detrimento dos interesses dos demais integrantes da sociedade (BUCHANAN; TULLOCK, 1999).

Teria havido, assim, pelos autores de *O Federalista*, a compreensão de que os indivíduos, mesmo em suas atuações públicas, seguem a busca pela máxima utilidade dos seus interesses individuais (BUCHANAN; TULLOCK, 1999) – o que configura a base da teoria aduzida por Buchanan e Tullock (1999). Hayek (2011) também aponta a importância do controle dos poderes dos governantes, por meio do sistema de freios e contrapesos estabelecido pela Constituição dos Estados Unidos de 1787, e ressalta a relevância disso para a proteção dos direitos individuais, em face de possíveis coerções indevidas, causadas pelo arbítrio dos governantes.

Por todo o exposto, identifica-se nos trabalhos de Buchanan, Tullock e de outros estudiosos da Teoria da Escolha Pública, a tentativa de compreender as deficiências, os problemas e as limitações inerentes ao sistema democrático. Para isso, é analisada, de forma descritiva e empírica, a realidade relativa ao seu funcionamento. Não se busca, com isso, refutar a democracia, mas aprimorá-la, sendo pesquisadas as melhores alternativas para isso. Esse aprimoramento, contudo, parece passar, necessariamente, pelos controles, freios e contrapesos estabelecidos aos poderes dos governantes, buscando-se estabelecer um sistema que garanta que sejam atendidos os interesses dos cidadãos.

3 SOBRE A NATUREZA LIMITADA DA RACIONALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Freitas (2014, 2015) e Saad (2015), a Administração Pública deve, ao conduzir políticas públicas, perseguir fins constitucionalmente adequados, de forma que a Constituição Federal configura, de forma direta ou indireta, o fundamento de validade das políticas públicas. Ademais, as decisões administrativas, mesmo que discricionárias, devem se mostrar de acordo com os requisitos de juridicidade (AUTOR, 2014) e legitimidade, dentre os quais se destacam os seguintes:

Logo, são requisitos de juridicidade das decisões administrativas (mais do que de vigência e validade): (a) a prática por sujeito capaz e investido de competência (PIRES, 2009) (irrenunciável, salvo nas hipóteses de avocação e delegação); (b) a

estimativa de impactos das políticas públicas, tendo em vista a obtenção de melhores resultados contextuais, mediante prudente articulação entre equidade e eficiência; (c) a observância de formalidades e procedimentos mínimos, sem sucumbir aos formalismos teratológicos alienantes; (d) a condigna justificação imparcial das premissas do silogismo dialético decisório, com indicação didática dos motivos (fáticos e jurídicos) e (e) objeto determinável, possível e lícito em sentido amplo.

À luz desses requisitos, reconfigura-se, por inteiro, o controle das decisões administrativas, em conexão com os direitos fundamentais de todas as dimensões e com a natureza vinculante das políticas constitucionalizadas: a liberdade do administrador público passa a ter de cristalizar conteúdo aceitável, em sintonia com prioridades cogentes (FREITAS, 2015, p. 122).

(...) as escolhas públicas serão legítimas se resultarem (a) sistematicamente eficazes; (b) sustentáveis; (c) motivadas; (d) proporcionais; (e) transparentes; (f) razoavelmente desviesadas; (g) incentivadoras de participação social, (h) da moralidade pública; e (i) da devida responsabilização por ações e omissões” (FREITAS, 2015, p. 120).

Por tudo isso, não se pode falar em uma discricionariedade administrativa que seja irrestrita, arbitrária e insuscetível de exame pelos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública (FREITAS, 2014; FREITAS, 2015; PINTO, 2018). Dessa forma, Freitas (2014, p. 24, grifo do autor) propõe que o conceito de discricionariedade deve ser assim entendido:

Pode-se conceituar a discricionariedade administrativa como a competência administrativa (não mera faculdade) de avaliar e de escolher, no plano concreto, as melhores soluções, mediante justificativas válidas, coerentes e consistentes de sustentabilidade, conveniência ou oportunidade (com razões juridicamente aceitáveis), respeitados os requisitos formais e substanciais da efetividade do direito fundamental à boa administração pública.

Por outro lado, a Administração Pública tem por finalidade, pelo exercício de tal discricionariedade, tomar decisões concernentes ao seu âmbito de atuação – devendo ser possível, portanto, o exercício da discricionariedade necessária à formação e implementação de cada política pública (SAAD, 2015, p. 46). No que diz respeito às políticas públicas, a tomada de decisões administrativas representará a busca pelo adimplemento de metas politicamente definidas. Assim, faz-se necessário que esse processo decisório possa, *da forma mais racional possível*, conduzir o Poder Público ao cumprimento dos objetivos politicamente já estabelecidos, conforme os fins constitucionalmente definidos e os requisitos de juridicidade e legitimidade acima apresentados. Quanto à essa dinâmica, Saad (2015, p. 132) apresenta modelo de ação racional elaborado por Herbert Simon, para quem:

a ação racional seria aquela em que o agente (i) contempla todas as alternativas de decisão de um modo panorâmico antes de agir; (ii) considera todo o complexo de consequências que seguirá a cada uma das alternativas de comportamento; e (iii) elege, com base em seu critério de valores, uma das várias alternativas de comportamento possíveis.

Saad (2015), contudo, afirma que o modelo acima apresentado não encontra correspondência empírica. Isso se deve ao fato de que há elementos que dificultam o atingimento de uma racionalidade integral, no que diz respeito à tomada das decisões humanas:

[...] a pretensa racionalidade do comportamento decisório humano esbarra em fatores relevantes: (i) racionalidade requer o completo conhecimento e antecipação das consequências de cada escolha; todavia, o conhecimento, na prática, é sempre segmentário; (ii) desde que as consequências de um comportamento se encontram no futuro, a imaginação é o único recurso para suprir a falta de experiência na valoração de cada hipótese de comportamento; ocorre que quando se trata de valores, as consequências somente poderão ser antecipadas de modo imperfeito; (iii) racionalidade impõe a escolha entre todas as possíveis alternativas de comportamento; na vida real, apenas algumas dessas alternativas possíveis vêm à mente do agente, cuja percepção é naturalmente limitada (SAAD, 2015, p. 47).

Ademais, a teoria da decisão administrativa, inserida na ciência da administração, apresenta um modelo descritivo do processo de tomada de decisão nas organizações, sejam públicas ou privadas (SAAD, 2015). Quanto a esse processo, Saad (2015, p. 48-50) afirma ser essencial o entendimento de alguns dos elementos que lhe são inerentes:

(i) não linearidade: afirma-se que os fatores interagentes na decisão não são apenas de caráter causal, podendo adotar formas de complementaridade ou contradição [...].

(ii) afetividade: pressupõe que nem todas as decisões seguem um raciocínio analítico [...].

(iii) percepção: considera que a percepção humana é interpretativa e seletiva, podendo sofrer influências pro expectativas, por experiências passadas, pela posição do sujeito na organização e por seus valores e crenças individuais [...].

(iv) valores: abrange não apenas o complexo axiológico individual, mas também o da organização: pois esta é capaz de desenvolver valores e cultura próprios, que condicionam e delimitam a mobilidade decisória [...].

(v) condicionantes: consistem nas posições ocupadas pelo indivíduo na organização, na estrutura formal e informal de poder (...), e nas limitações de informação e tempo, clássicos restritores da racionalidade analítica;

(vi) comunicação: os modelos clássicos de abordagem racional tendem a desconsiderar que muitas vezes os agentes trabalham com informações parciais ou

não possuem o tempo suficiente para analisá-las propriamente. Igualmente desconsidera os fatores simbólicos da interação pessoal [...];

(vii) redução cultural: deve-se questionar se os aspectos de racionalidade abstrata podem ser limitados por características culturais de dada sociedade [...].

Vê-se, assim, que a tomada de decisão envolve, em boa medida, questões subjetivas, de modo que não se pode afirmar que tais decisões seriam concebidas exclusivamente de forma racional e técnica (SAAD, 2015). Essas considerações, cumpre ressaltar, mostram-se plenamente válidas às decisões tomadas pela Administração Pública, de modo que não podem ser desconsideradas para o estudo da sua tentativa de tomar decisões racionais – e, assim, adequadas e temporalmente coerentes com o cumprimento das finalidades constitucionais e das metas relativas às políticas públicas.

Ademais, há de se destacar que toda atividade humana se mostra sujeita a automatismos e desvios cognitivos – e a ação dos gestores públicos não foge a esta regra (FREITAS, 2014). Esses elementos, segundo Freitas (2014), poderão fazer surgir vieses (*biases*), pelos quais os gestores públicos podem macular as suas ações. Por esses enviesamentos, os gestores públicos, mesmo de boa-fé, podem tomar decisões sem a plena consciência dos fatores que as envolvem e, assim, cometer erros de avaliação que os distanciem do cumprimento das metas sociais visadas pelas políticas públicas (FREITAS, 2014).

Os desvios cognitivos e automatismos, nesse sentido, mitigariam a coerência jurídica e a racionalidade das decisões administrativas, prejudicando a qualidade destas e ocultando o possível cometimento de ações ilícitas ou patrimonialistas, contrárias ao princípio da impessoalidade, podendo ocasionar, assim, irracionalismos ilícitos (FREITAS, 2014). Ante o exposto, Freitas (2014, p. 54-56) apresenta, a título exemplificativo, alguns dos principais vieses (*biases*) que afetam as decisões da Administração Pública:

(a) o enviesamento de aversão à perda: a predisposição de valorizar mais as perdas do que os ganhos, tendente a inviabilizar as transformações necessárias da gestão pública [...].

(b) o enviesamento do status quo: a predisposição de manter as escolhas feitas, ainda que disfuncionais, contraproducentes e obsoletas [...].

(c) o enviesamento do enquadramento: a predisposição de gerir e realizar escolhas públicas à dependência do modo pelo qual a questão é enquadrada [...].

(d) o enviesamento do otimismo excessivo: a predisposição de gerir com base em confiança exagerada (às vezes sugerida pelo marketing político), que apresenta conexão direta com previsões erradas dos administradores públicos, em erros nem sempre inocentes [...].

(e) o enviesamento da preferência pelo presente (presente-biased preferences): a predisposição de o agente público, às vezes movido por pesquisas de opinião, buscar apenas recompensas imediatas, sem questionar os efeitos de longo prazo das medidas, causando prejuízos de toda ordem (inclusive à saúde pública), por inconsistências nas escolhas intertemporais [...].

Por tudo isso, vê-se que as decisões administrativas são condicionadas por predisposições e tendenciosidades que prejudicam o seu caráter racional (FREITAS, 2014). É certo que esses enviesamentos, que ocorrem em todas as atividades humanas, serão inevitáveis. Contudo, tomar consciência deles contribui para evitá-los, por meio de um controle, interno e externo, que, retroalimentando o exercício da gestão, fomente uma cultura administrativa que os evite e os substitua por procedimentos mais adequados e impessoais – o que, contudo, não se mostra uma tarefa simples (FREITAS, 2014).

Ante o exposto, pode-se concluir que *a Administração Pública, na tomada de suas decisões, apresenta uma racionalidade limitada, de forma que se mostra inatingível uma racionalidade normativa absoluta* (FREITAS, 2014; SAAD, 2015; BLIACHERIENE, 2016; PINTO, 2018).

Diante dessa constatação, deve-se sempre se entender como provavelmente imperfeitas as soluções apresentadas pelo Poder Público aos mais variados problemas sociais enfrentados (FREITAS, 2014; SAAD, 2015; PINTO, 2018). Isso porque dificilmente alguma política pública, mesmo que pretenda adotar uma solução vista como tecnicamente ideal, atenderá a alguma demanda social de forma integral, imediata e precisa – havendo sempre contingências e efeitos não previstos, sendo necessárias posteriores correções e ajustes de rota.

Não obstante, no que pese a existência de limitações ao alcance de uma racionalidade absoluta pela Administração Pública, esta deve agir de forma a perseguir o grau máximo de racionalidade possível (SAAD, 2015). Aponta-se, contudo, como dificuldades relacionadas a esse processo, a existência de déficits na motivação dos atos administrativos, no planejamento realizado pelo Poder Público, na qualidade do controle exercido sobre a condução das políticas públicas (PINTO, 2018) e na participação dos cidadãos por elas atendidos – o que compromete a qualidade do gasto público realizado (PINTO, 2018).

Em razão disso, há de ser fortalecida a compreensão de que as melhores soluções aos problemas públicos devem ser sempre construídas (e reconstruídas) ao longo do tempo. Para isso, cumpre que seja aprofundado o controle da execução das políticas públicas, por meio de uma avaliação mais efetiva dos seus resultados – de forma que seja retroalimentado e, assim, aprimorado o planejamento realizado pelo Poder Público (PINTO, 2018). Tudo isso, contudo, só ocorrerá pelo fortalecimento do diálogo entre as diversas funções governamentais, os órgãos de controle e a sociedade civil, de forma que se consolide um processo de aprendizado institucional que

fortaleça o processo de condução das políticas públicas – buscando-se, assim, a racionalidade possível mais próxima do atendimento das necessidades sociais.

3.1 DEVER DE MOTIVAÇÃO E PLANEJAMENTO NA CONDUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tendo em vista o fato de que a racionalidade absoluta é um ideal que pode nunca ser atingido pela Administração Pública, deve-se exigir que essa busque alcançar a racionalidade possível (SAAD, 2015). Tal busca “envolve uma série de considerações sobre os deveres dos agentes públicos quanto à preparação da tomada de decisão (reunião de informações, avaliação de cenários, oitiva dos destinatários etc.)” (SAAD, 2015, p. 53). Dessa forma, apresenta-se a importância do *dever de motivação* das decisões relativas à condução das políticas públicas, visto que todos esses atos preparatórios às decisões tomadas devem ser devidamente documentados e apresentados.

Há de se ressaltar que, quanto às políticas públicas, não costuma haver uma única decisão administrativa correta – mas algumas que, dependendo do contexto fático que as envolvem, são melhores e mais adequadas do que outras. Diante disso, mostra-se essencial, para a posterior aferição da adequação das decisões adotadas, que haja a motivação destas decisões, com fundamentação fática e jurídica suficiente (FREITAS, 2014).

Essa obrigação de motivar, importa mencionar, é reforçada pelo art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB - Decreto-lei Federal nº 4.657, de 1942), introduzido pela Lei Federal nº 13.655 de 2018. Tal artigo prevê que sejam apresentadas as consequências práticas das decisões da Administração Pública. Freitas (2014, p. 70) apresenta conjunto de elementos que devem constar na motivação dos atos administrativos:

- (a) os fundamentos de fato e de direito;
- (b) a estimativa de impactos e argumentos a favor da superioridade dos benefícios (econômicos e não econômicos), no cotejo com os custos sociais, econômicos e ambientais;
- (c) a comprovação de sincronia e congruência com as prioridades constitucionais, em dado contexto;
- (d) as cautelas necessárias de responsabilidade fiscal, no tocante à ordenação da despesa.

Ademais, cumpre destacar que a possibilidade de controle dos aspectos subjetivos das decisões administrativas ressalta a importância de que não apenas os atos discricionários sejam devidamente motivados, mas também os atos vinculados, tendo em vista a possibilidade de que estes também se mostrem enviesados (FREITAS, 2014). Por outro lado, devem ser motivados não só os atos que subsidiem a tomada de decisões administrativas, mas também a execução das políticas públicas que se mostre insuficiente e incoerente em relação ao planejamento anteriormente elaborado, como bem destaca Pinto (2018, p. 114):

São os gestores, os legisladores e a sociedade que democraticamente aprovam os planos setoriais e orçamentários, ora, é preciso, pois, que eles suportem o planejamento que fazem, devendo os primeiros serem chamados a motivar qualquer ato de execução que implique desvio de rota. Em tais instrumentos normativos encontramos as nossas linhas estruturais de identificação jurídica sobre quais são as prioridades do Estado para os direitos fundamentais e que, uma vez definidos em lei como tal, são obrigações constitucionais e legais de fazer que materializam o conteúdo do direito fundamental, inclusive para fins de perfazimento do dever de gasto mínimo em tais setores.

Dessa forma, destaca-se, também, para a mitigação de possíveis enviesamentos, a importância do aprimoramento e da realização contínua da etapa referente ao *planejamento das políticas públicas*. Este, previsto como determinante ao setor público, pelo art. 174 da Constituição Federal, deve ser conduzido de forma intertemporalmente responsável (PINTO, 2018). Ademais, deve envolver a reflexão sobre possíveis automatismos e desvios cognitivos em sua elaboração, sob pena da execução das políticas públicas se mostrar arbitrária e injustificada (FREITAS, 2014). Ocorre, contudo, que, como já dito, constata-se no Brasil contemporâneo verdadeiro déficit de planejamento, pelo qual, em muitas vezes, a execução das políticas públicas não guarda coerência com os instrumentos de planejamento, assim como não se mostra frequente a realização da devida avaliação do quanto foi executado, em face do planejado (PINTO, 2018).

O planejamento, contudo, mostra-se essencial, visto que, ao envolver a interdependência de questões hierárquicas, funcionais e materiais (SAAD, 2015), tem por finalidade a possibilitar a execução das políticas públicas, assim como, de forma contínua e gradual, promover a adequação destas aos fins constitucionais e às reais necessidades dos cidadãos. Assim, deve-se, de forma reiterada, considerar as contingências que se apresentem ao processo de implementação das políticas públicas, que não puderam ser previstas no momento da formulação dessas políticas – o que destaca a incerteza e o conflito inerentes a esse processo (SAAD, 2015).

Não cabe, portanto, falar de um planejamento central realizado pelo Estado, que de forma inflexível o impõe à sociedade. Há, na verdade, um dever do Estado de, contínua e permanentemente, adaptar suas ações à realidade social sobre a qual busca incidir, visto que a sua

racionalidade limitada não permite que sejam previstas todas as contingências que consistirão em óbices ao enfrentamento dos problemas sociais enfrentados.

Ressaltando essa visão, Pinto (2018, p. 113) chega a considerar política pública como um “ciclo decisório, onde há uma dinâmica experimentação social acerca dos problemas e soluções que afetam a coletividade ou a determinados cidadãos”. Cumpre, também, destacar as consequências ao planejamento das políticas públicas decorrentes da racionalidade limitada inerente à Administração Pública, apresentadas por Saad (2015, p. 44) com base nas lições de Oslak:

(i) o Estado não pode ser mais concebido como uma entidade monolítica operando em favor de um projeto político predefinido e invariável, devendo, ao revés, ser entendido como sistema internamente diferenciado, “em fluxo permanente”, em cujo seio repercutem os interesses e os embates da sociedade civil; [...] (ii) a fluidez do modelo decisório descrito anteriormente tende a ser considerada em comparação com modelos ideais de coerência e racionalidade como caótica ou desviada de um padrão “desejável”; e (iii) em decorrência dos itens precedentes, a tarefa de planejamento não só das políticas públicas mas também do aparato estatal que dará suporte àquelas, passa ao primeiro plano, devendo o analista combinar – em um equilíbrio sempre precário – o histórico comportamental da organização (que reflete o seu padrão orgânico de atuação) e as demais restrições contextuais com as necessidades de cada política pública.

Portanto, há de se reforçar a responsabilidade dos gestores públicos de planejar e executar bem suas ações, visando o enfrentamento dos problemas sociais relativos à sua área de competências, de forma que deve haver maior vinculação das políticas públicas ao planejamento realizado, cujo descumprimento carece da devida motivação (PINTO, 2018). Isso porque, como assevera Pinto (2018, p. 107-108), “políticas públicas reclamam escolhas feitas dinâmica e diuturnamente no curso do seu processo de formulação, implementação e avaliação, à luz das nuances e dos interesses envolvidos contextualmente ali”. Há, portanto, a “necessidade contingente de definir o que seja prioridade governamental por meio de processos que garantam, tanto quanto possível, maior correspondência do que o Estado faz com o que a sociedade lhe atribui como devido” (PINTO, 2018, p. 117).

Ante o exposto, resta evidente a importância da motivação dos atos administrativos relativos à condução de políticas públicas. Ademais, tendo em vista a necessidade de que a Administração Pública busque, o tanto quanto possível, agir de forma racional, vê-se também a importância de que suas ações sejam constantemente bem planejadas, e que o planejamento realizado seja efetivamente considerado na fase de execução das políticas públicas – além de posteriormente retroalimentado pelos resultados advindos desta execução. Para isso, mostra-se essencial que haja a avaliação de tais resultados, tema que será melhor abordado no tópico seguinte.

3.2 IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como exposto anteriormente, a natureza limitada da racionalidade da Administração Pública faz com que esta, ao tomar decisões relativas às políticas públicas, nem sempre afira e considere os resultados e impactos das suas ações já desenvolvidas. Isso decorre do fato de que esse processo é permeado por fatores políticos e desvios cognitivos diversos, o que mina o caráter técnico das decisões adotadas (ARRETCHE, 2013; BLIACHERIENE, 2016).

Dessa forma, ganha relevância a avaliação de resultados das políticas públicas. Nesse ponto, cumpre destacar que a Emenda Constitucional nº 109, de 2021, introduziu o § 16 ao art. 37 da Constituição Federal, nos seguintes termos: “os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei”.

A avaliação de resultados, contudo, configura, na prática, apenas um dos elementos considerados na tomada de decisões administrativas relativas à condução de políticas públicas. Além do mais, nem sempre consiste no elemento mais relevante e com maior influência no processo decisório em questão, de forma que outros fatores costumam prevalecer (ARRETCHE, 2013).

Esse fato poderia, assim, passar a impressão de que é diminuta a relevância da ferramenta em pauta. Constata-se, contudo, efeito inverso, de forma que se mostra essencial a realização, tanto quanto possível, de uma avaliação racional dos impactos e resultados relativos às políticas públicas (FREITAS, 2015). Nesse sentido, cabe destacar as seguintes considerações de Arretche (2013, p. 132):

Uma visão precipitadamente negativa desta tendência (que é um “dado” da vida real) poderia concluir pela irrelevância da realização de estudos de avaliação. Na verdade, diferentemente, a produção e divulgação de avaliações, tal como demonstrado mais acima, disponibilizam instrumentos que capacitam o eleitorado a exercer o princípio democrático de controle sobre a eficiência da ação dos governos: a ideia de que “desperdiçar recursos públicos (dinheiro que é do contribuinte) é eleitoralmente negativo”. Neste sentido, a produção e divulgação de avaliações rigorosas, tecnicamente bem feitas, permitem o exercício de um importante direito democrático: o controle sobre as ações de governo.

Portanto, a criação e fortalecimento de instituições e agências independentes capazes de produzir estudos confiáveis de avaliação de políticas públicas é crescentemente uma necessidade para o bom governo. Seja para a opinião pública e o eleitorado, a fim de que estes possam exercer um controle democrático sobre o uso de seus recursos; seja para o próprio governante, interessado em controlar agências

estatais executoras de políticas, agências estas que tendem a ter autonomia em relação às diretrizes governamentais.

Ademais, o processo de aferição dos resultados das políticas públicas tem por pressuposto a garantia do direito à informação (GOTTI, 2012) ou a garantia de administração transparente (FREITAS, 2015). Faz-se essencial, assim, a definição de indicadores, que irão auxiliar o monitoramento e a avaliação dos resultados alcançados (GOTTI, 2012). Ocorre, contudo, que não se pode entender esse processo avaliativo como uma atividade estritamente técnica e neutra, visto que até mesmo a definição da metodologia avaliativa e dos indicadores pode ser condicionada por viesamentos, que irão influir nas conclusões alcançadas (ARRETCHE, 2013; BLIACHERIENE, 2016).

Ante o exposto, a avaliação de resultados dos programas governamentais, contrastada com seus custos, constitui instrumento essencial para o aumento da transparência, da eficiência, da eficácia e da efetividade da atuação da Administração Pública (PINTO, 2018). Gotti (2012) afirma que esse procedimento se mostra ainda mais relevante quando se trata de políticas públicas relacionadas à implementação dos direitos sociais. Isso decorre do fato de que tais direitos possuem a característica de implementação progressiva e a finalidade de assegurar condições mínimas de existência aos cidadãos, o que demanda o monitoramento, pelo Estado, do grau de efetiva concretização desses direitos, assim como a identificação do nível de sua fruição pelos cidadãos que dela se beneficiam (GOTTI, 2012).

3.3 NECESSIDADE DE APROFUNDAMENTO DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A liberdade dos gestores públicos necessita, como contrapeso, do controle exercido sobre os seus atos, de forma a se manter a legalidade e a legitimidade destes (FREITAS, 2014; PINTO, 2018). Nesse sentido, cumpre apresentar o conceito de *responsabilidade política estendida*, apresentado por Stark e Bruzst (1998), segundo o qual o controle dos gestores públicos por instituições independentes e pela sociedade civil poderia conduzi-los à realização de ações mais efetivas e coerentes com os interesses dos cidadãos e com planejamentos de longo prazo. Evitar-se-ia, com isso, erros e desvios graves, em razão da preponderância de finalidades mais imediatas e menos republicanas (STARK; BRUZST, 1998).

Para isso, contudo, evidencia-se, no Brasil contemporâneo, a necessidade de que seja promovido um *aprofundamento do controle da Administração Pública* (FREITAS, 2014; FREITAS, 2015; COUTINHO, 2020). Busca-se, assim, uma melhora qualitativa do controle realizado

sobre os atos da Administração Pública, mais do que a sua ampliação – não se querendo, portanto, defender o excesso de controle, tampouco a substituição dos gestores públicos pelos órgãos de controle, de forma que se imponha àqueles uma opção única de atuação (FREITAS, 2014).

Deve-se, contudo, haver um controle da Administração Pública que tenha por finalidade garantir que os gestores públicos atuem conforme o escalonamento de prioridades estabelecido pela Constituição Federal (FREITAS, 2014; FREITAS, 2015). Isso porque os fins constitucionalmente definidos devem vincular a atuação da Administração Pública (FREITAS, 2014; FREITAS, 2015). Busca-se, com isso, que o controle da Administração Pública vá além de uma perspectiva restrita à análise passiva, e estritamente formal, da conformidade legal das ações do Poder Público (PINTO, 2018).

O controle, assim, deve se preocupar com a juridicidade (FREITAS, 2014; AUTOR, 2014), com o adimplemento dos fins constitucionais (FREITAS, 2014; FREITAS, 2015), com a análise dos resultados das políticas públicas, com a legitimidade da atuação estatal (PINTO, 2018) e com os elementos subjetivos relativos às atividades administrativas (SAAD, 2015). Ante o exposto, Freitas (2014, p. 60) apresenta alguns elementos que devem ser fortalecidos no controle exercido sobre a Administração Pública:

- (a) realizar o controle baseado no escrutínio das motivações, sem cair nos citados desvios cognitivos;
- (b) intensificar o controle dos desvios de maior nocividade, associados ao viés da preferência exacerbada pelo presente em detrimento do futuro;
- (c) evitar o erro de supor que motivações frequentes, reiteradas ou comuns, só por isso se tornem defensáveis, pois podem ocultar a influência do viés do status quo;
- (d) respeitar as especificidades do caso, sem permitir que as inelimináveis pré-compreensões gerem avaliação despida do senso crítico, como sucede à conta do viés do otimismo excessivo, que se furta de cumprir os deveres de prevenção e de precaução.

Assim, deve ser fortalecido o controle exercido em face dos possíveis automatismos e desvios cognitivos que permeiam a tomada de decisões administrativas, visto que se mostra injustificável permitir a livre influência destes fatores na gestão pública (FREITAS, 2014). Isso porque estes levam a enviesamentos que, em muitas vezes, prejudicam a impessoalidade e a licitude da atuação da Administração Pública, assim como fazem surgir omissões e irresponsabilidades que dificultam o cumprimento dos fins constitucionais e o adimplemento dos interesses dos cidadãos (FREITAS, 2014).

Diante dessa necessidade, os atos discricionários são os que necessitam de um controle mais denso, tendo em vista a necessidade de análise do contexto no qual foram editados, assim como da pertinência da motivação apresentada (FREITAS, 2014). Não obstante, o aprofundamento do controle exercido faz com que possam ser evidenciados enviesamentos, até mesmo, em atos administrativos vinculados (FREITAS, 2014).

Assim, no que pese o entendimento preponderante de que o mérito não seria controlável, há de se configurar uma análise do “demérito” da Administração Pública, indicando-se como não podem ser exercidas as competências administrativas (FREITAS, 2014). Nessa perspectiva, quanto mais consciente da possibilidade da existência de vieses prejudiciais às decisões administrativas, melhor o controle da Administração Pública poderá ser exercido. Ademais, reforça-se a importância do controle dos aspectos procedimentais relativos à tomada de decisão, visto que apenas estes poderão demonstrar se, nas condições em que a decisão foi tomada, chegou-se às conclusões mais adequadas e impessoais possíveis (SAAD, 2015).

Em face dessas necessidades, destaca-se o papel exercido pelo controle interno da Administração Pública, cujas competências estão previstas nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal. Mais próximo dos gestores, o controle interno possui potencial único de avaliar os resultados de sua atuação e retroalimentá-la (PINTO, 2018), exercendo função pedagógica e prevenindo automatismos e enviesamentos. Isso porque, como bem leciona Saad (2015, p. 52):

Sem o exercício da autoanálise, por parte da Administração Pública, com o objetivo de descobrir quais são as falhas de seu funcionamento, qualquer modelo será, com muitas chances, fadado ao fracasso, com claros prejuízos para o desempenho das políticas públicas executadas.

Por fim, há de se considerar que, como dispõe o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB - Decreto-lei Federal nº 4.657, de 1942), inserido pela Lei Federal nº 13.655 de 2018, “na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”. Dessa forma, a análise dos aspectos subjetivos e dos possíveis enviesamentos de uma decisão administrativa deve levar em conta as limitações endógenas e exógenas que lhe eram inerentes, à época da sua cognição (SAAD, 2015).

A consideração dos obstáculos e das dificuldades enfrentadas pela Administração Pública contribuirá para o esclarecimento dos fatos relativos ao processo de construção de suas decisões, o que se mostra essencial para que não seja promovida responsabilização indevida dos gestores públicos. De mesma forma, auxiliará a retroalimentação que proporcionará as adequações

necessárias à implementação das políticas públicas (SAAD, 2015). Busca-se, assim, um controle que não se pretende apenas repressivo, mas que pode, ao agir pedagogicamente, auxiliar a realização de adequações no ciclo de gestão das políticas públicas, aprimorando o planejamento e refutando atos abusivos e imotivados (PINTO, 2018).

3.4 RELEVÂNCIA DO FOMENTO À PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NA GESTÃO E NO CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como forma de se enfrentar a tendência à preponderância dos fatores políticos nas decisões referentes às políticas públicas, e, por consequência, aprimorar a racionalidade da atuação da Administração Pública, recomenda-se que seja buscada uma racionalidade dialógica (FREITAS, 2014). Por meio desta concepção, a aferição dos resultados alcançados pela condução das políticas públicas deve ser submetida a teste de consenso político (SAAD, 2015), de forma que possa haver uma definição discursiva do que seria o interesse público e de quais seriam as ações prioritárias na agenda governamental (PINTO, 2018).

Assim, aponta-se a importância de se incluir, em todas as etapas e fases do ciclo de gestão das políticas públicas, e até mesmo na avaliação de seus resultados, a *participação efetiva dos cidadãos*, de forma individual ou coletiva, principalmente daqueles que serão diretamente afetados pelas políticas públicas em questão (BLIACHERIENE, 2016). Isso porque “quem melhor senão o próprio destinatário do serviço público para determinar se existe materialmente a conciliação entre a prática administrativa e o ditame constitucional da eficiência?” (AUTOR, 2000).

Nesse sentido, há de se ressaltar o teor do art. 193, parágrafo único, da Constituição Federal: “o Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas”. Portanto, a relevância da participação dos cidadãos decorre do fato de ser esse um importante instrumento para o reforço da coerência das políticas públicas, em relação às prioridades constitucionalmente definidas e para a compreensão e, por consequência, o atendimento dos interesses dos cidadãos.

Ademais, cumpre destacar que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB – Decreto-lei Federal nº 4.657, de 1942), com as inovações introduzidas pela Lei Federal nº 13.655 de 2018, passou a prever, em seus artigos 26 e 29, a realização de consultas públicas, a manifestação de terceiros interessados e, até mesmo, a celebração de acordos com estes, que embasem a tomada de decisões administrativas. Vê-se com isso, que há um estímulo à participação popular, de

forma individual ou coletiva, e ao consensualismo, na construção das decisões tomadas pela Administração Pública.

Esse quadro converge para o surgimento da noção de Administração Pública Dialógica (LIMA, 2010), a qual pauta sua atuação pelo diálogo com os administrados e com a sociedade civil organizada, envolvendo todos os eventuais interessados na construção das decisões a serem tomadas, de forma a aumentar a legitimidade e a adequação dessas e proporcionar maior e mais célere pacificação social (OLIVEIRA; SOUSA JÚNIOR, 2018). Tudo isso condiz com o surgimento de um novo paradigma na Administração Pública, que tem por base a utilização de métodos de governança e que faz surgir uma nova relação entre o setor público e o setor privado, por meio do fortalecimento e da institucionalização do diálogo entre estes (COUTINHO, 2020).

Ante o exposto, vê-se, nos dias atuais, quanto à gestão e ao controle das políticas públicas, a retomada do debate entre representação e participação direta, travado em *O Federalista*. Se àquela época Madison vislumbrou na limitação da participação direta e regionalizada uma condição essencial ao enfrentamento das facções e, por consequência, ao atingimento de um verdadeiro interesse coletivo, atualmente, em uma sociedade cada vez mais complexa e fragmentada, vê-se nessas formas de participação dos cidadãos um ponto importante para o aprimoramento da racionalidade das decisões da Administração Pública. Freitas (2014, p. 67), contudo, destaca a importância de que a participação popular não faça surgir os prejuízos advindos das facções, expostos em *O Federalista*:

Deve-se realçar, de passagem, que o controle social e em rede da discricionariedade administrativa não se identifica com atuação fiscalizadora de facções, nem com a vontade de “multidão de pequenos tiranos”. Ao revés, há de ser desenvolvido pela maioria que se afirma, sem exaltação romântica, no compromisso acima das vontades atomizadas e defende o interesse de todos contra os seus contumazes adversários, individuais ou grupculares, capturados por interesses autocentrados.

Ademais, não se pode desconsiderar as ponderações apresentadas por Neves (2008), quanto às dificuldades de se implementar em países da modernidade periférica, como o Brasil, uma “esfera pública fundada institucionalmente na universalização da cidadania” (NEVES, 2008, p. 244). Mostra-se uma difícil tarefa, portanto, a tentativa de viabilizar que, no Brasil, cidadãos juridicamente iguais possam, através de procedimentos institucionalizados, promover o diálogo de forma justa, equânime e imparcial, assim deliberando sobre assuntos que sejam de seus interesses e chegando a consensos coletivamente interessantes (NEVES, 2008).

Segundo Neves (2008), essa dificuldade decorre da insuficiente autonomia do Direito e da precária realização do Estado Democrático de Direito nos países de modernidade periférica, o que resulta na existência de uma dinâmica de privilégios e exclusões que impossibilita a

ação deliberativa. Dessa maneira, Neves (2008, p. 246) ressalta que “no caso brasileiro, a instrumentalização sistêmica do direito pelos meios ‘dinheiro’ e ‘poder’ não tem sido contrapesada por sua indisponibilidade e pela imparcialidade do Estado de Direito”.

Não obstante, apesar da atual inexistência, no Brasil, de uma esfera pública imparcialmente voltada à consecução do interesse público e dos fatores que dificultam a sua construção, revela-se imprescindível o fomento à participação dos cidadãos nas decisões relativas às políticas públicas. Esse entendimento, como exposto acima, encontra-se amplamente consolidado no ordenamento jurídico pátrio e, além disso, apresenta o potencial de tornar as políticas públicas mais condizentes com as reais necessidades dos cidadãos que são por elas atendidos, de forma a, com isso, contribuir com a busca da racionalidade possível, que deve nortear a atuação da Administração Pública na condução das políticas públicas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas configuram instrumentos essenciais para que o Estado, organizando os recursos de que dispõe, viabilize a realização de objetivos e metas. Tais metas são definidas politicamente, pelo diálogo institucional existente entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo – cabendo a este último um papel de destaque nessa dinâmica, visto que lhe compete a efetiva implementação das políticas públicas.

Diante disso, como se pode afirmar que os políticos, legisladores e gestores públicos, buscam, em suas atuações, a realização dos interesses dos beneficiários das políticas públicas? Pela Teoria da Escolha Pública, essa resposta não é simples, visto que os políticos também são influenciados por seus interesses individuais em suas atuações públicas. Ademais, constata-se a existência de desvios cognitivos e automatismos que podem prejudicar e enviesar conduta dos gestores públicos. Por tudo isso, afirma-se que a Administração Pública possui uma racionalidade limitada. Não se pode esperar dela, portanto, respostas perfeitas e imediatas aos diversos e complexos problemas sociais enfrentados.

Para uma maior racionalidade técnica, mostra-se necessária a condução de um processo permanente e contínuo de aprendizado e correção de rotas, que fomente a avaliação de resultados e, assim, retroalimente o planejamento realizado. Aponta-se, para isso, a relevância da participação dos cidadãos, visto que apenas de forma dialógica poderão ser aferidas as reais necessidades dos indivíduos de uma localidade.

Nessa dinâmica, os órgãos de controle interno e externo da Administração Pública assumem papel de suma importância. Isso se deve ao potencial que possuem para, de forma independente, impedir abusos e retroalimentar a condução das políticas públicas, tornando-as mais responsivas aos interesses dos cidadãos. Para isso, contudo, deve haver um aprofundamento do controle realizado, de forma que esse melhore qualitativamente, passando a aferir a juridicidade, os resultados, a legitimidade e a coerência com os fins constitucionais das políticas públicas.

Ademais, para a legitimação da atuação dos gestores públicos perante os órgãos de controle, faz-se essencial que seja reforçada a motivação das decisões administrativas. Dessa forma, devem ser apresentados os fatores fáticos e jurídicos que as justificam, assim como os procedimentos que embasaram o processo de construção dessas decisões. Nesse sentido, revela-se possível e desejável que a motivação das decisões administrativas considere, dentre outras questões, o planejamento anteriormente realizado, os resultados decorrentes da execução das políticas públicas e a oitiva dos cidadãos por elas atendidos.

Conclui-se, assim, que não se mostra simples a tarefa de conduzir políticas públicas de forma coerente e adequada aos fins constitucionais e às reais necessidades e interesses dos cidadãos. Contudo, compreender que se trata de um processo complexo, e que não há atalhos alternativos à melhoria da qualidade da gestão, do planejamento e do controle da Administração Pública, já configura um primeiro passo essencial.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política, Campos dos Goytacazes, p. 126-133, jul./dez. 2013.

BLIACHERIENE, Ana Carla. Controle de Eficiência do Gasto Orçamentário. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.657 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). Brasília: 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 dez. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. Revista de Informação Legislativa, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. The Calculus of Consent: logical foundations of constitutional democracy. Indianapolis: Liberty Fund, 1999.

COUTINHO, Doris de Miranda. Prestação de Contas de Governo. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

CRUZ, Antonio Augusto B. R. da. Teoria da escolha pública – Uma visão geral de seus elementos sobre a ótica de Gordon Tullock em sua obra 'Government Failure'. Revista Virtu@1, v. 9, p. 1, 2011.

Autor (2000). Removido para avaliação cega.

Autor (2014). Removido para avaliação cega.

FREITAS, Juarez. Direito fundamental à boa administração pública. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FREITAS, Juarez. Políticas públicas, avaliação de impactos e o direito fundamental à boa administração. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), v. 36, n. 70, p. 115, 17 jun. 2015.

GOTTI, Alessandra. Direitos sociais: fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados. São Paulo: Saraiva, 2012.

HAYEK, Friedrich August von. The Constitution of Liberty: the definitive edition. Chicago: The University Of Chicago Press, 2011.

LIMA, Mariana Sciesleski de. Fundamentos para uma Administração Pública Dialógica. Perspectiva, v. 34, n. 126, p. 73-84, jun. 2010. Disponível em: https://www.uricer.edu.br/site/pdfs/perspectiva/126_109.pdf. Acesso em: 26 jan. 2021.

MANKIWI, N. Gregory. Introdução à Economia. 8. ed. São Paulo: Cengage, 2020.

NEVES, Marcelo. A Constitucionalização Simbólica. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

NEVES, Marcelo. Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. As normas de Direito Público na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro: paradigmas para interpretação e aplicação do direito administrativo. São Paulo: Contracorrente, 2019.

OLIVEIRA, Mateus Moura de; SOUSA JÚNIOR, Eliezer Siqueira de. Administração Dialógica e uma nova legitimação dos Atos Administrativos: uma reflexão da democracia em Habermas e os obstáculos de uma sociedade civil multicultural. Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública, Salvador, v. 4, n. 1, p. 114-131, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/4446/pdf>. Acesso em: 26 jan. 2021.

PEREIRA, Paulo Trigo. A teoria da escolha pública (*public choice*): uma abordagem neoliberal? Análise Social, v. 32, n. 2, p. 419-442, 1997.

PINTO, Élide Graziane. Ciclo das políticas públicas e legitimidade compartilhada das escolhas alocativas: um estudo em busca da vinculação à força normativa do planejamento. In: PINTO, Élide Graziane; SARLET, Ingo Wolfgang; PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. Política pública e controle: um diálogo interdisciplinar em face da lei nº 13.655/2018, que alterou a lei de introdução às normas do direito brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 105-134.

ROSS, Alf. Direito e Justiça. Bauru: EDIPRO, 2000.

SAAD, Amauri Feres. Regime jurídico das políticas públicas. São Paulo: [S.N.], 2015.

SAAD, Amauri Feres. O controle da administração pública. São Paulo: Instituto dos Advogados de São Paulo, 2017.

SCAFF, Fernando Facury. Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

STARK, David; BRUSZT, Laszlo. *Enabling Constraints*: fontes institucionais de Coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 13, n. 36, São Paulo, fev. 1998. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091998000100002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 26 jan. 2021.