

# LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESARROLLADAS FUERA DEL PODER PÚBLICO Y SU CONTRIBUCIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA CIENCIA

## THE PUBLIC POLICIES DEVELOPED OUTSIDE THE PUBLIC AUTHORITY AND ITS CONTRIBUTION TO THE DEVELOPMENT OF SCIENCE

Fernando de Oliveira Torres<sup>1</sup>

Nicolas Addor<sup>2</sup>

**Resumen:** Con la identificación de la Política Pública como un instrumento del Estado Social para alcanzar los derechos fundamentales sociales, tal como el desarrollo científico, es necesario un estudio más profundo sobre el tema. Así, el trabajo buscó, después de analizar cuál es la definición y características de una Política Pública, identificar si la participación del Ente Público en el proceso de implementación de una Política Pública es la condición necesaria para su caracterización o no. Para ello, se utilizó de autores de Derecho y de Ciencia Política, demostrando la fundamentación utilizada por la visión Estadista de Política Pública y por la visión multicéntrica. Se identificó que la participación del sector privado en programas de incentivo a la ciencia ocurre desde hace mucho tiempo, y no es prudente ignorar tal realidad en el momento de elaborar una formulación dogmática sobre el asunto. Sin embargo, la caracterización de una Política privada como pública, además de aparentemente no encajar en todas las especies de Políticas públicas, debe ser analizada con mucha cautela, pues genera efectos directos en la discusión sobre la judicialización de Políticas Públicas y, consecuentemente, en la concreción de derechos fundamentales sociales. Por último, lo que se ha identificado es que, cualquiera que sea el posicionamiento, éste debe tener en mente los principios y derechos albergados por la Constitución, y, también, observar el modelo social de Estado por ella elegido, para crear una coordinación y solidaridad entre el ente público y la sociedad privada, para alcanzar un efectivo respeto a la Constitución de 1988.

- 1 Mestrando bolsista em Direito na Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Graduado com mérito acadêmico em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Prêmio Marcelino Champagnat-2015). Pós-graduando em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst) e Pós graduado em Ciências Penais pela LFG. Membro do Núcleo de pesquisa em políticas públicas e desenvolvimento humano - NUPED (PUC-PR) e do Núcleo de Pesquisas Constitucionais - NUPECONST (CNPq- Unibrasil). Advogado. fernandoadv.torres@yahoo.com.br
- 2 Mestrando bolsista (PROSUC/CAPES) em Direito na Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Cursa especialização em Direito Constitucional na Academia Brasileira de Direito Constitucional. Bacharel em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco. Membro do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano (PUCPR) e colaborador do Grupo de Pesquisas Patrimônio, Direito e Diversidade (UCDB). Advogado. nicolasaddor@gmail.com.



**Palabras-claves:** políticas públicas; fomento a la ciencia; derechos fundamentales sociales; judicialización de políticas públicas; Poder Público.

**Abstract:** With the identification of Public Policy as an instrument of the Social State to achieve fundamental social rights, such as scientific development, a deeper study on the subject is needed. Thus, the work sought, after analyzing the definition and characteristics of a Public Policy, to identify whether the participation of the Public Entity in the process of implementing a Public Policy is the necessary condition for its characterization or not. For this purpose, authors of Law and Political Science were used, demonstrating the foundations used by the Statistical Public Policy vision and the multicentric vision. It was identified that the participation of the private sector in science incentive programs has taken place for a long time, and it is not prudent to ignore this reality when elaborating a dogmatic formulation on the subject. However, the characterization of a private as public policy, in addition to seemingly not fit in all the species of Public Policies, must be analyzed with great caution, since it generates direct effects in the discussion on the judicialization of Public Policies and, consequently, in the realization of fundamental social rights. Finally, what has been identified is that, whatever the positioning, it must have in mind the principles and rights enshrined in the Constitution, and also observe the social model of State chosen by it, to create coordination and solidarity between the public entity and private society, in order to achieve effective respect for the Constitution of 1988.

**Keywords:** public policies; promotion of science; fundamental social rights; judicialization of public policies; Public Authority.

## INTRODUCCIÓN

En un primero momento, este trabajo analizará cuál es la definición y características de una Política Pública. Así, es necesario identificar si es una condición necesaria la participación del Ente Público en el proceso de implementación de una Política Pública. En el texto, se utilizó de autores de Derecho y de Ciencia Política, para demostrar la fundamentación utilizada por la visión Estadista de Política Pública y por la visión multicéntrica.

Después, se ha identificado la participación del sector privado en programas de incentivo a la ciencia, que ocurre desde hace mucho tiempo. Luego, no es prudente ignorar tal realidad en el momento de elaborar una formulación dogmática sobre el asunto. Así, en un posterior tópico, analizará la caracterización de una política privada como pública y su generación de efectos directos en la discusión sobre la judicialización de políticas públicas y la concreción de derechos fundamentales sociales.

El transcurso del siglo XX innumerables crisis ocurrieron en el modelo de Estado hasta entonces existente, demostrando que el Estado Liberal no era capaz de responder a los nuevos anhelos de la sociedad. (NOVAIS, 1987, p.193). Se ha convertido, así, imperioso un cambio de paradigma, he aquí que la iniciativa privada no estaba en condiciones de asumir la tarea de ser la locomotora del desarrollo económico. (RODRÍGUEZ-ARANA, 2015, p.35). De manera gradual, se pasó a admitir que el mercado

(en un primer momento) y la sociedad civil dependerían directamente de la intervención estatal. (BREUS, 2007, p.179).

De la mano invisible del mercado teorizada por Adam Smith, se pasa a verificar la actuación de una mano visible estatal, la cual pasa a ser el principal agente de mediación y de influencia entre los actores de la sociedad civil. (BREUS, 2007, p.179). En el Estado, como manera de evitar las molestias de la sociedad, además de garantizar las actividades de orden público, policía, seguridad, defensa (REYES, 2001, p.1), la necesidad de crear un conjunto de “prestaciones tendentes a garantizar una vida digna y protegida, independientemente de la capacidad o la viabilidad de la integración individual en el proceso productivo, de los imponderables de las condiciones naturales o de las desigualdades sectoriales o regionales.” (SCHIER, 2009). Así, el Estado Social se caracteriza por un modelo de fuerte intervención. (GABARDO, 2009, p.156).

El marco de la consagración del Estado Social ocurrió con la constitucionalización de los derechos fundamentales sociales en la Constitución Mexicana (1917) (COMPARATO, 2003, p.188) y, posteriormente, en la Constitución de Weimar (Alemania-1919) (AUAD, 2008), definiendo una ruptura con el modelo liberal hasta hoy vigente en los países occidentales.<sup>3</sup>No obstante, para hacer realidad los nuevos derechos entonces exigidos, no basta su reconocimiento en el campo jurídico, sino que también se hace necesaria la previsión de garantías que permitan viabilizar tales derechos. (SCHIER, 2009).

Al Estado Social, por lo tanto, cabía más que abstenerse; al revés, se hacía necesaria una actuación directa en la sociedad para que los derechos denominados sociales fueran efectivamente implementados. A partir de ahí, se reconoce que tales derechos son ordenaciones de ámbitos sociales vitales, dirigidas a la convivencia social, y por eso mismo necesitan de protección particular. (SCHNEIDER, 1991, p.40).

Es decir, los derechos sociales, diferentes de los derechos denominados de primera generación, típico del modelo liberal, son de naturaleza positiva (prestación) (SARLET, 2015) “y presuponen, por lo tanto, que se crea o pone a disposición la prestación que constituye su objeto. Es necesario que haya una actuación estatal para que se concreten los derechos sociales. En este sentido, “para que el Estado pueda garantizar los derechos exigidos y, consecuentemente, influenciar la actuación de la Sociedad Civil, se elaboran una serie de mecanismos jurídicos para que su actuación ocurra a contento”. (BREUS, 2007, p.178). Uno de los instrumentos utilizado para efectuar esta actuación estatal ante la sociedad son las Políticas Públicas.

En ese contexto, después de admitida la actuación del Estado en la sociedad, así como observado que uno de los instrumentos utilizados para la promoción de esa participación del Estado ante las relaciones sociales son las políticas públicas (BREUS, 2007, p.178), es que se pasó a estudiar de forma profunda este instrumento. Por ello, el reconocimiento de las políticas públicas como objeto de estudio, en el contexto de

3 Se observa, sin embargo, que no todos los Estados que adoptaron la fórmula del Estado Social optaron por conferir *status* constitucional a los derechos sociales, dejando su previsión para la legislación infraconstitucional. Hay, todavía, Estados que, sin embargo de traer expresamente en las normas constitucionales tales categorías de derechos, no lo insertan en el rol de los derechos fundamentales. In: SCHIER, Adriana Costa Ricardo. **Regime Jurídico do Serviço Público: Garantia Fundamental do Cidadão e Proibição de Retrocesso Social**. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009, p. 107

la reflexión sobre el gobierno y sus parámetros de actuar se presenta todavía como un fenómeno relativamente nuevo. (VALLE, 2009, p.33).

Los Estados Unidos, “a partir de un ambiente favorecido por el crecimiento de las ciencias sociales y de su preocupación acerca de su papel en la búsqueda de la solución de los grandes problemas de la sociedad” (VALLE, 2009, p.34), se convirtió en la cuna de los estudios sobre políticas públicas en la década de los 20. el supuesto que rige la constitución y la consolidación de los estudios sobre políticas públicas es que: “en democracias estables, lo que el gobierno hace o deja de hacer es pasible de ser formulado científicamente y (b) analizado por investigadores independientes.” (SOUZA, 2006).

En Europa, más específicamente en Alemania, la preocupación por determinados campos de políticas sólo toma fuerza a partir de principios de los años 70, cuando con el ascenso de la socialdemocracia la planificación y las políticas sectoriales se extendió (FREY, 2000, p.214). En esta realidad, la necesidad de estudio sobre Políticas Públicas surge como un desdoblamiento de los trabajos basados en teorías explicativas sobre el papel del Estado y de una de las más importantes instituciones del Estado -el gobierno-, productor de políticas públicas. (SOUZA, 2006).

En Brasil, los estudios sobre políticas públicas todavía están en su fase inicial enfocando, en la mayoría de las veces, en el análisis de las estructuras e instituciones o en la caracterización de los procesos de negociación de las políticas sectoriales específicas (FREY, 2000, p.214). Vanice Regina Lirio del Valle apunta que la inestabilidad institucional y la ausencia de democracia son factores que impiden la profundización sobre políticas públicas. Esto porque “donde no se tiene democracia, se reduce el espacio para discusión en relación a un instrumento de direccionamiento de la acción del poder, como son las políticas públicas.”<sup>4</sup> Aunque, una política pública debe ser “expresión de un proceso público, en el sentido de apertura a la participación de todos los interesados, directos e indirectos, para la manifestación clara y transparente de las posiciones en juego” (BUCCI, 2006, p.269).

De ese modo, uno de los instrumentos utilizados para la promoción de esa participación ante las relaciones sociales son las políticas públicas. Por lo tanto, como agente central de implementación de las políticas públicas, el Estado se convierte en una arena de disputa por el acceso a la riqueza social, ya que las políticas públicas, inequívocamente, involucra conflictos entre las capas sociales y, de modo invariable, implican elecciones que resultan en la atención de un interés en detrimento de muchos otros. (BREUS, 2007, p.179).

Harold Lasswell (2000, p.83) demuestra la fuerte imbricación entre políticas públicas y democracia al afirmar que: “*el movimiento no apunta meramente hacia las políticas, sino más específicamente hacia las ciencias de políticas de la democracia*”. La democracia se convierte, por lo tanto, *condicio sinquo a non* de las políticas públicas, siendo imposible a existencias de políticas públicas legítimas en ambientes no democráticos. Por eso, se verifica que sólo con la promulgación de la constitución de 1988 y

4 “Tenha-se em mente que o caso brasileiro não se diferencia em muito dos demais países da América Latina, com um cenário da política nacional em quase todo o século XX, quando não mergulhado em turbulência, paralisado pela ditadura.” in: VALLE, Vanice Regina Lirio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo horizonte: Fórum, 2009. p 33.

la estabilidad institucional y democrática por ella alcanzada es que se ha hecho posible la inclusión de las políticas públicas en la pauta de las reflexiones. Razón por la cual el tema pasó a frecuentar los debates no sólo de la política y de la administración, sino también de la sociología y del derecho. (VALLE, 2009, p.34).

## 1. LA (IN) DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y SUS FUNCIONES

María Paula Dallari Bucci (2006a, p.47) advierte que es plausible reputar que aún no existe un concepto jurídico definitivo de políticas públicas. Lo que se tiene es sólo un concepto de que sirven los juristas como guía para el entendimiento de las políticas públicas y el trabajo en ese campo. "No hay propiamente un concepto jurídico, ya que las categorías que estructuran el concepto son propias o de la política o de la administración pública." Eso porque las políticas públicas pueden ser transmitidas bajo diversos formatos jurídicos-normativos. (2006a, p.257) En otras palabras, por su multiplicidad, "las políticas públicas son un conjunto heterogéneo de medidas desde el punto de vista jurídico." (LOPES, 1999, p.134). En esta senda, la exteriorización de la política pública está muy lejos de un patrón jurídico uniforme y claramente absorbible por el sistema jurídico. (BUCCI, 2006a, p.257). Hecho esto que hace más complejo la definición de lo que sería para el derecho una política pública.

Aunque, el término políticas públicas, además de dispuesto en diversos dispositivos constitucionales<sup>5</sup>, se presenta en diversas publicaciones jurídicas<sup>6</sup>, por lo que es necesario un acuerdo semántico sobre el término para evitar incongruencias posteriores. Al final, "cuanto más se conoce el objeto de la política pública, mayor es la posibilidad de efectividad de un programa de acción gubernamental." (BUCCI, 2006a, p.249).

Uno de los pioneros en el estudio sobre políticas públicas, Harold Laswell, las dividió en dos dimensiones. La dimensión del proceso de la política y la dimensión de la inteligencia. En este sentido es la constatación de Vanice Valle al afirmar que Laswell proponía una orientación del actuar del Estado por medio de las políticas públicas "(...)

5 Se considera, como ejemplo, la competencia privativa de la Unión para legislar sobre la "política nacional de transportes" (artículo 22, inciso IX), la exigencia de participación popular en la formulación de las políticas de asistencia social (artículo 204, inciso II el deber del Estado de promover políticas específicas para la promoción de la asistencia integral a la salud del niño, del adolescente y del joven (artículo 227, § 1º). En esta senda, Nobre Júnior resalta que Constitución hace referencia a la política con significado de programa de acción gubernamental en diversos dispositivos, son ellos: Art. 22, IX; Art. 23, XII; Art. 39, caput; Art. 165, § 2º; 182, caput, §1º; Art. 187, caput, § 2º; 188; Art. 196, caput; 200 IV; Art. 204, II (in: NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. O controle de políticas públicas: um desafio à jurisdição constitucional. *Revista de Direito do Estado*: Rio de Janeiro, Renovar, n. 14, pp. 107-139, abr/jun. 2009.

6 Como ejemplo, se ve los siguientes libros y artículos: OLIVIERI, Cecília. A lógica política do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro. São Paulo: Fapesp, 2010; LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato dos (Orgs.). Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006; DAL BOSCO, Maria Goretti. Discricionariedade em políticas públicas: um olhar garantista da aplicação da lei de improbidade administrativa. Curitiba: Juruá, 2007; PINTO, Élide Graziane. Financiamento de direitos fundamentais: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real. Belo Horizonte: O lutador, 2010; SANTOS, Marília Lourido dos. Interpretação constitucional das políticas públicas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006. FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. A constitucionalização do Direito Administrativo e as políticas públicas. In: BERARDI, Luciana Andrea Accorsi; RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes (Org.). Estudos de Direito Constitucional: homenagem à professora Maria Garcia. 2.ed. São Paulo: IOB, 2008; BREUS, Thiago Lima. Políticas Públicas no Estado Constitucional: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea. Belo Horizonte: Fórum, 2007

orientación que se traduce en una doble dimensión: la del proceso de la política y aquellas de las necesidades de *inteligencia* de ese proceso".<sup>7</sup>

En la primera dimensión la tarea es desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas públicas. En la segunda, el objetivo es mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponibles a los que conciben dichas políticas. (VALLE, 2009, p.36). Sin embargo, por la influencia weberiana sobre mundo-donde la definición del proceso se presentaba como garantía de acierto técnico y neutralidad políticas-, el entusiasmo de los estudiosos ocurrió de forma contraria a la voluntad de Laswell. Los estudios que se centraron más en el análisis de la primera dimensión, en detrimento de la segunda, haciendo que la valorización de la 'función de inteligencia' sea un campo de investigación aún poco profundizado, resistiéndose a las escuelas cuyo foco es la evaluación ex post de las Políticas Públicas. (VALLE, 2009. p.39).

Las políticas públicas en la dimensión procesal se definen como "programas de acción gubernamental, en cuya formación hay un elemento procesal estructurante: política pública es el programa de acción gubernamental que resulta de un proceso o conjunto de procesos jurídicamente regulados [...]". (BUCCI, 2000, p.109). Se considera, por lo tanto, que el desarrollo de las políticas públicas debe entenderse como un ciclo, con especial atención a sus distintas etapas de construcción. Por lo tanto, sabiendo que es una clasificación sellada, la idea de *Policy Cycle* ve la formación de la política pública como un conjunto de procesos que incluyen al menos (1) también la definición de la agenda; (2) la especificación de las alternativas en base a las cuales la elección será fería; (3) una elección de autoridad (autoritaria) entre las alternativas definidas y (4) la aplicación de la decisión.(BUCCI, 2000, p.109).

Vanice do Valle considera que las políticas públicas tienen dos características marcadas: la idea de multiplicidad y la proyección en el tiempo. Para la autora, políticas públicas son decisiones políticas que se "construyen a partir del signo de la multiplicidad y han de ser entendidas desde una perspectiva de continuidad, de proyección para el futuro de efectos y obligaciones". (VALLE, 2009, p.57).

En este sentido, la multiplicidad deriva de la constatación que políticas públicas tienen distintos soportes legales,<sup>8</sup> además de distintas formas de implementación.

7 "A tarefa da primeira dimensão, sustentada pelo autor americano, - é desenvolver a ciência da formação e executar as políticas públicas, utilizando os métodos de investigação das ciências sociais e da psicologia. Já na segunda dimensão, se busca melhorar o conteúdo concreto da informação e da interpretação disponíveis aos que concebem as referidas políticas. Completa sua observação com a afirmação de que melhorar a "função inteligência" em tema de políticas públicas depende de técnicas mais efetivas de comunicação e informação genuína, que possam contribuir ao juízo do decisor" In: VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo horizonte: Fórum, 2009. p. 39.

8 La realidad fáctica brasileña demuestra claramente esta multiplicidad. "La ley que instituyó la Agencia Nacional de Águas (ANA) incumbe a implementar la Política Nacional de Recursos Hídricos, bajada por otra ley, la Ley federal n. 9433/97, aunque con la creación de Ana la competencia para formular la política en el área haya recaído sobre el Consejo Nacional de Recursos Hídricos. La Agencia Brasileira de Inteligencia (ABIN) fue creada teniendo, entre otras atribuciones, la de ejecutar la Política nacional de Inteligencia, fijada por el Presidente de la República. Por su parte, en materia de telecomunicaciones, la Lei Geral de Telecomunicações cometió a la Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) el deber de ejecutar las políticas establecidas por los *Poderes Executivo e Legislativo*, compitiendo también a su Consejo Directivo el establecimiento y alteraciones de políticas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 257.

Elas pueden ser expresadas en disposiciones constitucionales, en leyes, o en normas infra-legales, como decretos, decretos e incluso en instrumentos jurídicos de otra naturaleza, como contratos de concesión de servicio público, por ejemplo. (BUCCI, 2006, p.11). En otras palabras: “una política pública puede ser conformada en el ordenamiento jurídico a través de normas de diversificados escalones.” (PIVETTA, 2013, p.99).

Además de la multiplicidad, la continuidad se observa como otra característica marcante de las políticas públicas. Lo que se identifica como política pública a ser desarrollada, objetiva funcionar como pauta de regencia del actuar del Estado por un determinado período de tiempo. No siendo, por lo tanto, un instrumento de actuación instantánea del Estado en la sociedad. (VALLE, 2009, p.46). Es justamente la idea de proyección en el tiempo que permite ejercicio de la función de inteligencia propuesta por Laswell. Porque los beneficios o maleficios derivados de una determinada política pública sólo se verifican en el transcurso del tiempo.

Las políticas públicas de fomento a la ciencia actuantes en el territorio brasileño se encuadran en las características enumeradas por la autora anteriormente mencionada. A una, en razón de que el desarrollo científico se respalda no sólo en la Constitución, sino en múltiples ordenamientos jurídicos; a dos, la continuidad es una presente característica de las políticas públicas de ese sector, dado que las políticas de concesiones de becas y ayudas, así como otros proyectos, no tienen plazo cierto y tienen una prestación ininterrumpida.

Se entendió que las múltiples facetas del desarrollo nacional previstas por la Constitución Federal de 1988, así como la previsión de obligatoriedad de promoción e incentivo por el Estado del desarrollo científico, investigación, innovación y capacitación científica y tecnológica, corresponde a la Administración Pública que implemente políticas específicas para el desarrollo de la ciencia. Se comprendió, pues, que ella debe ser considerada para alcanzar los objetivos del Estado Social brasileño.

De este modo, “la superación del subdesarrollo de América Latina resultará de la acción simultánea de diferentes políticas y estrategias. En todo caso y cualesquiera sean los caminos elegidos, el acceso a una sociedad moderna – que es uno de los objetivos que se pretenden alcanzar por el desarrollo – supone necesariamente una acción decisiva en el campo de la investigación científico-tecnológica” (SÁBATO; BOTANA, 1993, p.21). Además, el desarrollo en la Constitución brasileña, a pesar de su vínculo de desarrollo con crecimiento económico, no se reduce sólo a ese ámbito, debiendo abarcar otros intentos, como el desarrollo social. (FOLLONI, 2014, pp.79-80).

Así, las políticas públicas de fomento a la ciencia se organizan como un objeto de estudio de alta complejidad, en los cuales temas como programas de investigación, instrumentos de financiamiento, instituciones, aspectos de la legislación y la dinámica de generación de conocimiento e innovaciones son algunas de las las temáticas que componen el alcance de esta política. (DIAS, 2011, pp.323-324). La actuación del gobierno federal brasileño es bastante evidente en este ámbito, con entes de la Administración pública que coordinan la política científica, con destaque para el Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, órgano vinculado al Ministério de Ciência e Tecnologia, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, fundación asociada al Ministério da Educação e a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, empresa pública de fomento a la ciencia.

En resumen, las políticas públicas en el sector científico son dirigidas por estos tres entes: El CNPq, con la tarea de promover el desarrollo de la investigación científica y tecnológica y la formación de recursos humanos en todas las áreas del conocimiento y también para sectores de importancia nacional y regional, además de fomentar la innovación tecnológica (CNPq, 2017); la CAPES desempeñando la función de expansión y consolidación del postgrado *stricto sensu*, a través de la evaluación de los programas de postgrado, cooperación científica internacional, acceso y divulgación de la producción científica, así como inversiones en la formación de recursos y formación de profesores para la educación básica (CAPES, 2017); la FINEP, que opera un fondo público para financiar proyectos dirigidos a la ciencia, tecnología e innovación, de instituciones públicas y privadas. (FINEP, 2017).

## 2. LA NECESIDAD O NO DE ACTUACIÓN DEL ESTADO PARA LA CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

María Bucci (2006a, p.241), consciente de que la política pública es una locución polisémica cuya concepción sólo puede ser estipulada, considera política pública como: “programas de acción gubernamental para coordinar los medios a disposición del estado y las actividades privadas, para la realización de objetivos socialmente relevantes y políticamente determinados. Las políticas públicas son “metas colectivas conscientes (...)”.

Con respecto al concepto de políticas públicas presentado es necesario hacer algunas aclaraciones antes de profundizar el tema, he aquí que a pesar de servir como base para la mayoría de los estudios sobre el tema, el concepto no es unánime. El bajo estudio teórico sobre políticas públicas hace que haya muchas dudas y, en consecuencia, posiciones divergentes sobre algunos elementos de las políticas públicas. Uno de esos puntos es la necesidad de participación del Estado para la caracterización de una política pública.

Algunos autores consideran la política pública en una idea de state-centeres policy making, o sea, una política pública sólo puede ser considerada “pública” cuando emanada por actor estatal;<sup>9</sup> por otro lado, “hay un enfoque multicéntrico que entiende que la política es” pública “cuando el problema a enfrentar es público”. (SECCHI, 2010, p.2).

En el primero, se tiene lo que la Ciencia Política llama de posicionamiento Estadista de Política Pública, siendo ésta la idea de que es la personalidad jurídica del formulador de la política que la caracterización como pública.(SECCHI, 2010, p.2). El argumento para este posicionamiento es que el carácter jurídico imperativo de una política pública necesita obligatoriamente de participación del Estado. Así, las acciones privadas, aunque tengan relación directa con el interés público, no se confunde con una política pública. (LIMA, 2012, pp.49-54). Igualmente, otro fuerte argumento que corrobora con la visión estatista es que, como se demuestra en el

<sup>9</sup> Autores como: RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos; GRAU, Eros Roberto. O direito posto e o direito pressuposto, COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. 1997, y otros.

inicio del trabajo, las políticas públicas están vinculadas históricamente a una perspectiva intervencionista del Estado Social, como forma de alcanzar la efectividad de los derechos fundamentales.

Por otro lado, es posible que se entienda como política pública como a aquellas que apuntan a atender el Interés Público, siendo, por lo tanto, un enfoque multicéntrico. Para el enfoque multicéntrico lo que interesa es que el problema sea de interés público, no importa quien formuló la política. En esta perspectiva, como demuestra Leonardo Secchi (2010, p.2), organizaciones privadas junto con los actores estatales son los protagonistas en la creación de políticas públicas. En esta posición, la idea de política pública es más amplia, “va más allá de las políticas gubernamentales, en la medida en que el gobierno, con su estructura administrativa, no es la única institución a servir a la comunidad política, es decir, a promover ‘políticas públicas’” (HEIDEMANN, 2010, p.31).

De manera que, el posicionamiento multicéntrico considera que la política es pública cuando busca atender el Interés Público. La noción de interés público como norma raíz del derecho administrativo surgió en la década del 60, después de que Celso Antonio Bandeira de Mello publicó su obra *o Conteúdo jurídico do direito administrativo e seu valor metodológico*. (HACHEM, 2011, p.41). Con la madurez de la idea, Celso Antonio Bandeira de Mello, definió interés público como “el interés resultante del conjunto de los intereses que los individuos personalmente tienen cuando considerados en su calidad de miembros de la Sociedad y por el simple hecho de serlo”. (MELLO, 2005, p.51).

La visión multicéntrica de política pública considera que la política es pública cuando busca el interés público, debiendo, para ello, identificar el concepto presentado por Celso Antonio, para identificar lo que la sociedad considera como algo de su interés. Al final, lo que la sociedad entiende como algo de interés público no es rígido e inmutable, al revés, él acompaña los cambios y nuevas complejidad de la sociedad en que se encuentra. En este sentido, Celso Antonio (2005, pp.45-46) advierte “inexistente el propósito de darles valor absoluto, por lo que no se les da un valor intrínseco, perenne e inmutable.”

Otro argumento que corrobora con la visión multicéntrica de Política Pública es oriundo de una de sus principales características ajenas explicitada, la multiplicidad. En este sentido, la corriente que considera la necesidad de participación del Estado, acaba por ignorar una de las características más marcadas de las políticas públicas, la multiplicidad. Al fin, las múltiples formas de efectivizar, de sujetos que pueden crear una política pública, así como la multiplicidad de sujetos afectados, demuestran que su implementación no puede ser restringida a un solo actor. Según María Bucci, (2006a, p. 269) la multiplicidad es observada por el propio nombre dado, he aquí que “el adjetivo público, yuxtapuesto al sustantivo” político, debe indicar tanto a los destinatarios como a los autores de la política. Una política es pública cuando contempla los intereses públicos, es decir, de la colectividad (...). Al adoptar el posicionamiento en sentido amplio para la caracterización de política pública, la posibilidad de enumerar programas de la sociedad civil para el fomento de la ciencia se emerge.

Para visión multicéntrica, por lo tanto, es posible que existan políticas públicas privadas, siempre que su objeto busque atender el Interés Público. En esta perspectiva,

como se demuestra, no faltan ejemplos de concretizaciones de políticas privadas que busquen atender el interés público.

Sin embargo, considerando la tipología de las políticas públicas hechas por Theodor Lowi (1964), donde el autor considera que la política pública hace la política (policy make polity), dividiendo las Políticas públicas en Políticas Distributivas, Regulatorias, Redistributivas y Constitutivas, puede ser que la perspectiva multi-céntrica de política pública no sea hábil para caracterizar todos los “tipos” políticas públicas. No parece prudente admitir que en todas ellas sea posible la participación de la sociedad privada en todos los tipos de políticas públicas, después de todo, algunas políticas tienen carácter eminentemente de función de Estado como, por ejemplo, las políticas públicas regulatorias que buscan condicionar el ejercicio de determinada actividad. (RUA, 2017).

En este sentido y teniendo en cuenta que trata de un análisis todavía superficial, es posible considerar en este primer momento que la participación de la Sociedad Civil en las políticas públicas debe restringirse a las políticas públicas distributivas, siendo ésta las políticas públicas que buscan asignar bienes o servicios a fracciones (categorías de personas, localidades, regiones, grupos sociales, etc.), como son las políticas públicas de incentivo a la ciencia.

### **3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ÁMBITO PRIVADO Y SU PAPEL COMPLEMENTARIO EN CUANTO A LA ACTUACIÓN ESTATAL**

No faltan ejemplos de entidades privadas que promueven políticas públicas distributivas íntimamente relacionadas con el interés público. Es el caso de políticas privadas que buscan el fomento a la investigación científica en Brasil, contribuyendo al desarrollo del derecho a la educación y promoción de la investigación. El programa Santander Universidades, vinculado al Banco Santander, promueve inversión en movilidad académica, innovación y emprendimiento, transferencia tecnológica y apoyo a sectores académicos; a Fundação Carlos Chagas, con el apoyo del Banco Mundial y la Fundación Ford, posee algunos programas, como el Programa Internacional de Becas de Postgrado de la Fundación Ford, o incluso el Programa de Fortalecimiento de Enseñanza e Investigación en Derechos Humanos en el Hemisferio Sur; Hay, también, sociedades de ámbito privado fundadas que poseen como actividad empresarial el ofrecimiento de becas de estudio de graduación y postgrado y de ayuda a la investigación, como es el caso de la Mais Estudo (Neora), Educa mais Brasil y Quero Bolsa.

Un informe de 2015 de la campaña *Business Back Education* (2017, pp.10-12), basado en datos de *Global Fortune* del mismo año, demuestra que sociedades como Banco Santander, IBM, Telefónica y ExxonMobil son algunas de las compañías que más invierte en el sector de educación e investigación. Sin embargo, el informe resalta que este sector es donde tradicionalmente tiene menos iniciativas si se compara con otras áreas, como la salud, que tiene un valor de donaciones 16 veces mayor incluso con la ciencia de que al sector de la educación es necesaria para el crecimiento económico y para el desarrollo de una sociedad global pacífica y estable.

Con el propósito de demostrar la importancia de las políticas públicas privadas para el logro de los objetivos en el área de desarrollo de la investigación y la ciencia, se analizó aquí específicamente el Programa Santander Universidades y la Fundação Carlos Chagas, demostrando los programas de fomento en ejecución, sus pretensiones, un estudio sobre las funciones de inteligencia a partir de Harold Laswell y, posteriormente, sus impactos para el área científica.

El programa Santander Universidades firma alianzas con universidades desde hace más de 20 años, con inversiones que desde 2002 alcanzan el nivel de más de 1.500 millones de euros. Tal valor dio al banco el primer lugar en la lista *Global Fortune 500*, indicándola como la sociedad que más invierte en Responsabilidad Social Empresarial en educación. Se apoyó más de 3.000 proyectos universitarios solamente en 2016, promoviendo la internacionalización, empleabilidad, investigación, innovación y emprendimiento. Sus Programas globales comprenden: I) Beca Iberoamérica Estudiantes de Graduación; II) Becas de estudio íbero-américa para jóvenes profesores e investigadores; III) Becas Santander-agencia EFE y IV) Becas Grupo Montevideo. (SANTANDER, 2017).

La Fundación Carlos Chagas fue fundada en 1964, como una entidad fundacional de derecho privado y sin fines de lucro con el propósito de investigación en el área de educación y evaluación de competencia de profesionales. Tiene cuatro programas especiales: I) Evaluación del Aprendizaje en lengua portuguesa y matemática, financiado por el Banco Mundial y que estudia la aplicación de un método de evaluación de aprendizaje y la elaboración de un plan de curso; II) Fortalecimiento de Enseñanza e Investigación en Derechos Humanos en el Hemisferio Sur, con apoyo de la Fundación Ford en parte del programa, que estudió algunos programas de Postgrado en Derecho con área de concentración en Derechos Humanos y la intervención para el incentivo en producción académica en esta área; III) Equidad en la Post-Graduación, que busca delinear el perfil de los estudiantes de postgrado en Brasil y el financiamiento de cursos preparatorios al ingreso en el postgrado; IV) Programa Internacional de Becas de Postgrado de la Fundación Ford, que ofrece becas para los estudiantes, con el propósito de capacitarles para la promoción del desarrollo de sus países. (FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS, 2017).

Por más que aún exista un largo camino para una respuesta concreta y definitiva sobre el asunto, es innegable, como se ha demostrado, que la iniciativa privada actúa en la Sociedad Civil, muchas veces de forma más eficiente que el Ente Público, en la búsqueda de alcanzar el interés público, a través de la concreción de los derechos fundamentales. Los ejemplos citados demuestran esto claramente.

Sin adentrar, en este momento, en todas las consecuencias de cada posicionamiento, las dicciones entre la visión Estatista y la visión Multicéntrica de Política Pública deben buscar encontrar una respuesta que permita una mayor integración entre Estado y Sociedad, de modo a respetar el modelo de Estado albergado por la Conspiración de 1988.

Lo que debe ser anhelado, por lo tanto, es la advertencia hecha por Jorge Reis Novais, en el sentido de que no basta la intervención organizada y sistemática del Estado en la economía, institucionalizar los grupos de interés, la búsqueda de un Estado de bienestar y el reconocimiento en la jerarquía jurídica de los llamados

derechos sociales para que tenga la calificación de Estado Social verdaderamente implementado. Según el autor, es imperioso el mantenimiento de un sistema democrático que garantice al ciudadano un estatuto participativo en la toma de decisiones públicas y, no sólo, citando a García-Pelayo, un mero contenedor de la intervención social del Estado. (NOVAIS, 1987, p. 191).

#### 4. LA POSIBILIDAD DE JUDICIALIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PRIVADAS

Como se observa, ambos posicionamientos sobre la definición de Políticas Públicas tienen fuertes a razonables fundamentos. Es innegable que la actividad privada implementa políticas que tienen por objetivo alcanzar el interés público, sin embargo, es necesario preguntarse si tal objetivo es hábil lo suficiente para caracterizar la política como pública.

La discusión sobre la necesidad de actuación del Estado en las políticas públicas sigue siendo incipiente y, por eso, necesita un amplio debate para una concreta respuesta. Al final, tal debate genera consecuencias directas en la discusión sobre la posibilidad de judicialización de políticas públicas y, como resultado, en la efectividad de los derechos fundamentales sociales.

Si se entiende que la política pública debe ser obligatoriamente implementada por el Estado, entonces la judicialización de esas políticas públicas todavía debe recorrer un largo recorrido, observando el camino abierto por Vanice del Valle y la dimensión objetiva de los derechos fundamentales.

En cambio, si la conclusión es que la sociedad privada también puede implementar política pública, no siendo la participación del Estado uno de los requisitos para concretar su caracterización, entonces es posible entender que, en casos de políticas públicas distributivas, habría la posibilidad del poder judicial actúa para su implementación, por medio de condenas judiciales, en el sentido de obligar a las empresas que inobservan la legislación brasileña a invertir en una política pública. Aún así, posibilitar la judicialización sobre las Políticas Públicas privadas en cualquier limitación puede dar lugar a un efecto perverso.

El principal cuestionamiento es si habría un límite de la fuerza coercitiva del Poder Judicial sobre la toma de decisiones de las sociedades privadas. La obligación de una compañía para tomar determinada acción podría implicar en acoso sobre la libre iniciativa, pues la deliberación en actuar o no en la prestación de la Política Pública es de la propia sociedad y de sus socios. Al final, no existe ninguna obligatoriedad en la ley o incluso en la Constitución Federal que implique de manera genérica que la persona jurídica adopte una postura filantrópica. Se entiende, una vez que en razón del principio de libre iniciativa y de la legalidad, que el Estado no tiene condiciones en interferir, ni en la implementación, ni en su mantenimiento, en razón de la discrecionalidad de actuación por parte del privado, la dimensión objetiva de los derechos fundamentales que fundamenta la judicialización de políticas públicas en la visión Estatista no incide los mismos efectos sobre la iniciativa privada.

Por otra parte, considerando el principio de la supremacía del interés público sobre lo privado, la posibilidad de actuación del poder judicial es legítima en algunas

situaciones cuando priorizan el interés público: I) la adopción de una política pública para el cumplimiento de una sanción; II) la obligatoriedad por ley, para determinada categoría empresarial o cuando la sociedad cumpla determinados requisitos, de hacer funcionar una política pública; III) la utilización de la coerción judicial para el cumplimiento de convenios con la efectividad de políticas públicas previstas en el contrato administrativo.

Como se ha demostrado, ambas argumentaciones, de ser un requisito o no la actuación del Poder Público para caracterizar la Política Pública, poseen un amplio apoyo, debiendo tal discusión y los parecer sobre ser madurados para posibilitar un posicionamiento más sólido por los autores, principios y modelo de Estado de la Constitución de 1988.

En este sentido, es necesario preguntarse en qué modo y medida es posible aceptar el posicionamiento multicéntrico de Políticas Públicas y cuáles sus efectos. Es innegable, como ejemplificado, que la iniciativa privada, cada vez más, actúa directamente en la sociedad en pro del interés público. Sin embargo, como también se ha demostrado, es necesaria cautela, pues los efectos jurídicos de este posicionamiento son enormes, tanto en el plano dogmático como en el plano fáctico.

Cual sea el posicionamiento dominante, insta a subrayar que el posicionamiento multicéntrico no debe ser utilizado como fundamento para una actuación subsidiaria del Estado en el campo de Políticas Públicas, lejos de eso. "El orden económico encontrado en la Constitución de 1988 no consagró la subsidiariedad como principio, a pesar de que algunos autores identifican implícitamente su previsión constitucional." (GABARDO, 2009, p.246). Se trata de una búsqueda por la mayor efectividad de políticas públicas, de modo a asignar mayor efectividad de los derechos fundamentales sociales, por medio de la coordinación y solidaridad entre la actuación del Estado y de la Sociedad Civil, no quedando el ente público, en ningún momento, desobligado a implementar políticas públicas. Se busca, por lo tanto, no una actuación subsidiaria del Estado, sino garantizar que el modelo de Estado Social albergante por la Constitución de 1988 sea respetado por medio de lo que Jorge Reis Novais (2006, p.189) llama de estatalización de la Sociedad y socialización del Estado.

## CONSIDERACIONES FINALES

Objetivamente, después de hacer un abordaje sobre la posibilidad en la ciencia política de existencia de políticas públicas de ámbito privado, especialmente para el fomento de la ciencia, y la idea de recurrir al poder judicial, se puede establecer en pocos tópicos las consideraciones sobre la imposibilidad jurídica en el contexto actual de adoptar la idea y sus posibles consecuencias:

- a) A pesar de considerar que existe la idea de que una política pública puede ser creada en el contexto de una asociación o una empresa privada, no es posible sobre el contexto jurídico brasileño establecer que esas acciones privadas pueden ser consideradas políticas públicas, pues las consecuencias como la judicialización de las políticas públicas privadas y la posibilidad de establecimiento de las mismas obligaciones que una política pública del Estado tiene, al ejemplo de transparencia, impersonalidad y eficiencia que solo son exigibles sobre un

órgano público, pueden desmotivar la participación de los entes privados en las actividades de fomento, especialmente el fomento de la ciencia.

- b) Además, si en la discusión sobre la consideración de existencia de una política pública privada en el sector de la ciencia política es posible, en la ciencia jurídica, si se admite ese neologismo jurídico, la estructura del derecho público y el sistema de políticas públicas deberá mudar para se adaptar al nuevo instituto. Así, nociones como interés público, política pública, actores del derecho administrativo y el alcance del derecho de cuestionar administrativamente y judicialmente, y mismo el papel del Estado sobre los actos públicos se expandirá de una manera jamás visto. Esa expansión no solo creará un aumento en los trabajos del Poder Judicial como también creará una confusión sobre toda la dogmática jurídica.
- c) Por esos motivos, para los actores, a pesar de haber a la posibilidad de considerar “políticas públicas privadas”, sus consecuencias para el presente momento serán desastrosas, debiendo, para el actual contexto jurídico, considerarlas solamente como actividades privadas de fomento, que no admiten la misma investigación que una legítima política pública tiene. El ente privado no es obligado a obedecer las disposiciones del derecho administrativo, la principal característica de una política pública legítima, por una simple y tal vez la principal razón: Él no utiliza cualquier bien público o valores del erario a pesar de su contribución para el desarrollo nacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AUAD, Denise. Os direitos sociais na constituição de Weimar como paradigma do modelo de proteção social da atual constituição federal brasileira. **Revista da faculdade de direito da universidade de são Paulo**, v. 103. Jan/dez. 2008.
- BREUS, Thiago Lima. **Políticas Públicas no Estado Constitucional: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- 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. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 1. ed. Saraiva: São Paulo, 2000.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- DIAS, Rafael de Brito. O que é a política científica e tecnológica? **Sociologias**. 2011, ano 15, n. 28, pp.316-344, 2011.
- FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**, Osasco, n.1, pp.63-91. jan./jun. 2014.
- FREY, Klaus. **Políticas Públicas: Um debate Conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas. n.21- jun/2000.
- GABARDO, Emerson. **Interesse Público e Subsidiariedade**. Belo Horizonte: Fórum. 2009.
- HACHEM, Daniel. **Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- HAROLD, Laswell. La orientación hacia las políticas. In: AGUILAR VIALLNUEVA, Luís F. **El estudio de las políticas públicas**. México: Miguel Angel Porrúa, 2000.
- HEIDEMANN, Francisco G. . Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2.ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2010.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do Judiciário no Estado Social de Direito. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 1999.
- LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n.4.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. O controle de políticas públicas: um desafio à jurisdição constitucional. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro: Renovar, n. 14, pp. 107-139, abr/jun. 2009.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo Para uma Teoria de Estado de Direito**: do Estado de Direito Liberal ao Estado Social e democrático de Direito. Coimbra. 1987.

PIVETTA, Saulo Lindofer. **Direito Fundamental à Saúde. Regime jurídico-constitucional, política públicas e controle judicial**. Dissertação. UFPR: Curitiba. 2013.

REYES, Manuel Aragón. La democracia social y economica. Los conceptos economicos y sociales. In: GARCIA-TUNÓN, Ángel Marina. **Economía y derecho ante el siglo XXI**. Valladolid: Lex Nova, 2001.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOS, Jaime. Dimensiones del Estado Social y derechos fundamentales sociales. **Revista de investigações Constitucionais**. Curitiba, v. 2, n. 2, pp. 31-62, maio/ago. 2015.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. Tipologia e tipos de políticas públicas. In: **Para entender política**

RECEBIDO EM: 29/03/2018 APROVADO EM: 30/04/2018
--