

# POLÍTICAS PÚBLICAS: O DESVIO DE FINALIDADE DO ADMINISTRADOR E SUA CONSEQUÊNCIA NEGATIVA NA RESPONSABILIDADE SOCIAL DO ESTADO

*Joao Paulo Kemp<sup>1</sup>*

## RESUMO

O presente artigo, tem como objeto central o estudo do desenvolvimento das políticas públicas, juntamente com o gestor público que auxilia nas tomadas de decisões e o reflexo dos desvios de finalidade na responsabilidade social do estado. Neste sentido, observa-se que a política pública é um instituto complexo, que deve ser estudada desde a sua nomenclatura inicial, não apenas em sua implantação, como é observado nos tempos atuais; ainda assim, havendo corrupção e falta de interesse dos administradores públicos, observa-se um verdadeiro caos administrativo e político. Deste modo, a pesquisa empenha-se em demonstrar que referidos desvios de finalidade, são diretamente ligados de maneira negativa a responsabilidade social do estado, não no dever do estado em si, uma vez que a obrigação deriva-se da norma jurídica, mas de sua aplicabilidade e eficácia. Estuda-se ainda que além do controle da corrupção é necessária uma ampla reforma educativa no país, transformando a cultura da impunidade e do mais fácil, criando assim, gestores públicos com intensões públicas e evitando cada vez mais os desvios de finalidade na administração pública.

## PALAVRAS-CHAVE

Políticas Públicas. Corrupção. Desvio de Finalidade. Responsabilidade Social do Estado.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito pelo UNIVEM

## INTRODUÇÃO

O presente artigo possui como escopo o estudo da política pública como pressuposto para o bom andamento administrativo e a efetivação da responsabilidade social do estado, uma vez que acredita-se que a política pública é quem legitima e proporciona a responsabilidade social do estado.

Dessa forma, ilustrar-se-á que a política pública é um instituto complexo, devendo ser estudada desde a sua elaboração até a sua efetiva implantação na sociedade, bem como demonstrará que referido instituto deve estar em constante evolução, tendo em vista a modificação da sociedade.

Com efeito, a política pública que atesta a responsabilidade social do estado, está totalmente interligada a figura do gestor público, onde o presente artigo traça um breve estudo sobre este, sua tomada de decisão e seu modo de operação frente aos órgãos estatais.

Neste sentido, será analisado o desvio de finalidade do administrador público e seus reflexos negativos na responsabilidade social do estado, tendo em vista que a política pública maculada pela corrupção não produz o efeito esperado e consequentemente a responsabilidade social do estado também restará prejudicada, não por parte da responsabilidade em si, pois esta deriva-se da norma, mas da qualidade e eficiência da responsabilidade, constituindo um efeito dominó na gestão pública.

Assim, é verossímil o raciocínio de que a responsabilidade social deve ser acompanhada de uma política pública eficiente e que para isso deve existir um gestor público de qualidade, tomando as decisões corretas e repudiando os desvios de finalidade, trabalhando ambos como uma engrenagem para que a responsabilidade social do estado não configure somente uma norma em abstrato, mas sim efetiva.

Por fim, o estudo possui uma ideia no mínimo coerente, por meio de referenciais teóricos, acredita-se que através do controle da corrupção e uma educação de qualidade, empenhada em mudança cultural, para que não só o gestor, mas a população inverta os valores contemporâneos da democracia e política, que em tese é muito boa, mas atualmente os valores estão totalmente invertidos.

## POLÍTICAS PÚBLICAS

É razoável a concordância da terminologia de que a política pública é a forma ou o meio a qual possibilita a execução da responsabilidade social do estado em prol da coletividade, ou seja, seus administrados.

A política pública pode ser considerada uma atividade, possuindo um es-

copo de ação devidamente organizada, visando sempre o melhor resultado de um objetivo determinado (COMPARATO, 2002, p. 55).

Neste norte, vejamos um conceito de política pública:

[...] a política pública é definida como um programa de ação governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito. (BUCCI, 2006, p.14)

Há diversos conceitos de políticas públicas, como por exemplo a definição de Mead (1995, p. 1-4) “[...] é um campo, dentro do estudo da política que analisa o governo a luz das grandes questões públicas”.

Já Lynn (1980, p. 3) afirma “[...] entende-se um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos”.

Dessa forma, compreende-se que a política pública não se limita a realizar um programa de ação social e medidas articuladas, mas é um sistema que antes da ação ou omissão, deve trabalhar para que dentre seus estudos de análise governamental, realize e produza efeitos com a máxima eficiência, por isso há o conceito de que a política pública é um conjunto de medidas articuladas, tendo em vista que ela não se limita a execução ou ação, mas também possui sua contribuição no planejamento estratégico, antes da tomada de decisão.

Todavia, além das definições acima citadas, a política pública é um instituto complexo, uma vez que seu papel fundamental é sua utilização em favor da sociedade e sendo esta um grupo em constante transformação a política pública deve acompanhar a mutação social.

“Delimitar um problema público é politicamente fundamental no processo de elaboração de uma política pública; envolve definir quais são seus elementos e sintetizar em uma fase a essência do mesmo. No entanto, é importante destacar que qualquer definição oficial do problema é temporária. Nas fases sucessivas de formulação das alternativas e, principalmente, na implementação, os problemas públicos podem ser redefinidos e adaptados por alguns dos atores envolvidos.” (DIAS, MATOS, 2012, p. 69).

Destarte, a definição supra citada é salutar na esfera pública, haja vista que se a sociedade passa por transformações, ou seja, necessidades diversas ao passar

do tempo, a política pública pode e deve se auto desenvolver juntamente com a população, razão pela qual antes mesmo da política pública ser definido como um conjunto de ações organizadas ela deve detectar qual a necessidade, ou seja, qual a responsabilidade social do estado, para logo em seguida cumprir sua função e logo mais, adaptar-se conforme as mutações da sociedade.

“Esse processo ocorre com um embate político entre diversos interesses, e quando da definição do objetivo da política adotada, serão rejeitas várias propostas de ação. É aí que reside a importância da participação ativa de um corpo técnico da administração pública que deverá fundamentar com clareza a proposta escolhida no que se refere à utilização de diversos recursos necessários – materiais, econômicos, técnicos, pessoais, dentre outros - e disponíveis.” (DIAS, MATOS, 2012, p. 76)

Importa salientar que, ainda há uma questão que parece ser a pedra angular do fracasso das políticas públicas, não generalizando, mas admitindo que o estudo e a avaliação das medidas a serem tomadas, desde o começo da elaboração da política pública, embasando a tomada de decisão correta do gestor, pode contribuir com o sucesso da responsabilidade social do estado, que de maneira direta ou indireta, sua concretização deriva das políticas públicas (DIAS, MATOS, 2012, p. 84)

Neste íterim, podemos imaginar que o país passa por uma crise governamental, onde as políticas públicas são elaborados com interesses alheios ao interesse social e consequentemente refletindo de maneira negativa na responsabilidade social do estado, uma vez que se o processo de elaboração de qualquer política inicia de maneira irregular, seu todo torna-se inócuo, inclusive refletindo em outras esferas.

É possível verificar-se por meio dos mais variados conceitos de política pública, que sua elaboração é uma engrenagem, começando desde o estudo de viabilidade, juntamente com a tomada de decisões, até mesmo a concretização do projeto ou programa a ser criado e sendo qualquer destas engrenagens maculada por interesses alheios, toda a esta fica corrompida, como a teoria dos frutos da árvore envenenada do direito penal.

Por fim, após uma breve síntese de política pública é necessário o estudo de quem dita as regras ou toma as decisões, sendo o administrador público, talvez o mais responsável pelo sucesso ou insucesso destas.

## A FIGURA DO ADMINISTRADOR

De fato, cabe ao administrador público gerenciar e executar a política pública a favor da sociedade, assim é de seu ofício organizar e efetivar a eficiência no setor para que a sociedade ou parte expressiva dela aspire suas vantagens, desta forma o ato administrativo contrário ao interesse da coletividade configura desvio de finalidade (MEIRELLES, 2009, p.81).

Mais além, é necessário que o administrador público possua habilidades específicas para o exercício do cargo, para que seja capaz de administrar e gerenciar organizações públicas, sendo uma delas a habilidade humana, que lhe possibilite aflorar sua capacidade de líder, habilidade profissional para que haja um prisma estratégico, ampliando a eficiência da administração e habilidade pública, que banhe de responsabilidade social, como ética, democracia e compromisso com a política pública correta (KEINERT, 1994, p. 41-48)

Ora, o gestor público é responsável por toda administração e está responsável pela implantação das políticas públicas que afeta diretamente a responsabilidade social do estado, não como obrigações do estado, mas efetivando o que já é de sua alçada, sendo assim, a figura do gestor é extremamente importante ao estudo da efetivação das políticas em prol da sociedade.

Assim, o serviço público passa a ser conduzido como atividade de gestores públicos, operando nos seus diversos níveis de funcionamento. Contudo, faz-se necessário a retirada da visão preconceituosa de que “somente o superior é quem decide, o inferior em tese, somente cumpre ordens”, para substituição de uma administração mais participativa, tendo em vista que quanto mais participação, menos chance da tomada de decisão errada (GOMES FILHO, 2005, p.7).

É nítida a percepção de que a administração pública pode ser comparada a empresas provadas, pois requer a presença de um líder, contudo, com o aspecto diferencial de que o líder público deve buscar o bem comum, por meio das políticas públicas sociais e efetivando a responsabilidade social do estado, ou seja, enquanto a empresa provada busca o lucro, a “*empresa pública*” busca o bem estar social (CENEVIVA, 2002, p. 9)

Ainda sobre as habilidades do gestor público, talvez a ocasião mais difícil no que tange a tomar decisões é a falta de certeza do sucesso, uma vez que grande parte dos gestores públicos não possuem conhecimento técnico científico para realizar referida tarefa com segurança, por esta razão que a gestão pública deve ser compartilhada (ROBBINS, 2000, p. 59)

É salutar que o gestor público possua conhecimento para ocupar uma

posição imprescindível a sociedade e a responsabilidade social do estado, anta seus administrados, porém, por meio da parceria entre gestor e servidores é possível que haja um resultado positivo, onde a união faz a força.

Dessa forma, é inegável que o administrador público é capaz de elaborar ou transformar uma ação governamental em sua plenitude de eficiência, por meio de sua tomada de decisões, ou macular uma política pública desde o início, tanto poder deriva-se da própria democracia, onde este é o escolhido pelo povo, para representar o povo.

Porém, na atualidade, não que somente passou a existir agora, mas afiorada em demasia no presente, a corrupção parecer ser o grande ápice negativo, que macula a política pública, o administrador, o sociedade e conseqüentemente a responsabilidade social, é o desvio de finalidade que seguiremos com o estudo.

## DESVIO DE FINALIDADE

Antemão, faz-se necessário apresentar o conceito de desvio de finalidade, segundo a interpretação jurídica, de estudiosos do direito:

É a violação ideológica da lei, ou por outras palavras, a violação moral da lei, colimando o administrador público fins não queridos pelo legislador, ou utilizando motivos e meios imorais para a prática de ato administrativo aparentemente legal (MEIRELLES, 2006, p.112-113).

Os desvios de conduta, que maculam a política social, existem desde a antiguidade. Neste cenário existia o contrabando, onde muitos estrangeiros, auxiliados por nativos e emissários de Portugal, sonegavam os tributos da coroa, pois havia uma certa facilidade de praticar esse desvio, até porque não existia uma fiscalização de recolhimento de impostos dada pela dificuldade da época (HABBIB, 1994).

Contudo, a coroa portuguesa já sofria com tais atos de improbidade de seus representantes, instituiu algumas condutas éticas e morais a serem seguidas por seus prepostos, a fim de regular os gastos e organização da própria coroa, que já sofria com desvios de finalidade, ou seja a monarquia estava sendo afetada pela corrupção (FAGUNDES, 1982, p16).

Não obstante, no segundo reinado em 1886, José Rodri-

gues, exercia função de confiança do ministro da fazenda da época e falsificou assinatura de um ministro conselheiro, para fins alheios, logo, foi descoberto e condenado a vinte anos de prisão pelo seu desvio de finalidade (VILLA, 1996, p.104).

Percebe-se que uma das razões dos desvios de finalidade, destaca-se o lobby político, ou seja, com o pretexto de segurança empregatícia, por meio de cargos políticos, superiores hierárquicos, negligenciam-se diante de problemas, pois há uma tendência de não enfrentamento de interesses de modo a não afetar interesses políticos, em razão da não perda do cargo, apoio político ou desgaste, criando assim uma epidemiologia de ineficiência no atual sistema público de saúde (CASTIEL, 1990, p.31).

Neste sentido, o pacto dos gestores públicos com a sociedade, perante suas necessidades básicas, ficam sempre em segundo plano, caracterizando um vício administrativo, o estudante não tem incentivos, tampouco o professor, deixando a educação com discentes e docentes desinteressados, falta de verbas e desinteresse juntos na educação, fica cada vez mais difícil a superação da pobreza nacional (BERTOLLI FILHO, 2001, p.14-15).

Todo o processo de formação de uma política pública, a elaboração, as ideias, até mesmo a tomada de decisões estão maculadas pelos desvios de finalidade, não generalizando, mas grande parte da administração pública está infectada pelo vírus da corrupção.

## **RESPONSABILIDADE SOCIAL DO ESTADO**

A responsabilidade social do Estado em se tratando com a população, está previsto na carta magna de 1988, pois a Constituição Federativa do Brasil estabelece um país de estado democrático de direito, tendo como fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana, inclusive há como previsão no Artigo 193 que a “ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”.

Com o passar do tempo o estado passou a atrair para si as atividades no campo econômico, social, previdenciário, educacional, dentre outras diversas áreas da administração pública. Neste novo contexto, o estado deixou o aspecto liberal para que para que o estado social alavancasse e promovesse o bem estar de seu povo (BASTOS, 2013, p. 142)

Nestes conformes, o bem estar social que deve ser oferecido pelo Estado visa além de outras diversas ações, praticar políticas públicas de assistência social, acompanhar e fiscalizar ações sociais já iniciadas, programar e executar serviços básicos a população e atendimentos digno a todos administrados (PEREIRA, BARBOSA, 2012, p. 2)

Nesta seara, cabe ao estado social, por meio de sua responsabilidade, harmonizar e coordenar suas atividades essenciais e fomentar a justiça social, acompanhando o dinamismo social e tentar ao menos amenizar os diversos problemas que assombram a administração pública e a sociedade (MALUF, 2013, p. 307)

Neste diapasão, não é absurdo chegarmos à conclusão de que a conta da responsabilidade social do estado, no que tange ao fornecimento de bens e serviços a seus administrados não são realizados com eficiência, justamente pela ineficácia das políticas públicas estatais, bem como pelos diversos desvios de finalidades cometidos pelos gestores públicos.

Ora, como garantir a norma constitucional prevista no Artigo 1º, III da Constituição Federal do Brasil, que trata da dignidade da pessoa humana, com bilhões de reais se desviando para a corrupção ou ineficiência administrativa?

Destarte, o estado demonstra uma sobrecarga, com inúmeras responsabilidades, devendo contribuir com a população de maneira direta e indireta, porém não conta com a ajuda e honestidade de seus administradores, onde um grupo seleto de pessoas, maculam desde o desenvolvimento da política pública e por meio de seus desvios de finalidades tornam inócuas as contraprestações da responsabilidade social do estado, ou ao menos ineficazes.

### **POSSÍVEIS FORMAS DE EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE QUALIDADE E CONTROLE DOS DESVIOS DE FINALIDADE**

No decorrer do presente estudo, é possível detectar que além dos desvios de finalidade que maculam as políticas públicas de qualidade e refletem de maneira muito negativa na responsabilidade social do estado, é necessário atentarmos a possíveis formas de amenizar a crise em que o país se encontra.

Existindo diversas possibilidades, o presente artigo acredita que o controle da corrupção juntamente com uma educação de qualidade e efetiva tornar-se-ia a responsabilidade social do estado um tema menos complexo.

Isso por que, por meio do controle da corrupção em consonância com uma mudança drástica na cultura do país, poderia ser possível o menor dispêndio do es-

tado, onde proporcionaria políticas públicas eficientes e sua responsabilidade social efetiva.

Primeiro, é elementar o conhecimento do que seria uma educação efetiva, ou seja, há necessidade de se identificar quais os elementos objetivos que transformam a escola em eficaz, meios pelo qual possam ser capazes de demonstrar qual o caminho de gerenciamento, seu custo e viabilidade (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 204).

Neste norte, é imprescindível o aceite e a vontade de buscar soluções tendo como pressuposto a educação de países desenvolvidos que sejam referência nesta política pública, somente assim será possível para um país em desenvolvimento atingir o mínimo de eficácia, haja vista as inúmeras dificuldades para criação de um modelo de educação única e bem sucedida (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 204)

Logicamente, compreende-se que não há possibilidade da educação ser transformada apenas por meio de um único elemento, mas sim por um conjunto destes, afastando completamente o pensamento da massa, de que para a educação falta apenas verba, reforma pedagógica, extinção da progressão continuada e dentre outros aspectos populares.

Neste sentido, é acessível a ideia de que o controle da corrupção em consonância com uma reforma educacional, poderia amenizar e muito o peso que o estado vem suportando, com políticas públicas ineficiências e gastos em demasia, sem qualquer eficácia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não é contemporâneo que o Brasil vive uma crise democrática que afeta diretamente a implantação de políticas públicas eficientes, uma vez que a inversão de valores tomou conta da política como um todo.

Dessa forma, a figura do administrador é fundamental, uma vez que grande parte das decisões são tomadas por este. Contudo, conforme estudado, o gestor público vem cometendo desvios de finalidade de maneira contumaz, assolando a política e a democracia em um mar de lamas.

Neste diapasão, sendo a política pública o meio pelo qual pode o estado fazer valer sua responsabilidade social, concretizando os direitos dos cidadãos é necessária uma atenção especial a referido instituto, uma vez que conforme estudado, a política pública passar por diversas fases, desde seu estudo inicial, até a sua efetiva implantação na sociedade.

Sendo assim, é coerente a reflexão de que a política pública e a figura do

administrador, tem um papel fundamental na responsabilidade social do estado, haja vista que cabe ao estado garantir direitos a sociedade e como garantir direitos com eficiência, sem ao menos possuir uma política pública de qualidade e gestores cometendo inúmeros desvios de finalidade? Com efeito, o controle da corrupção está sendo motivos de inúmeros debates, como a reforma política e os meios necessários a amenizar a crise que corrompe o país.

Contudo, concordando o estudo com um melhor controle, bem como com normas mais punitivas aos corruptos, podendo ser efetivada pela reforma política em debate, acredita-se também que trata-se um problema cultural e educacional, devendo o ensino ser otimizado drasticamente, para que a população não deixe corromper-se por pouco ou muito, mas sim, contribuir com um país melhor.

Portanto, estando a responsabilidade social do estado atrelada a aplicação correta das políticas públicas e as políticas públicas direta e indiretamente ligadas a figura do administrador, deve todo o sistema caminhar atrelado e empenhado a fornecer a maior eficiência estatal a população, concluindo que o ápice, somente será possível com educação e mudança cultural, admitindo ser necessário um tempo abundante, mas possível.

---

## REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro, Curso de Teoria Geral do Estado e Ciência Política. 2013. 5º ed.

BERTOLLI FILHO, Claudio. História da saúde pública no Brasil. 4 ed. São Paulo: Ática, 2001.

BUCCI, Maria Paula Dalari. **O conceito de política pública em direito**. In: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. Org. BUCCI, Maria Paula Dalari. São Paulo: Saraiva, 2006.

CASTIEL, Luís David. Inefetividade e ineficiência: reflexões sobre a epidemiologia e os serviços de saúde de um estado de mal-estar social. Caderno Saúde Pública, 1990.

CENEVIVA, Walter. Lei dos notários e registradores comentada (Lei n. 8.935/94). 4. ed. ver. Ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. Políticas Públicas – Princípios, Propósitos e Processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira; A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: PERSPECTIVAS E DESAFIOS; Cad. Cedes, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

FAGUNDES, Miguel Seabra. O Contrato Jurisdicional dos Atos Administrativos. São Paulo. Editora Saraiva. 1982.

GOMES FILHO, Adhemar Bento, O desafio para implementar uma gestão pública transparente. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

HABIB, Sérgio. Brasil: Quinhentos Anos de Corrupção: enfoque sócio-histórico-jurídico-penal. Porto Alegre: Safe, 1994.

KEINERT, T. M.M. Os Paradigmas da Administração Pública no Brasil (1900-92). Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v.34, n.3, mai/jun 1994.

LYNN Lynn, L. E. Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980

MALUF, Sahid. Teoria Geral de Estado. 2013. 31º ed. Saraiva.

MEAD, L. M. "Public Policy: Vision, Potential, Limits", Policy Currents, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2006

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 35ª Ed, 2009.

PEREIRA, Aparecida Veloso, BARBOSA, Fernando Cordeiro. Responsabilidade Social do Estado: uma Pesquisa sobre os Problemas Sociais Vividos por Moradores de Áreas de Risco, 2012, p. 2

ROBBINS, Setphen Paul. Administração: mudanças e perspectivas. Tradução Cid Knipel Moreira. São Paulo: Saraiva, 2000.

VILLA, Marco Antônio. A queda do Império. São Paulo. Editora Ática. 1996.