

Artigo

A função social da administração pública: concretização de direitos fundamentais via políticas públicas

The social function of public administration: the realization of fundamental rights through public policies

Agílio Tomaz Marques¹, Francismeire Pereira Lacerda de Souza², Guerrison Araújo Pereira de Andrade³, Márcia Luciana Gurgel Assunção do Nascimento⁴, Sara Beatriz Silva Batista⁵, Vitória Raquel de Oliveira⁶ e Gilvan Bernardo Abrantes⁷

¹Juiz de Direito pelo Tribunal de Justiça da Paraíba (TJPB). Graduado em Direito pela Universidade Regional do Cariri (URCA). Mestre em Sistemas Agroindustriais pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e Doutorando em Gestão de Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, Paraíba. ORCID: 0000-0001-8364-5063. E-mail: agiliotomaz@gmail.com;

²Graduada em Direito pela Faculdade Católica da Paraíba, Cajazeiras, Paraíba. Advogada, Sousa, Paraíba. ORCID: 0009-0004-4444-9640. E-mail: meire.adv@hotmail.com;

³Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais na Universidade Museu Social da Argentina UMSA e Professor da Universidade Federal de Campina Grande, Sousa, Paraíba. ORCID: 0000-0001-6989-5621. E-mail: guerrison.araujo@professor.ufcg.edu.br;

⁴Mestranda em Administração pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Mossoró, Rio Grande do Norte, Graduação em Administração Pública pela UFRN Graduação em Ciências Sociais e Especialização em Gestão de Pessoas pela Faculdade do Vale do Jaguaribe, Pombal, Paraíba. ORCID: 0009-0002-3036-4254. E-mail: lu_gurgel@hotmail.com;

⁵Advogada. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande, Sousa, Paraíba. Pós-graduada em Direito Público. ORCID: 0000-0002-7261-9465. E-mail: sarajandisilva1@gmail.com;

⁶Coordenadora pedagógica da Escola Municipal de Ensino Fundamental Sinhá Gadelha. Possui experiência em Supervisão Escolar, com atuação na Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação do Campo, EJA e Ensino Normal. Formação complementar em Psicopedagogia Clínica e Institucional, Sousa, Paraíba. ORCID: 0009-0008-1077-4989. E-mail: vitoriaaraquelsh@gmail.com;

⁷Graduado em Gestão Ambiental pela Universidade Paulista, Sousa, Paraíba. Gestor Ambiental. ORCID: 0009-0008-2617-1330. E-mail: gilvancad@hotmail.com.

Submetido em: 02/09/2025, revisado em: 08/09/2025 e aceito para publicação em: 12/09/2025.

RESUMO: O presente artigo discute a função social da Administração Pública no contexto constitucional brasileiro pós-1988, destacando seu papel como eixo teleológico que vincula o agir administrativo à concretização de direitos fundamentais e à produção de resultados socialmente relevantes. Parte-se da constatação de que o modelo jurídico atual exige que o interesse público seja reconstruído a partir de critérios de proporcionalidade, racionalidade e finalidade, afastando leituras abstratas e conferindo centralidade ao dever de maximizar benefícios compatíveis com a Constituição. Nesse cenário, o problema investigado consiste em identificar em que medida, e sob quais parâmetros jurídico-constitucionais, a Administração efetiva sua função social por meio de políticas públicas, evitando que os direitos fundamentais se tornem meras promessas programáticas. Para tanto, o objetivo é propor um quadro analítico-dogmático que conecte princípios constitucionais, ciclo de políticas públicas e instrumentos de planejamento, orçamento, regulação e cooperação, oferecendo critérios de juridicidade e de comprovação de resultados. Metodologicamente, adota-se uma pesquisa jurídico-dogmática, informada pela abordagem “Direito e Políticas Públicas” (DPP), combinando revisão bibliográfica, análise legislativa e mapeamento de instrumentos administrativos e orçamentários, com atenção às exigências de motivação, proporcionalidade e prestação de contas. As discussões apresentadas exploram a integração entre direitos fundamentais, como parâmetros normativos, e políticas públicas, compreendidas como arranjos jurídico-institucionais estáveis, distintos de programas e ações isoladas. Destacam-se a importância da coerência entre problema, finalidade e instrumentos; a necessidade de governança participativa e transparente; e o uso de mecanismos de monitoramento e avaliação para aferir eficácia, eficiência e efetividade.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento Governamental. Governança Democrática. Participação Social. Efetividade Administrativa.

ABSTRACT: This article discusses the social function of Public Administration in the post-1988 Brazilian constitutional context, highlighting its role as a teleological axis that links administrative action to the realization of fundamental rights and the production of socially relevant results. It is based on the observation that the current legal model requires that the public interest be reconstructed based on criteria of proportionality, rationality and purpose, moving away from abstract readings and giving centrality to the duty to maximize benefits compatible with the Constitution. In this scenario, the problem investigated consists of identifying to what extent, and under what legal-constitutional parameters, the Administration fulfills its social function through public policies, preventing fundamental rights from becoming mere programmatic promises. To this end, the objective is to propose an analytical-dogmatic framework that connects constitutional principles, the cycle of public policies and instruments of planning, budgeting, regulation and cooperation, offering criteria of legality and proof of results. Methodologically, a legal-dogmatic research is adopted, informed by the

"Law and Public Policies" (DPP) approach, combining bibliographic review, legislative analysis and mapping of administrative and budgetary instruments, with attention to the requirements of motivation, proportionality and accountability. The discussions presented explore the integration between fundamental rights, as normative parameters, and public policies, understood as stable legal-institutional arrangements, distinct from isolated programs and actions. The importance of coherence between problem, purpose and instruments is highlighted; the need for participatory and transparent governance; and the use of monitoring and evaluation mechanisms to assess efficacy, efficiency and effectiveness.

KEYWORDS: Government Planning. Democratic Governance. Social participation. Administrative Effectiveness.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A função social da Administração Pública, no contexto constitucional brasileiro inaugurado em 1988, traduz a passagem de um modelo centrado em prerrogativas estatais abstratas para um regime de juridicidade finalística, no qual o agir administrativo está vinculado à realização concreta de direitos fundamentais e à produção de resultados socialmente verificáveis (Brasil, 1988). Esse deslocamento impõe que o "interesse público" deixe de operar como cláusula de comodidade e seja reconstruído por critérios de proporcionalidade e racionalidade pública, capazes de conformar fins, meios e resultados da ação administrativa, especialmente quando o Estado organiza e executa políticas públicas para dar cumprimento a comandos constitucionais (Binenbojm, 2005).

Delimita-se, assim, o tema deste estudo, que busca compreender a função social da Administração como dever jurídico de orientar organização, decisão e execução estatais à maximização possível de direitos fundamentais. Nesse cenário, essa concepção a distingue de programas governamentais episódicos ou de ações isoladas e toma as políticas públicas como arranjos normativo-institucionais estáveis, capazes de conectar mandatos constitucionais a entregas mensuráveis. Essa leitura não confunde política pública com mera peça orçamentária, pois se trata de um constructo jurídico com diretrizes, instrumentos, governança e *accountability*, que a doutrina brasileira vem descrevendo de modo sistemático (Bucci, 2006) em diálogo com a dogmática administrativa que qualifica a finalidade pública e os limites do poder, inclusive sob a ótica de categorias clássicas atualizadas ao pós-1988 (Di Pietro, 2022).

A questão de pesquisa que orienta o artigo é direta e indaga em que medida, e sob quais parâmetros jurídico-constitucionais, a Administração Pública brasileira efetiva a sua função social por meio de políticas públicas, desde a formulação até a avaliação, sem reduzir direitos fundamentais a promessas programáticas. Com base nisso, o objetivo é propor um quadro analítico-dogmático que conecte princípios constitucionais, ciclo de políticas e instrumentos de planejamento, orçamento, regulação e cooperação, oferecendo critérios de juridicidade e de comprovação de resultados que possam ser utilizados pelo administrador e pelos órgãos de controle. Como premissa teórica, parte-se da força normativa dos direitos fundamentais e de sua dupla dimensão de defesa e de prestação, cuja eficácia projeta deveres positivos de proteção e promoção sobre a Administração.

A justificativa teórica repousa na constitucionalização do direito administrativo e na consequente exigência de que escolhas públicas sejam

motivadas por razões públicas controláveis. Nesse horizonte, a literatura recente tem destacado a necessidade de compatibilizar estabilidade e mudança interpretativa no direito público, de modo a permitir políticas responsivas sem quebrar expectativas legítimas. O art. 23 da LINDB é sintomático dessa virada institucional ao exigir transições normativas responsáveis e atenção a consequências (Marques Neto, 2018). Ao mesmo tempo, reformas interpretativas do direito administrativo vêm sendo processadas como parte de um movimento de recalibração do controle e de reforço da segurança jurídica, sem renunciar à tutela efetiva dos direitos (Sundfeld, 2023).

A relevância prática é evidente, visto que a Constituição organiza um tripé de instrumentos a partir do PPA, da LDO e da LOA, que vinculam a ação governamental a metas e prioridades, tornando o planejamento e o orçamento o eixo de juridicidade das políticas. A ausência dessa vinculação pode levar à reprodução de iniciativas desarticuladas e ineficientes. Nessa arquitetura, a Lei de Responsabilidade Fiscal agrega requisitos de sustentabilidade e transparência, impedindo que prestações associadas a direitos oscilem ao sabor de ciclos eleitorais ou de pressões conjunturais (Brasil, 2000). Em termos operacionais, compreender a função social administrativa como exigência de coerência entre fins constitucionais e instrumentos orçamentários é pré-condição para tornar a Administração responsiva à cidadania em regime democrático.

O estudo também se justifica por seu potencial de aperfeiçoar a governança pública ao incorporar, de forma criteriosa, avaliação e evidência ao controle de juridicidade, considerando que eficiência sem finalidade constitucional não é legítima e que finalidade sem verificação de resultados não se cumpre. A literatura brasileira sobre indicadores e avaliação de políticas oferece um repertório técnico para distinguir eficácia, eficiência e efetividade, propondo diretrizes para o uso responsável de métricas e para a construção de contrafactuais plausíveis, o que é decisivo quando se pretende aferir a concretização de direitos (Jannuzzi, 2005). Ao mesmo tempo, abordagens qualitativas de implementação iluminam desigualdades produzidas "na rua", exigindo que o desenho jurídico das políticas contenha salvaguardas distributivas e mecanismos de correção responsiva (Pires, 2019).

Metodologicamente, adota-se uma pesquisa jurídico-dogmática com enfoque problematizador, informada pela abordagem "Direito e Políticas Públicas" (DPP). Essa abordagem permite reconstruir o objeto política pública como ação estatal coordenada e juridicamente moldada sobre problemas, integrando análise normativa, que envolve princípios, regras e competências, e análise institucional, que compreende arranjos de governança, capacidades estatais e

instrumentos, a partir de um quadro de problemas que organize causalidades, atores e gargalos (Bucci, 2019). O percurso metodológico combina revisão bibliográfica seletiva de doutrina e artigos científicos, análise de legislação estruturante e mapeamento de instrumentos administrativos e orçamentários, com atenção às exigências de motivação, proporcionalidade e prestação de contas (Trevisan; Bellen, 2008).

As fontes primárias contemplam os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que sustentam a função social administrativa, como o art. 165 da Constituição, a LRF e o regime do processo administrativo federal, além de normas transversais que condicionam transparência, participação e transformação digital da gestão, essenciais à governança de políticas voltadas à realização de direitos. No plano infraconstitucional, merecem destaque a Lei 9.784/1999 (Brasil, 1999), que disciplina o processo administrativo federal, a Lei 12.527/2011 (Brasil, 2011), que trata do acesso à informação, a Lei 13.460/2017 (Brasil, 2017), que estabelece os direitos do usuário de serviços públicos, e a Lei 14.129/2021, que dispõe sobre o Governo Digital. Essas normas, em conjunto, conformam deveres de abertura de dados, responsividade e avaliação orientada a resultados.

A organização do estudo segue uma lógica de encadeamento progressivo. Primeiro, reconstrói-se o fundamento e o conteúdo jurídico da função social da Administração, distinguindo-a de categorias próximas e delimitando seus elementos, como finalidade pública, legitimidade e interesse público primário, com base em dogmática constitucional e administrativa. Em seguida, discute-se os direitos fundamentais como parâmetro da atuação administrativa, com ênfase na vinculação positiva e nos limites constitucionais, que envolvem a proibição de retrocesso, a reserva do possível e a proporcionalidade. Na sequência, desenvolve-se a categoria políticas públicas como mecanismo jurídico-administrativo de concretização, articulando ciclo, instrumentos e governança em chave de planejamento, orçamento e regulação. Conclui-se com critérios objetivos de aferição de eficácia e efetividade e com propostas de aprimoramento institucional, dialogando com a exigência de transições responsáveis e análise de consequências trazidas pela LINDB.

2 A FUNÇÃO SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: FUNDAMENTOS E CONTEÚDO

A função social da Administração Pública, compreendida como eixo teleológico que vincula o agir administrativo à promoção dos fins constitucionais, surge no Brasil como categoria hermenêutico-normativa que desloca o foco de um regime de supremacia abstrata do “interesse público” para um modelo de juridicidade comprometida com direitos fundamentais e com a proporcionalidade na escolha de meios. Nesse sentido, o discurso contemporâneo do Direito Administrativo substitui enunciados maximalistas pela ideia de dever de otimização entre valores constitucionais, o que corrige o antigo automatismo que supunha prevalência

incondicionada do coletivo sobre o individual (Binenbojm, 2005). A distinção entre regras e princípios e o papel estruturante da proporcionalidade, nessa perspectiva, são decisivos para compreender que a função social opera como critério de concretização de fins públicos e não como cláusula de autorização para sacrifícios indevidos a direitos (Ávila, 1999).

Do ponto de vista histórico, a ideia de função social tem raízes na crise do Estado liberal e na crítica de Léon Duguit ao subjetivismo da soberania, substituída por uma concepção objetiva de solidariedade e serviço público. A Administração se legitima porque cumpre funções socialmente necessárias e não por deter um poder soberano autossuficiente (Duguit, 2020). Esse giro teórico, difundido no Brasil por distintas correntes publicistas, influencia a leitura das cláusulas constitucionais que, mesmo tratando expressamente da função social em domínios setoriais como propriedade e cidade, irradiam uma teleologia de serviço à dignidade que reconfigura o conteúdo da função administrativa (Sundfeld, 2019).

No Brasil, a evolução doutrinária recente parte da constitucionalização do Direito Administrativo para recolocar o ato, a estrutura de competências e a própria discricionariedade sob uma pauta material de direitos e fins públicos. A teoria do ato administrativo é relida para além do legalismo estrito, reconhecendo que a validade e a correção decisória dependem de razões públicas adequadas e proporcionais à finalidade constitucional perseguida (Martins, 2019). Paralelamente, o debate sobre o conceito de interesse público abandona essencialismos e reconhece seu caráter normativo e indeterminado, exigindo densificação argumentativa e controle de racionalidade prática no caso concreto (Gabardo; Rezende, 2017).

No plano normativo, a Constituição de 1988 estrutura a função social da Administração ao consagrar o Estado Democrático de Direito, os objetivos fundamentais voltados à redução de desigualdades e à promoção do bem de todos e os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que vinculam a atuação administrativa. Essa moldura, combinada com direitos sociais e com deveres estatais em políticas setoriais como saúde, educação e meio ambiente, explicita que a Administração existe para realizar prestações e proteger posições fundamentais, e que sua legitimidade se mede pela capacidade de produzir resultados constitucionalmente importantes (Brasil, 1988). A incorporação da eficiência pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998 reforça que a função social supõe gestão responsável, transparente e orientada a resultados em favor do interesse público primário, sem confundir economicidade com compressão de direitos (Assis, 2021).

A Lei nº 9.784 de 1999 traduz essa teleologia em deveres procedimentais e substanciais, positivando critérios como finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica e supremacia do interesse público, todos concebidos como diretrizes de escolha e de controle da atuação administrativa. A presença explícita do princípio da finalidade impede leituras voluntaristas do mérito e exige demonstração de congruência entre meios e fins normativos (Brasil, 1999). Por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe

planejamento, transparência e responsabilidade na gestão fiscal, condicionando escolhas administrativas à sustentabilidade intertemporal, o que integra o conteúdo da função social na dimensão de justiça fiscal e de estabilidade das prestações públicas (Brasil, 2000).

Entre os elementos essenciais da função social está o interesse público primário, categoria que designa os interesses da coletividade constitucionalmente reconhecidos e que serve de critério axiológico para orientar decisões administrativas. A distinção em relação ao interesse público secundário, vinculado à conservação de vantagens do aparelho estatal, impede que a Administração confunda sua conveniência burocrática com a finalidade pública e impõe o dever de maximizar os benefícios sociais compatíveis com direitos (Mello, 2024). Ainda nesse ponto, a doutrina propõe uma dupla noção de interesse público, lato e estrito, justamente para situar, no plano jurídico, quando a retórica do público pode ou não justificar diferenciações e restrições, exigindo sempre um escrutínio argumentativo denso (Hachem, 2011).

Outro componente é a legitimidade, concebida como aderência a um conjunto de princípios que integram a ideia de juridicidade administrativa. A LINDB, após a Lei 13.655/2018, reforça um modelo de decisão pública responsável, orientado por avaliação de consequências, consistência, segurança jurídica e vedação de mudanças arbitrárias, consolidando a exigência de fundamentação qualificada na aplicação de normas de gestão (Marques Neto, 2018). Esse alargamento da legalidade para juridicidade sustenta uma versão robusta de controle do mérito administrativo quando a motivação é incompatível com os fins constitucionais, sem romper a separação de funções (Hirsch, 2022).

A finalidade pública funciona como núcleo teleológico do ato e do procedimento, aferindo a conformidade objetiva do comportamento aos fins normativos que justificam a competência exercida. Essa é uma perspectiva clássica da doutrina brasileira, que vincula a validade à impessoalidade dos objetivos (Di Pietro, 2022). O regime do processo administrativo exige que a motivação revele a ponte racional entre fatos, normas e fins, de modo que desvios, mesmo quando disfarçados sob aparência de discricionariedade, sejam controláveis por incompatibilidade finalística (Brasil, 1999).

A eficiência, compreendida como dever de boa administração, articula-se com a função social na dimensão da qualidade decisória e da entrega de resultados em tempo razoável, com transparência e participação. A literatura sobre boa administração contribui para consolidar um conjunto de deveres positivos, como planejamento, proporcionalidade e accountability, que densificam a legitimidade das escolhas e protegem expectativas públicas legítimas (Freitas, 2014). Nessa perspectiva, a eficiência exige calibragem de meios para maximizar a realização dos bens constitucionais que justificam a ação administrativa (Assis, 2021).

A distinção entre função social, função administrativa e função política é necessário para evitar confusões de regime. A função social designa o conteúdo finalístico que impregna toda atuação administrativa como dever de promover fins constitucionais na perspectiva de direitos. A função administrativa refere-se ao exercício de

competências infralegais, normativas e concretas, sob regime jurídico-administrativo e com sujeição intensa aos princípios e ao controle. Já a função política envolve decisões macroestratégicas de governo e de direção do Estado, com margem de conformação mais ampla, porém sempre limitada pelos direitos e pela Constituição (Macera, 2014). A separação evita a politização do que é estritamente administrativo e a administrativização do que é decisão de governo, assegurando a reserva de administração e o espaço legítimo de conformação política, sem imunidades incompatíveis com o Estado constitucional (Carvalho Filho, 2015).

Essa linha demarcatória tem implicações diretas para o controle e para o conteúdo da função social, pois nas escolhas administrativas a densidade de vinculação aos princípios, como finalidade, motivação e proporcionalidade, é máxima. Nas decisões políticas, subsiste o controle de constitucionalidade e de juridicidade, vedando racionalidades instrumentais que sacrifiquem posições fundamentais sem razões públicas suficientes (Macera, 2014). Ao final, o que unifica as funções é o vetor teleológico da Constituição, uma vez que a Administração, em qualquer nível e formato, somente se legitima quando orienta seus poderes à entrega de resultados compatíveis com os objetivos republicanos, observando parâmetros de consistência, precedibilidade e responsabilidade (Marques Neto, 2018).

3 DIREITOS FUNDAMENTAIS COMO PARÂMETRO DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA

A compreensão dos direitos fundamentais como parâmetro normativo de toda a atuação administrativa parte da constatação de que a Constituição de 1988 estabelece competências e organiza poderes e confere densidade axiológica ao agir estatal, vinculando-o, em primeiro grau, à proteção e promoção da dignidade humana e, em segundo, a um sistema de princípios e regras que condicionam fins, meios e resultados da gestão pública (Sarlet, 2012). Nesse quadro, os direitos fundamentais funcionam simultaneamente como limites e tarefas. São limites porque impedem a Administração de intervir de modo arbitrário na esfera jurídica dos particulares, e tarefas porque impõem prestações positivas e a criação de condições para o seu exercício efetivo, de acordo com a doutrina constitucional luso-brasileira que lê a Constituição como ordem de valores e programa de ação (Canotilho, 2003).

A classificação dogmática corrente distingue, sem compartimentar rigidamente, direitos de defesa, direitos a prestações e direitos de participação. Essas categorias têm serventia analítica e prática, pois permitem identificar deveres estatais correlatos e tipos de controle jurídico cabíveis (Ramos, 2005). Os direitos de defesa, também chamados de status negativus, reclamam abstenções estatais e possuem estrutura predominantemente proibitiva. Os direitos a prestações, ou status positivus, exigem condutas ativas para assegurar condições fáticas e institucionais de fruição. Já os direitos de participação, identificados como status activus, conectam-se à coautoria cidadã em decisões públicas, incrementando legitimidade

e accountability, sem perder sua natureza de direitos fundamentais (Mendes; Branco, 2019).

As três famílias partilham um traço comum, pois a Administração Pública se encontra vinculada aos seus comandos por imposição direta da força normativa da Constituição, que a converte em destinatária preferencial dos deveres de respeito, proteção e promoção (Sarlet; Figueiredo, 2009). Por essa razão, a distinção entre normas de liberdade e normas prestacionais tem por efeito delimitar, para cada caso, o núcleo de proteção e o tipo de atuação administrativa exigível, sob pena de ilícito por omissão (Hachem, 2013).

No que se refere aos direitos de defesa, a Administração deve calibrar seus poderes de polícia e suas atividades regulatórias por critérios de legalidade, necessidade e proibição de excesso, uma vez que a intervenção indevida implica violação direta do conteúdo protetivo desses direitos. A literatura brasileira desenvolveu, com base na teoria dos princípios e na máxima da proporcionalidade, uma gramática de controle do agir administrativo que opera de dentro do direito público, evitando reduzir a discussão a um conflito meramente semântico entre interesse público e liberdades (Silva, 2002). Essa gramática permite verificar se, no caso concreto, a restrição administrativa atende a uma finalidade constitucional legítima e é o meio menos gravoso para atingir o resultado pretendido (Alexy, 2008).

Nos direitos a prestações, o vínculo é ainda mais evidente. A Constituição transforma políticas públicas em deveres jurídicos de realização progressiva, com densidade variável conforme o bem da vida tutelado e o estágio de concretização normativa e fática. A doutrina brasileira recente insiste na tutela administrativa efetiva dos direitos sociais, deslocando o foco do solucionismo judicial para obrigações primárias da Administração de planejar, executar e revisar políticas com critérios de igualdade, publicidade e racionalidade (Hachem, 2014). A via administrativa é o *locus* primário de concretização, no qual a discricionariedade é funcionalmente limitada pelo fim constitucional dos direitos (Hachem, 2015).

Os direitos de participação, por sua vez, oferecem um conjunto de exigências procedimentais como audiências, consultas, conselhos, iniciativas de orçamento participativo, processos administrativos abertos e motivação dialógica, cuja função é incorporar razões públicas ao processo decisório e converter a participação em técnica de legitimidade e de controle (Oliveira, 2014). Embora nem sempre explicitados como direitos no Título II, esses instrumentos podem ser reconstruídos como direitos fundamentais implícitos em chave política, a partir do art. 1º, parágrafo único, e do devido processo substantivo e procedimental, como argumenta a literatura especializada (Santos, 2014).

A vinculação positiva da Administração implica uma obrigação de resultado progressivo e de meios qualificados, que compreende o dever de planejar com base em evidências, de priorizar grupos vulneráveis segundo critérios impessoais, de implementar políticas por processos públicos e responsivos e de monitorar e corrigir rumos à luz de indicadores e metas constitucionalmente relevantes. Essa é a ideia de maximização administrativa

dos direitos sociais, que recusa o minimalismo do mínimo existencial e nada mais e a crença de que a concretização depende primariamente de comandos judiciais atomizados (Hachem, 2013). Sob esse prisma, precedentes administrativos e judiciais que reconheçam prestações funcionam como parâmetros de igualdade administrativa, cuja observância evita a distinção injustificável entre cidadãos com sentença e sem sentença (Hachem, 2015).

A tese da não discricionariedade na efetivação não elimina a margem técnica e a necessidade de escolhas alocativas, porém, significa que uma vez fixado normativamente o dever de proteção ou promoção a Administração não dispõe de liberdade para frustrar a finalidade constitucional. Suas opções devem ser orientadas por adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, e são suscetíveis de controle quando forem proteção insuficiente (*Untermaßverbot*) (Silva, 2002). Em áreas como a saúde, a ideia de dever de proteção desloca o debate do poder para o dever de política pública, com controle intensificado sobre omissões que comprometam o núcleo essencial do direito (Cunha Filho, 2015).

Quanto aos limites constitucionais, a proibição de retrocesso social impede que políticas e normas que concretizaram direitos sejam arbitrariamente suprimidas sem substituição funcionalmente equivalente, sobretudo quando estruturam prestações que materializam a dignidade (Derbli, 2007). A literatura brasileira associa o princípio a exigências de racionalidade orçamentária e de justificativas reforçadas para supressões, especialmente em matéria de segurança social e saúde, reconhecendo sua natureza principiológica e a necessidade de análise contextual de impacto (Taveira, 2012).

A reserva do possível, por sua vez, é cláusula de realidade que exige demonstração transparente de indisponibilidade fática de meios, de adequado planejamento e priorização e de inexistência de alternativas menos onerosas com igual eficácia. A doutrina brasileira, influenciada por leituras comparadas, consolidou parâmetros de compatibilização com o mínimo existencial e com o dever de progressividade, afastando o uso retórico e genérico do argumento financeiro (Sarlet; Figueiredo, 2009). Estudos empíricos sobre decisões em saúde mostram que o debate judicial não substitui o dever primário de alocação racional pela Administração, sob pena de reforço de desigualdades no acesso a prestações (Almeida; Freire, 2018).

A proporcionalidade articula o controle dessas escolhas. Como estrutura de argumentação dotada de três subcritérios, que são adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, permitindo verificar se a Administração seleciona meios aptos, evita gravames desnecessários e otimiza direitos em conflito por meio de um juízo de ponderação com base em razões públicas e comprovação empírica (Silva, 2002). A teoria dos direitos como princípios de otimização fornece o fundamento para esse teste, impondo que a Administração busque a máxima concretização possível de cada direito dentro das possibilidades fáticas e jurídicas, com ônus argumentativo correspondente (Alexy, 2008).

O *ethos* participativo da Constituição de 1988 reforça esse modelo, pois não há proporcionalidade sem procedimento e não há procedimento legítimo sem participação informada e responsiva. Por isso, a literatura de direito administrativo participativo insiste em audiências públicas de qualidade, consultas com devolutivas, conselhos com capacidade deliberativa e processos administrativos que funcionem como arenas de coprodução de razões, e não como formalidade esvaziada (Oliveira, 2005; Toazza, 2013). Nessa perspectiva, os direitos de participação são simultaneamente direitos-meio para a racionalidade das escolhas públicas e direitos-fim de uma cidadania que se exerce também na Administração.

Em síntese, direitos fundamentais como parâmetro da atuação administrativa significam submeter a discricionariedade a uma finalidade substancial e a processos de decisão permeáveis a razões públicas, sob o controle de princípios estruturantes como a proibição de retrocesso, a reserva do possível qualificada e a proporcionalidade. A densidade normativa desses direitos, em defesa, prestação e participação, redefine o conteúdo jurídico-constitucional do interesse público, exige planejamento e governança orientados por igualdade e transparência e legitima um controle que, sem substituir o administrador, o vincula à Constituição de modo positivo e verificável (Brasil, 1988; Hachem, 2013).

4 POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MECANISMO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE CONCRETIZAÇÃO

A compreensão jurídica de políticas públicas como mecanismos de concretização de direitos fundamentais parte de uma leitura que as identifica como arranjos jurídico-institucionais orientados por finalidades constitucionais e capazes de articular normas, organizações, processos decisórios, recursos e instrumentos de implementação de maneira estável e verificável. Nessa perspectiva, política pública difere de programas governamentais e de ações administrativas isoladas. O programa é categoria orçamentária e gerencial que organiza objetivos e metas em determinado horizonte fiscal, enquanto a ação é unidade de execução, que pode assumir a forma de atividade, projeto ou operação especial, à qual se vinculam produtos e entregas. Já a política agrega essas peças sob um desenho normativo de longo curso, com diretrizes, instrumentos, governança e mecanismos de accountability, funcionando como ponte entre mandatos constitucionais e resultados sociais exigíveis (Bucci, 1997; Secchi, 2014).

No plano dogmático, essa distinção evita o programismo que confunde o mapa, representado pelo programa, com o território, que é a política, e impede a redução da concretização de direitos a atos episódicos. O conceito jurídico de política pública, difundido na literatura brasileira, propõe tratá-la como objeto de direito público, com regime próprio de formação, decisão, execução e controle, no qual atos normativos, procedimentos participativos e instrumentos financeiros devem ser coerentes com a finalidade constitucional que os legitima (Bucci, 2006). Em termos práticos, a política pública descreve um ciclo contínuo e não linear de estruturação do

problema, formulação de alternativas, decisão, implementação, monitoramento e avaliação, num fluxo em que regras de procedimento e de motivação controlam a passagem entre camadas técnicas e escolhas valorativas (Coutinho, 2013).

A distinção jurídico-conceitual ganha densidade quando cotejada com a arquitetura constitucional de planejamento e orçamento. A Constituição disciplina um tripé de instrumentos composto pelo Plano Plurianual, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Lei Orçamentária Anual, que condiciona a decisão e a execução a metas e prioridades compatíveis com objetivos fundamentais e direitos sociais, vinculando programas e ações ao desenho macro da política pública que se pretende realizar (Brasil, 1988). A Lei de Responsabilidade Fiscal, por sua vez, adiciona critérios de sustentabilidade e transparência que transformam a coerência intertemporal e a solvência em requisitos jurídicos da política, resguardando a continuidade de prestações associadas a direitos (Brasil, 2000).

A literatura internacional da análise de políticas fornece modelos úteis para descrever o ciclo decisório sem absolutizá-lo. A figura heurística do *policy cycle* identifica etapas como agenda, formulação, decisão, implementação e avaliação, tratadas como módulos analíticos que se sobrepõem no tempo e se retroalimentam, cabendo ao Direito inserir garantias procedimentais e padrões de motivação e proporcionalidade em cada passagem (Howlett; Ramesh; Perl, 2013). Em contexto brasileiro recente, a própria judicialização interage com o ciclo, influenciando a agenda, redefinindo critérios de priorização e afetando estratégias administrativas de implementação, o que exige incorporar arranjos de governança que acomodem fluxos decisórios multilaterais (Barreiro, 2015).

Do ponto de vista jurídico, as etapas de formulação e decisão exigem técnicas de estruturação do problema que evitem soluções aparentes ou meramente declaratórias. Nesse sentido, destaca-se a proposta de quadro de problemas como ferramenta de análise jurídico-institucional capaz de explicitar causalidades, atores, competências e gargalos regulatórios, de modo a guiar a seleção de instrumentos compatíveis com os fins constitucionais (Bucci; Ruiz, 2019). O acesso à informação e a participação qualificada, com disponibilização ativa de dados e motivação dialógica, se apresentam como requisitos de juridicidade da formulação e da decisão, com base no regime da Lei de Acesso à Informação e em padrões de transparência ativa (Brasil, 2011).

A decisão, para ser válida, supõe aderência ao bloco de planejamento e ao regime fiscal, com lastro em metas e prioridades aprovadas no PPA e parametrizadas na LDO e na LOA, sob risco de nulidade por desvio de finalidade ou por afronta à fidedignidade orçamentária. A tramitação das peças e de seus acessórios, como pareceres preliminares, relatórios setoriais e emendas, compõe o ambiente jurídico-político de escolha, no qual a Administração deve demonstrar compatibilidade vertical entre diretrizes e dotações, com menção explícita ao programa e à ação de execução. O caráter coordenador do PPA, reforçado pela LRF, transforma o encadeamento intertemporal em parâmetro de racionalidade e de controle,

especialmente quando se trata de políticas que realizam prestações essenciais (Brasil, 2000).

A implementação mostra a zona mais crítica para a concretização e, por isso, para o controle jurídico das políticas. A clássica advertência sobre os pontos de passagem e as perdas de coordenação no trajeto da regra à rua mostra que a dificuldade de entregar resultados se resolve por desenho institucional, incentivos adequados e gestão por evidências (Pressman; Wildavsky, 1984). No Brasil, estudos têm evidenciado que rotinas de implementação podem reproduzir desigualdades quando não se criam capacidades estatais e mecanismos de correção responsiva, o que recomenda incorporar, no próprio desenho jurídico da política, salvaguardas de equidade e arranjos cooperativos com burocracias de linha de frente (Pires, 2019).

Os instrumentos de execução compõem um repertório normativo-administrativo que inclui planos setoriais e intersetoriais, regulamentos infralegais, contratos e parcerias, além de instrumentos orçamentário-financeiros. Planos estabelecem metas, indicadores e governança. Leis orçamentárias vinculam recursos a programas e ações. Regulamentos calibram padrões e incentivos. Convênios e contratos de repasse operacionalizam transferências interfederativas. Parcerias com organizações da sociedade civil ancoram cooperação e cogestão. A transformação digital induz simplificação e controle algorítmico de processos (Brasil, 1988; Brasil, 2021). A disciplina atualizada de convênios e contratos de repasse, com o Transferegov.br e as balizas do Decreto 11.531/2023, destaca a centralidade do plano de trabalho, da matriz de riscos e da prestação de contas por resultados, exigindo aderência entre objeto, metas e custos, sob pena de glosas e responsabilização (Brasil, 2023).

Na cooperação entre Estado e organizações da sociedade civil, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil reformulou o regime dos antigos convênios, introduzindo termos de colaboração e de fomento, com foco em resultados e em controle prospectivo e pactuado. Essa mudança permite maior aderência dos instrumentos às especificidades de políticas e territorializadas (Brasil, 2014). Essa reconfiguração dialoga com uma Administração consensual que opera por acordos e arranjos de coprodução, sem abrir mão de controles de finalidade, economicidade e transparência (Oliveira, 2012).

Monitoramento e avaliação são vigas mestras para aferir se políticas realizam direitos fundamentais de modo efetivo. A literatura brasileira de avaliação distingue, de forma didática, três dimensões: eficácia, que mede o cumprimento de metas e produtos, ou seja, *outputs*; eficiência, que avalia a relação entre insumos e custos em relação aos produtos; e efetividade, que examina mudanças substantivas nas condições de vida, ou *outcomes* e *impacts*. Também ressalta os riscos de mau uso de indicadores quando estes estão descolados de definições claras de problema e de teoria de mudança (Jannuzzi, 2005; Jannuzzi, 2002). Essas categorias, aliadas a avaliações qualitativas de processo e implementação, permitem calibrar o que foi entregue, a que custo e com que efeito distributivo, servindo de base para decisões de

continuidade, redirecionamento ou desinvestimento (Pires, 2010).

A doutrina nacional também sistematiza repertórios de técnicas e critérios de mensuração diretamente úteis à Administração, como a definição de linhas de base e de contrafactuais plausíveis, o uso combinado de indicadores de cobertura, acesso, qualidade e satisfação, a segmentação por grupos vulneráveis e o desenho de painéis de monitoramento vinculados ao PPA e às cartas de serviços ao usuário (Trevisan; Bellen, 2008). Em paralelo, a avaliação de desempenho deve dialogar com parâmetros de *accountability* democrática e com a efetividade de instituições participativas, sob pena de gerar políticas eficientes apenas na média agregada e ineficazes na correção de assimetrias territoriais ou socioeconômicas (Pires, 2011).

Como componente jurídico, a transparência e a participação na execução e no controle realimentam a própria política. A disciplina dos direitos do usuário de serviços públicos exige padrões de qualidade, avaliação e cartas de serviços, abrindo canais para feedback contínuo e para a correção de rumo com base em evidências (Brasil, 2017). A Lei de Acesso à Informação, por sua vez, transforma dados em insumo obrigatório de gestão e de pesquisa avaliativa, condicionando a legitimidade da decisão e do gasto à demonstrabilidade pública de resultados e à rastreabilidade das escolhas (Brasil, 2011).

Outrossim, importa destacar que políticas públicas, como categoria jurídica, exigem coerência entre problema, finalidade e instrumentos, com governança que integre planejamento, orçamento, regulação, execução cooperativa e avaliação, sob padrões de motivação, transparência e responsabilidade. A análise jurídico-institucional brasileira amadureceu ao conjugar o aparato teórico das políticas com a dogmática do direito público, oferecendo ao administrador e aos órgãos de controle interno e externo critérios objetivos para distinguir políticas de programas e de ações, organizar etapas do ciclo com salvaguardas de participação e dados abertos e comprovar, por meio de indicadores válidos e comparáveis, a eficácia e a efetividade na concretização de direitos (Bucci, 2019; Sundfeld, 2006).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão realizada ao longo deste artigo permitiu demonstrar que o objetivo proposto foi alcançado ao se estabelecer um quadro de compreensão da função social da Administração Pública como dever jurídico de concretização de direitos fundamentais por meio de políticas públicas. Partindo de uma abordagem que integrou fundamentos constitucionais, parâmetros dogmáticos e instrumentos administrativos, foi possível mostrar que a atuação estatal se legitima pela capacidade de gerar resultados efetivos, socialmente relevantes e alinhados às finalidades constitucionais, fortalecendo o entendimento de que a função social da Administração é um vetor normativo de ação e controle.

A pesquisa também evidenciou que a vinculação entre políticas públicas e direitos fundamentais demanda coerência entre problema, finalidade, instrumentos e

mecanismos de avaliação. A integração entre planejamento, execução e monitoramento foi apresentada como elemento decisivo para evitar a fragmentação e assegurar a continuidade das ações, especialmente em áreas essenciais como saúde, educação, segurança social e proteção ambiental. Ao se estabelecer essa relação, contribuiu-se para o aperfeiçoamento do controle da juridicidade administrativa e para a consolidação de um modelo de gestão pública que harmoniza eficiência e finalidade.

No plano prático, os resultados obtidos apontam que a materialização dessa função social depende da institucionalização de arranjos de governança capazes de articular transparência, participação e responsabilização. O fortalecimento de mecanismos de participação social, a ampliação do acesso a dados públicos e a qualificação da motivação administrativa surgem como estratégias indispensáveis para assegurar decisões fundamentadas em razões públicas verificáveis. Ao mesmo tempo, evidenciase a necessidade de um corpo administrativo capacitado para operar instrumentos técnicos de avaliação e de um sistema de controle que ultrapasse a mera verificação formal e incorpore análises de impacto e de efetividade.

Como novos caminhos, abre-se espaço para investigações que ampliem a análise sobre a interação entre a judicialização e o ciclo de políticas públicas, avaliando em que medida decisões judiciais influenciam a agenda e a execução das ações estatais. Também se mostra promissora a ampliação do estudo para contextos comparados, explorando como outros ordenamentos jurídicos têm estruturado a função social administrativa e incorporado métricas de desempenho vinculadas a direitos fundamentais. Bem como, a evolução tecnológica e a governança digital forma um campo fértil para pesquisas futuras, com foco na utilização de sistemas inteligentes, automação e análise de dados para aperfeiçoar a tomada de decisão pública e maximizar a concretização de direitos.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, A. O.; FREIRE, M. V. V. Reserva do possível e mínimo existencial nas decisões do Superior Tribunal de Justiça (2010–2016). **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 55–77, jul./out. 2018.

ASSIS, Luís Eduardo A. Sílvia; COUTINHO, Tiago F. Legalismo autocrático na Administração Pública e o controle judicial. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 8, n. 3, p. 51-78, 2021.

ÁVILA, Humberto Bergmann. A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade. **Revista de Direito Administrativo**, n. 215, p. 151-179, jan./mar. 1999.

BARREIRO, Guilherme Scotti Simões. Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. **Revista de**

Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 293–314, mar./abr. 2015.

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 239, p. 1-32, jan./mar. 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 ago. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023**. Dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11531.htm. Acesso em: 9 ago. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 9 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 9 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Institui normas gerais para as parcerias com organizações da sociedade civil. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm. Acesso em: 9 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm. Acesso em: 9 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114129.htm. Acesso em: 9 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 9 ago. 2025.

- BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791–832, 2019.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 133, p. 89–98, jan./mar. 1997.
- BUCCI, Maria Paula Dallari; RUIZ, Isabela. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **Revista Campo de Públicas**, 2019.
- BÜHRING, Mariana Aparecida. Direito social: proibição de retrocesso e dever de progressão. **Revista da Faculdade de Direito da PUCRS**, Porto Alegre, v. 35, p. 165–189, 2015.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CARDOSO, Henry Roy. A segurança jurídica dos atos administrativos e transformações do Direito Administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 279, p. 201-230, 2020.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP, 2013.
- CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. Vinculação da Administração à Constituição. **Cadernos Jurídicos da EPM**, São Paulo, ano 16, n. 40, p. 9–20, abr./jun. 2015.
- DERBLI, Felipe. **O princípio da proibição do retrocesso social na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.
- DUGUIT, Léon. **Fundamentos do Direito**. 3. ed. São Paulo: Martin Claret, 2020.
- FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. 3. ed., refund. e aum. São Paulo: Malheiros, 2014.
- GABARDO, Emerson; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 115, p. 267-318, jul./dez. 2017.
- HACHEM, Daniel Wunder. A dupla noção jurídica de interesse público em Direito Administrativo. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 11, n. 44, p. 59-110, abr./jun. 2011.
- HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 340–399, jan./jun. 2013.
- HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. 2014. 614 f. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.
- HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, p. 63–91, jan./mar. 2015.
- HIRSCH, Felipe Pereira de Almeida. O princípio da juridicidade e o controle judicial sobre o mérito dos atos administrativos. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 22, n. 90, p. 127-149, 2022.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Studying Public Policy: Principles and Processes**. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51–72, jan./fev. 2002.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137–160, abr./jun. 2005.
- MACERA, Paulo Henrique. Reserva de administração: distinção entre função política e administrativa, limites e controle. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 337-376, 2014.
- MARINHO, Alexandre. Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia. **Texto para Discussão IPEA**, n. 787, 2000.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Art. 23 da LINDB: o equilíbrio entre mudança e previsibilidade na hermenêutica jurídica. **Revista de Direito Administrativo**, Edição Especial – Direito Público na LINDB, p. 93-112, nov. 2018.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Teoria do ato administrativo nos trinta anos da Constituição de 1988: o que mudou? **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 6, n. 2, p. 439-476, maio/ago. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Interesse público primário e secundário — convênio de combate à criminalidade, policial que se feriu arrastado por vagabundo pode pleitear seguro obrigatório (DPVAT) ao lado da pensão do Estado. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI**, v. 8, n. 29, p. 421-432, 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2019.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Participação administrativa. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 5, n. 20, p. 167-194, 2005.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. A administração consensual como a nova face da Administração Pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da USP**, São Paulo, v. 103, p. 277-316, 2008.

PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

PIRES, Roberto Rocha C. Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para a análise de políticas públicas. In: **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland**. 3. ed. Berkeley: University of California Press, 1984.

RAMOS, Marcelene Carvalho da Silva. O direito fundamental à saúde como positivado na CF/88. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 145-166, 2005.

SANTOS, Fábio Gomes dos. Participação na administração como direito fundamental. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 436-453, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 308-318, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage, 2014.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 91, n. 798, p. 23-50, abr. 2002.

SUNDFELD, Carlos Ari. A nova LINDB e os movimentos de reforma do direito administrativo. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 126, p. 45-80, jan./jun. 2023.

SUNDFELD, Carlos Ari. Processo administrativo. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 6, n. 23, p. 153-167, 2006.

TAVEIRA, Cássio de Oliveira. Proibição do retrocesso social e orçamento. **Revista de Direito Administrativo (RDA/FGV)**, Rio de Janeiro, n. 258, p. 131-149, 2011/2012.

TOAZZA, Vinícius Figueiró. Princípio da participação, consensualismo e audiências públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 13, n. 53, p. 37-64, 2013.

TREVISAN, Andrei Pereira; BELLEN, Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão da literatura de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008.