

PODER JUDICIÁRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS

THE JUDICIARY AND PUBLIC POLICIES

Paulo Ernani Bergamo dos Santos

paulobergamo@bol.com.br

Mestre em Direito Penal Internacional pela Universidade de Granada.

Mestre em História da Ciência pela PUC-SP. Especialista em Direito Público, em Direito Processual Civil e em Direito do Consumidor pela Escola Paulista da Magistratura.

Especialista em Direito Tributário pela EDESP GV e em Administração Financeira pela EAESP GV. Bacharel em Direito pela USP e em Engenharia pela Escola Politécnica da USP. Auditor Fiscal Tributário Municipal de São Paulo.

RESUMO

Já há algum tempo, o tema da “judicialização” das políticas públicas vem sendo debatido por diversos setores da sociedade, alguns demonstrando até surpresa com o fato de o Poder Judiciário decidir sobre assuntos que estariam na esfera de decisão dos demais Poderes. Neste artigo, porém, pretende-se demonstrar que as decisões emanadas do Poder Judiciário, em face das omissões dos outros Poderes, encontram guarida constitucional, justamente no princípio da separação - harmônica - de poderes (art. 3º, Constituição Federal), o que, longe de ser uma intrusão na competência de outrem, é uma condição necessária para a manutenção da harmonia entre os três Poderes e, por conseguinte, à efetividade dos comandos constitucionais. Em diversos países desenvolvidos - seja sob o sistema da *Common Law* (Estados Unidos da América do Norte), seja sob o sistema da *Civil Law* (Espanha, Itália) -, o Poder Judiciário vem sendo “crescentemente chamado a resolver lacunas legais”¹, de forma a ter sua participação nos processos de políticas públicas valorizada. Será então realizada uma análise da relevância das decisões judiciais na efetividade dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição de 1988, do conceito de políticas públicas, da diferença entre os conceitos de judicialização e ativismo judicial e, por fim, sobre a preparação do juiz para decidir sobre temas relativos a políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE

Constituição. Efetividade. Poder Judiciário. Políticas públicas

ABSTRACT

For some time, the theme of judicialization of public policies has been debated by different sectors of society, some even showing surprise at the fact that the judiciary decide on issues that would be in the decision-making level of the other Powers. In this article, however, we intend to demonstrate that the decisions of the judiciary, in view of the omission of other Powers, are harboring constitutional right in the principle of separation - harmonic - of powers (art. 3, Brazilian Constitution), which far from being an intrusion on the competence of others, is a necessary condition for the maintenance of harmony between the three branches and therefore the effectiveness of constitutional commands. In many developed countries, the judiciary has been “increasingly called upon to address legal gaps” in order to take their participation in public policy processes valued. In this article, it will performed an analysis of the relevance of judgments on the effectiveness of the fundamental rights guaranteed by the Brazilian Constitution as well as the concept of public policy, the difference between the concepts of judicialization and judicial activism and, finally, on the preparation of the judge to decide on topics relating to public policy.

1 SILVA, J. A da; FLORÊNCIO, P. A L. *Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas no Brasil. Revista do Serviço Público*. Brasília 62 (2): 119-136. Abr/Jun 2011.

KEYWORDS

Constitution. Effectiveness. Judiciary. Public Policies

SUMÁRIO

Introdução. 1. O posicionamento da questão. 1.1. Política, política pública, programas. 1.1.1 Política pública. 1.1.2 Teoria da escolha pública. 1.1.3 O ciclo da política pública. 2. Política judicial. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

Com a complexidade que vêm assumindo as relações sociais, cada vez mais o Estado vem sendo chamado a dar soluções às demandas relacionadas não só à esfera individual, mas também às demandas individuais com efeitos coletivos e à coletiva *lato sensu*.

Nas mais diversas áreas, tais como moradia, transporte, educação, segurança e saúde, as necessidades da população aumentam e, na mesma medida, se eleva a pressão por uma resposta rápida do Poder Público no atendimento a essas necessidades.

Questões urbanas, como falta de moradia – e a consequente ocupação irregular –, de segurança, transporte para a massa da população, trânsito caótico, vagas em escolas e creches, atendimento hospitalar condigno, e muitas outras, vêm se acumulando e se apresentando aos tomadores de decisão do Estado nacional.

Em face da omissão dos demais Poderes em solucionar essas questões, o Judiciário vem sendo cada vez mais acionado para resolver sobre políticas públicas, o que tem suscitado um debate sobre os limites da atuação dos juízes nessa seara.

1. O POSICIONAMENTO DA QUESTÃO

As questões que vêm sendo postas pela doutrina acerca da judicialização das políticas públicas podem ser sistematizadas basicamente em três eixos: a suposta violação do princípio da separação dos Poderes; o grau de preparação dos juízes para decidirem sobre políticas públicas; e a dificuldade de o juiz ter a sua disposição todos os elementos necessários para conhecer as reais limitações de recursos disponíveis às políticas públicas – e, por consequência, o conhecimento do impacto de sua decisão sobre esta ou aquela política pública.

O entendimento aqui esposado é o de que nenhum destes argumentos tem cabimento.

No que tange ao primeiro eixo, pondera-se que a decisão judicial que algum impacto exerça em políticas públicas estão embasadas nas decisões políticas legitimadas e positivadas no ordenamento jurídico, por intermédio da elaboração de emendas constitucionais e leis pelo Poder Legislativo, incluindo-se aí a possibilidade de veto pelo Presidente da República e pelo controle de constitucionalidade e de

legalidade pelo Poder Judiciário. E as políticas públicas podem ser expressas “em disposições constitucionais, ou em leis, ou ainda em normas infralegais, como decretos e portarias, e até mesmo em instrumentos jurídicos de outra natureza, como contratos de concessão de serviço público, por exemplo.”².

Ou seja, a Constituição Federal de 1988 (CF) – ato jurídico fundamental -³, fonte suprema das normas jurídicas que se irradiam pelo ordenamento brasileiro e o norteiam segundo os valores e princípios que dela emanam, tem nela mesma, inseridas, as políticas públicas que o poder constituinte originário ou o poder derivado⁴ definiram, do que se infere que o Poder Judiciário não está a criar políticas públicas, mas simplesmente decidindo no sentido da “conformação, modelação e efetivação dos direitos fundamentais consagrados no Estado Democrático de Direito”⁵.

[...] o processo de judicialização tem contribuído significativamente como elemento de indução de políticas públicas mais eficazes e na sua fiscalização, ainda mais se considerando que também nessa seara o amplo (embora as deficiências ainda existentes) acesso à Justiça assegurado – igualmente sem precedentes na evolução nacional – pela nossa Constituição acaba, inclusive, por conferir uma importante- dimensão democrático-participativa ao direito do cidadão, via ação judicial ou mesmo mediante outros instrumentos (basta citar aqui o inquérito civil promovido pelo Ministério Público), cobrar permanentemente dos seus representantes eleitos o cumprimento das promessas muitas vezes transitórias assumidas por ocasião das eleições e, acima de tudo, exigir que sejam levadas a sério as promessas constitucionais.⁶

Como pontua Eros Grau, as denominadas “normas-objetivo”, que “surtem a partir do momento em que o Direito – a norma jurídica – passa a ser dinamizado como instrumento de governo”⁷, deixando de ter função ordenadora. Essas normas enunciam os fins das políticas públicas e o Direito então “passa a ser atuado tendo em vista a implementação de políticas públicas, políticas referidas a fins múltiplos e específicos”⁸, que atendam às finalidades do sistema jurídico⁹.

2 BUCCI, M. P. D. O conceito de Política Pública em Direito. In BUCCI, M. P. D. (org). *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 11.

3 “É, pois, a constituição o ato jurídico fundamental de direito público interno, elaborado e promulgado pelas Assembleias Constituintes em nome do povo, ou reformado, ou emendado, pelas câmaras no exercício do poder constituinte”. RAO, V.. *Ato jurídico*. São Paulo, Max Limonad, 1961, p. 82.

4 “A opção pela *Constituição-fundamento* é mais adequada à tutela dos direitos fundamentais de proteção (v.g., os direitos fundamentais sociais)”. CAMBI, E. *Neoconstitucionalismo e Neoprocessoalismo: Direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. São Paulo: RT, 2010, p. 59.

5 CAMBI, E. *Op cit*, p. 269.

6 SARLET, I. W.. A efetividade dos direitos fundamentais sociais. In: TAVARES, André Ramos. *20 Anos da Constituição Cidadã*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2008, p. 80-83.

7 GRAU, E.. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: RT, 1991, p. 182.

8 GRAU, E. *Op cit*, p. 183.

9 “The most familiar policy form (...) is **statutory law**, enacted by Congress, state legislatures, and local boards and councils”. JOHNSON, W. C. *Public Administration: Policy, Politics and Practice*. 2. ed. Estados Unidos da América: McGraw-Hill, 2001, p. 131.

Muitas dessas políticas, cujas “premissas materiais fundantes”¹⁰ estão estabelecidas no texto constitucional, vêm sendo implantadas lenta e/ou parcialmente – quando não simplesmente ignoradas -, apesar da demanda social pela sua implantação.

Um exemplo, o fornecimento de medicamentos¹¹.

MANDADO DE SEGURANÇA – Fornecimento de medicamentos pela rede pública de saúde – Admissibilidade – Direito constitucional à saúde como direito-meio à garantia de vida digna – Inteligência dos artigos 5º, *caput*, 6º, 196 e 198, todos da Constituição Federal (STF, AgReg no RE nº 393.175-0/RS, rei. Min. Celso de Mello, DJ 02.02.07, dentre diversos precedentes). Solidariedade da obrigação entre os entes federativos por meio de política própria de repasse de verbas – A Fazenda do Estado e a municipalidade são parte legítima e resistem, ilegalmente, a cumprir o dever imposto pela Constituição Federal; tal desobediência merece, portanto, uma resposta imediata do Poder Judiciário. Os poderes previstos na Constituição Federal são independentes e, também, harmônicos, em um sistema de freios e contrapesos. O Judiciário pode, portanto, zelar pelo cumprimento efetivo de direitos fundamentais, o que não importa em se substituir ao Administrador. Irrelevância de falta de previsão orçamentária ou mesmo de padronização do medicamento. Contudo, no caso concreto, há indícios de fraude, ou, ao menos, séria suspeita, que, dessa sorte, recomendam a extinção sem exame de mérito por ausência do interesse de agir. Recursos da ré e ofício providos. TJ SP – Apelação Cível nº 642 507 5/4-00 – Osasco

Apesar de, na análise do caso concreto, ter-se decidido pela extinção do feito sem julgamento do mérito, a fundamentação da admissibilidade de fornecimento de medicamentos pela rede pública de saúde está escorada na Constituição Federal, em diversos dispositivos.

Se à Constituição se atribui relevância jurídica superior – o “fundamento” maior do ordenamento jurídico brasileiro; a Carta que “constitui” o Estado¹² –, seus dispositivos têm efetividade e precisam ser cumpridos; se o Executivo ou o Legislativo não os cumpre, fica ao Poder Judiciário, na omissão, preencher a lacuna¹³: “(...)

10 CAMBI, E.. *Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo: Direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. São Paulo: RT, 2010, p. 35.

11 “Com efeito, o SUS e a Constituição de 1988, acolheram duas concepções produzidas nos embates pré-constituintes pelo chamado movimento sanitarista^[6] Em primeiro lugar, nota-se que incorporou a compreensão de que a saúde é produto das relações sociais e econômicas de determinada sociedade, por meio da indicação de que as políticas sociais e econômicas devem concorrer para a redução do risco de doença e de outros agravos. Em segundo lugar, ressalta-se uma diretriz de política pública para a garantia de ações e serviços atinentes à saúde – acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. DORES, C. J. Controle judicial de políticas públicas de saúde. *Jus Navigandi*, T., ano 17, nº 3149, 14fev. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/21077>>. Acesso em: 8 jun. 2012.

12 MIRANDA, J. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 161.

13 “Cabe ao juiz, ao interpretar a Constituição e as leis, submergir nas profundas exigências - econômicas, sociais e éticas – da sociedade, para, inclusive, colmatar as lacunas – primárias ou secundárias – que no

a constituição é uma lei vinculativa dotada de *efectividade* e *aplicabilidade*. A *força normativa* da constituição visa exprimir, muito simplesmente, que a constituição sendo uma *lei deve ser aplicada*".¹⁴

Outro exemplo, o funcionamento de uma cadeia superlotada, cujas condições são "sabidamente, precárias e carentes de recursos" e que estão a necessitar "de um plano de longo prazo, que equacione não apenas o problema de uma Comarca, mas de todo um sistema".

Ação Civil Pública – Remoção de presos e limitação – Inexistindo política pública eficaz acerca da questão penitenciária, bem como inviável a pura e simples remoção de presos de uma cadeia para outra, improcedente a ação civil pública aforada. Recursos providos. TJ SP – Apelação nº 0000787-16.2008.8.26.0142.

Em outro trecho do voto condutor:

[...] Adequada, pois, a presente ação, na defesa dos presidiários e bem assim da sociedade que têm o direito a ressocialização daquelas pessoas, de modo a não estimular o aumento da criminalidade e da violência. Inadequada, por deiauíência, a alegação da Fazenda de que a construção de presídios ou a manutenção de Cadeias Públicas estão inseridas no critério de conveniência e oportunidade do Executivo.

É que o Estado não está autorizado a causar danos. O Direito Natural impõe a obrigação de não causar lesões – "neminem laedere", positivada pelo art. 186 do Código Civil vigente e bem assim pelo art. 37, § 6º da CF.

Se o Poder Executivo não realiza a política pública que se exige para a segurança da população e para a reeducação do preso, o Poder Judiciário é chamado a agir de acordo com a Constituição Federal c/c Código Civil. Não há ingerência, mas decisão legítima, constitucional e legalmente fundamentada, para que seja dada a melhor solução possível – que não a omissão.

Aos três Poderes da República cabe uma atuação independente e harmônica – harmônica no sentido de que persista uma comunicabilidade entre eles, a fim do fiel cumprimento da missão do Estado para com o todo social. "*Al atribuir de funciones de Estado a dei grupos distintos de órganos, a lós llamados dei poderes, no se fracciona d unidad orgânica estatal, ya que cada uno de dei poderes actúa siempre como órgano de Estado*"¹⁵.

direito existem e não poderiam deixar de existir. (...) às primeiras corresponde a ausência de estipulação de obrigações ou de deveres que decorrem dos direitos subjetivos; as secundárias decorrem da falta de estabelecimento das sanções ou da instituição de órgãos capazes de impor tais sanções ou invalidar as violações de direitos subjetivos". CAMBI, E. *Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo: Direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. São Paulo: RT, 2010, p. 130-131.

14 CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina. Portugal, 2003, p. 1150.

15 VERDÚ, P. L.; DE LA CUEVA, P. L. M. *Manual de Derecho político*, v. 1 1994, p. 186.

Como conciliar a noção de soberania com a de poderes divididos e separados? O princípio vale unicamente por técnica distributiva de funções distintas entre órgãos relativamente separados, nunca, porém, valerá em termos de in-comunicabilidade, antes sim, de íntima cooperação, harmonia e equilíbrio, sem nenhuma linha que marque separação absoluta ou intransponível.¹⁶ (grifo nosso)

A relação entre poder e tomada de decisão pode trazer um pouco mais de subsídios para o esclarecimento desse tema¹⁷.

Em conflitos abertos, que ocorrem quando “o ator (ou o conjunto de atores) mais poderoso não detém parcela de poder suficientemente significativa para barrar as agendas concorrentes”¹⁸, pressupõe-se que os interesses das pessoas são o que elas efetivamente expressam. Robert Dahal entende que “atores cujas preferências prevalecem em conflitos sobre questões políticas-chave são os que exercem o poder em um sistema político”¹⁹.

Mas para Bachrach e Baratz, o exercício do poder não se resume a essa face explícita em conflitos abertos; há uma face não explícita (conflitos encobertos), “em que os grupos jogam para suprimir os conflitos e impedir sua chegada ao processo de elaboração da política”²⁰, o que ocorre “quando os atores mais poderosos efetivamente detêm uma parcela de poder significativamente maior que a dos demais”²¹. Os interesses das pessoas não chegam a ser explicitados e a “natureza destes interesses pode ser inferida através da observação da ação e da não ação políticas”²². Emerge daí a situação em que determinada demanda nem mesmo é levada à agenda política, configurando a não tomada de decisão. “A representação (política) e os governos são apenas a superfície que oculta as forças vivas e condicionantes do processo governativo (...)”²³.

16 BONAVIDES, P. *Ciência Política*. 15. ed. São Paulo, Malheiros, 2009, p. 157-158.

17 “O neoconstitucionalismo se propõe a superar o paradigma da validade meramente formal do direito, no qual bastava ao Estado cumprir o processo legislativo para que a lei viesse a ser a expressão jurídica. Com isto, o direito deve ser entendido dentro das respectivas relações de poder, sendo intolerável que tudo o que o Estado faça seja considerado legítimo”. CAMBI, E. *Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo: Direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. São Paulo: RT, 2010, p. 35.

18 DIAS, R. B. *A Trajetória da Política Científica e Tecnológica Brasileira: Um Olhar a partir da Análise de Política*. Tese de Doutorado, Instituto de Geociências, Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica, UNICAMP, 2009, p. 20.

19 *Apud* DAGNINO, R. *Gestão Estratégica da Inovação. Metodologias para Análise e Implementação*. Taubaté: Cabral, 2002, p. 179.

20 DAGNINO, R. *Gestão Estratégica da Inovação. Metodologias para Análise e Implementação*. Taubaté: Cabral, 2002, p. 180.

21 DIAS, R. B. *A Trajetória da Política Científica e Tecnológica Brasileira: Um Olhar a partir da Análise de Política*. Tese de Doutorado, Instituto de Geociências, Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica, UNICAMP, 2009, p. 20.

22 DAGNINO, R. *Gestão Estratégica da Inovação. Metodologias para Análise e Implementação*. Taubaté: Cabral, 2002, p. 180.

23 BONAVIDES, P. *Ciência Política*. *Op cit*, p. 235.

Em relação a esse ponto, os autores citados definem a não tomada de decisão como sendo “a prática de limitar o alcance real da tomada de decisões a questões seguras, através da manipulação de valores dominantes da comunidade, mitos, procedimentos e instituições políticas”²⁴, de forma a afastar as pretensões dos que pretendem modificar o *status quo* e proteger assim seus interesses políticos.

Uma terceira face do poder, a dos conflitos latentes – estudada por Lukes -, surge, quando os conflitos não podem nem mesmo ser identificados, não se dando margem para a manifestação dos conflitos abertos ou encobertos. Os assuntos nem sequer chegam ser matéria para decisão, o poder é usado “de forma abrangente e sutil, para impedir que até mesmo conflitos encobertos e assuntos potenciais que poderiam vir a entrar na agenda de política se conformem”²⁵. Cria-se um consenso ilusório sobre determinada questão que está longe dos interesses reais dos atores sociais. “São os temas cuja introdução na agenda sequer é cogitada – mesmo por aqueles atores que potencialmente se beneficiariam desse processo – devido a seu caráter contra-hegemônico”²⁶.

Tipo de conflito	<i>Aberto</i>	<i>Encoberto</i>	<i>Latente</i>
Concepções de poder	'A' tem poder sobre 'B' na medida em que 'A' leva 'B' a fazer algo que de outra forma não faria	'A' cria ou reforça valores e práticas institucionais que restringem o debate a questões politicamente inócuas para 'A'	'A' exerce poder sobre 'B' quando influencia 'B' de um modo que contraria seus interesses
Situações a serem pesquisadas	Conflitos abertos Decisões-chave	Não tomada de decisão	Limitação do alcance de tomada de decisão através da manipulação de valores

Figura 1. Estudos do poder e dos processos de decisão

Dessa forma, observa-se que a omissão na tomada de decisão sobre políticas públicas não é algo que se dá exclusivamente por proclamada insuficiência de recursos, mas pelo exercício do poder; não colocar em pauta temas que não interessam aos grupos que detém o poder. Quando o Poder Judiciário, exercendo sua função judicante, decide sobre políticas públicas, os que trabalham para deixá-las encobertas ou latentes se manifestam contra, com o argumento simplista de ingerência judicial nas políticas públicas, ativismo judicial ou outras denominações. “O Di-

24 DAGNINO, R. *Op. cit.*, p. 180.

25 DAGNINO, R. *Op. cit.*, p. 182.

26 DIAS, R. B. *A Trajetória da Política Científica e Tecnológica Brasileira: Um Olhar a partir da Análise de Política*. Tese de Doutorado, Instituto de Geociências, Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica, UNICAMP, 2009, p. 20.

reito é um fenômeno social, histórico e concreto – que somente pode ser entendido, questionando-se a realidade social e o processo histórico em que ele se manifesta”.

O Poder Judiciário está simplesmente cumprindo a constituição e a legislação infraconstitucional – e de forma consentânea com o processo social das últimas décadas. Nada mais.

Cabe distinguir política pública de programas/planos de ações.

1.1. Política, Política Pública, Programas

A palavra “política” tem sua etimologia ligada ao grego antigo, significando “da cidade”. É termo que assume significados modernamente distintos, dentre os quais se cita: “aquilo que diz respeito ao exercício do poder, ao governo dos homens, por um Estado, no seio de uma sociedade organizada”; “linha ou princípio de ação, natureza e conteúdo da ação de uma autoridade”; “o conjunto das ciências humanas e sociais (...) consagradas ao estudo da política e de suas diversas manifestações”.

“Política” pode denotar, por exemplo: um campo de atividade governamental; um propósito geral a ser realizado; uma situação social desejada; uma proposta de ação específica; a norma ou normas que existem para determinada problemática (política ecológica, por exemplo); o impacto real da atividade governamental; o modelo teórico ou a tecnologia aplicável em que se sustenta uma política governamental.

Ainda, “política” não se confunde com a decisão em si, tendo em vista que para a “lógica de elección”, a decisão, depois de tomada, passa a segundo plano, focando-se preferencialmente a sua implementação. A essência da decisão em si, porém, permanece “impenetrável” até mesmo para o próprio tomador de decisão, como observou o ex-presidente John Kennedy, de forma que, como esclarece Giandomeni Majone, mais relevante é a focalização no “antes” e no “depois” da decisão.

No âmbito da ciência política, a palavra “política” assume três dimensões mais comuns, que estão de alguma forma entrelaçadas: (i) uma dimensão “processual” (*politics*), relativa à atividade humana de luta para a obtenção do poder, por meio de um processo político; (ii) uma dimensão “institucional” (*polity*), referente à “ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico” e à “estrutura institucional do sistema político-administrativo”, envolvendo decisões políticas; e (iii) dimensão “material” (*policy*), relativa ao “processo de construção e atuação” das decisões políticas, “à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas”.

Como campo de conhecimento e disciplina acadêmica, a área de políticas públicas teve origem nos Estados Unidos da América, no pós-2ª guerra, como um ramo da ciência política voltado para o entendimento de “como e por que os governos optam por determinadas ações”. Na Europa, somente a partir de 1970, quando começa a se dar maior atenção ao planejamento e às políticas setoriais; no Brasil, só mais recentemente, dando-se ênfase “ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas”.

A referência mais conhecida sobre definição de política pública é a de Laswell (1951), para quem “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz” .

Infere-se que na adoção ou não de uma política pública perpassa uma questão ideológica que, no caso da elaboração e promulgação da Constituição brasileira, fica patente.

Em 22 de setembro de 1987, foi aprovado o seu texto definitivo e, em 05 de outubro de 1988, promulgava-se a atual Constituição Brasileira – resultado de intensas discussões parlamentares entre duas forças políticas antagônicas: uma que defendia um Estado de perfil não intervencionista, liberal, e outra (representada pelas forças “progressistas”), que defendia um perfil de Estado intervencionista, na busca da diminuição das desigualdades sociais. Um misto entre o Estado Liberal e o Social, com influência marcante do constitucionalismo alemão, presente, por exemplo, na matéria atinente aos direitos fundamentais e na preponderância dada ao social.

Essa dualidade pode estar por detrás da questão em pauta.

A ideologia, nos dias atuais, corresponde a dois tipos gerais de significados. Um, positivo, a que Bobbio denomina significado “fraco” da ideologia, que corresponde a um “conjunto de valores, maneiras de sentir, pensar de pessoas e grupos”; como um conjunto de crenças “para justificar o exercício do poder, explicar e julgar os acontecimentos históricos, explicar as conexões entre atividades políticas e outras formas de atividade”. Outro, um negativo, correspondendo à “ilusão, mistificação, distorção e oposição ao conhecimento verdadeiro – ideologias são ideias erradas, incompletas, distorcidas, dissimulações sobre fatos ou sobre a realidade social”, a que Bobbio denomina significado “forte” da ideologia.

O Poder Judiciário, ao decidir conforme a Constituição, e em acordo com os anseios da coletividade (tomada em seu sentido lato) – premida por uma distribuição de renda de tal forma desigual, que o Brasil se apresentava, segundo o *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)*, como o terceiro pior país em distribuição de renda no mundo, em 2010 –, torna-se alvo dos que se opõe a que se dê efetividade às políticas públicas de fundo constitucional, e que tenham como escopo minorar as imensas desigualdades sociais (art. 3º, III, CF) e efetivar um dos objetivos constitucionais fundamentais: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 1º, I, CF).

Para aqueles que não concordam com a solidariedade, esse comando constitucional é vazio e precisa ser combatido de todas as formas – inclusive por meio da não tomada de decisão, deixando ao Poder Judiciário a decisão sobre a implementação de políticas públicas, muitas de caráter emergencial. Mas para o grosso da população brasileira, que tem suas necessidades básicas não atendidas – a despeito da elevada arrecadação dos tributos que recolhe -, a solidariedade é possivelmente o único meio de chegada a uma vida digna.

Nem se diga que a decisão sobre políticas públicas, realizada por meio do Judiciário, teria fragilidade em razão de um suposto despreparo dos juízes

para tal. Primeiramente, o Poder Judiciário é composto por profissionais reconhecidamente da mais elevada qualificação; segundo: no Brasil, os planejamentos têm muitas vezes sido um fracasso, “muitos projetos, programas e políticas falham na implementação como planejado ou têm impactos negativos inesperados”. Temos “longa décadas de experiências fracassadas de planejamentos, com planos mirabolantes ou megalômanos, que no papel funcionam, mas não na prática, alcançam resultados decepcionantes”. Há pouco mais de duas décadas atrás, por exemplo, foram congelados depósitos de cadernetas de poupança, deixando à míngua milhares de poupadores e levando inúmeras empresas à bancarrota; ou ainda, a quantidade de obras que acabam custando muito mais do que o previsto e, até mesmo, obras pelas quais o Estado paga, mas não recebe o contratado.

Os exemplos são incontáveis das falhas de planejamento e fiscalização da coisa pública no Brasil, o que leva à conclusão de que o argumento de que os juízes não teriam preparo adequado, nem visão do todo para decidirem sobre políticas públicas é ideológica, no sentido “forte” que a ela dá Norberto Bobbio. Os membros do Judiciário, segundo o posicionamento que aqui se defende, têm todo o preparo para decidirem sobre esse tema.

Se o mundo muda, o Direito precisa acompanhar as mudanças. As relações jurídicas nascem das complexas relações humanas – políticas, econômicas, culturais etc. – e estão umbilicalmente vinculadas à realidade social. Como a realidade social varia continuamente, também variam as relações jurídicas, as normas jurídicas que as regulam e a interpretação que se dá ao texto normativo, acompanhando, assim, esse “movimento” de mutabilidade social no tempo.

Símbolo maior dessa mutabilidade do Direito a constitucionalização que permeia não só os novos microsistemas jurídicos (Estatuto da Criança e do Adolescente, Código de Defesa do Consumidor, proteção ao meio ambiente, Estatuto da Cidade), mas também a codificação tradicional – por exemplo, o direito civil: a submissão do direito de propriedade à função social da propriedade.

1.1.1 Política Pública

Numa definição simples, “política pública consiste nas escolhas de ação do governo que tenham por fim um interesse público”. Inclui as “ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas”, bem como o “conteúdo das escolhas e das ações de uma autoridade que exerça um estatuto governamental”, a que se somam também as suas “omissões”, sejam intencionais, sejam “resultado de impasse político ou consequência da não execução das decisões tomadas”.

A política pública decidida por quem tem competência jurídica para tanto, depois de formulada, dá origem aos programas, planos, projetos, bases de dados, sistema de informação e pesquisa que integrarão o conjunto de políticas de governo a serem implantadas.

Mas não será qualquer política que importa.

Importa a política voltada para o “público”, aquelas relativas aos problemas fundamentais da vida do homem em sociedade, aquelas voltadas a “a plena realização da dignidade humana”; aquilo que “se refere à coletividade, que lhe pertence ou que lhe é acessível”, no sentido “ideal” de que “as vontades e ações individuais são convergentes com a necessidade coletiva, com as demandas universais do todo social” - contrastada, porém, com os limites impostos pela multiplicidade de atores que interagem nessa arena.

Por outro lado, “Estado” não é o mesmo que “governo”.

Enquanto Estado “é a corporação de um povo, assentada num determinado território e dotada de um poder originário de mando”, governo se funda na ideia de “dar impulso à vida pública, tomar a iniciativa, preparar as leis, nomear, revogar, punir, atuar. Atuar, sobretudo” - vincula-se à teoria dominante de poder de época, que se faz representada na plataforma político-partidária vencedora ou no financiamento de sua campanha política, constituindo, “de certa forma, uma atividade pré decisional ou da primeira fase do processo decisional”.

Ainda, não há equivalência total entre os interesses do Estado e os interesses da sociedade, em casos nos quais o Estado se conduz no sentido de “concretizar” seus interesses particulares (interesse público secundário), em oposição aos interesses públicos propriamente ditos (interesse público primário) - o “interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples motivo de o serem”.

Nesse sentido, tem-se que o Estado, apesar de sua condição privilegiada no que toca às políticas públicas, não é o único protagonista. A política “pública” aqui é compreendida como a política que tem como objetivo o enfrentamento de um problema público; ela não se torna “pública” somente porque emanada de ator estatal (abordagem estatista, ou *state-centered policy-making*), apesar de “que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público”.

Kitschelt aponta alguns aspectos considerados relevantes por parte da doutrina que se debruça sobre o tema “políticas públicas”: o grupo social que se forma em torno da defesa de uma política pública; as arenas institucionais relativas à decisão sobre determinada política pública; o processo de tomada de decisão no atinente aos recursos, atores, instrumentos – e sua aplicação -, relativos à dada opção de política; e os impactos de determinada política na área econômica, social, política etc. O processo de elaboração de políticas “se caracteriza pela inclusão de grande número de atores públicos e privados de diferentes níveis e áreas funcionais, do governo e da sociedade, e que existe uma lógica de negociação”.

O Estado representa “a centralidade do poder político organizado em sociedades modernas”. Os indivíduos são permanentemente afetados pelo que o Estado faz e suas instituições, ao adotarem uma determinada política pública, a revestem de legitimidade (por ser uma obrigação legal), de universalidade (pois se estende para toda a sociedade) e de obrigatoriedade (dada a possibilidade de coerção legal

sobre aqueles que violem essa política pública). E aí também desponta a relevância de que se reveste o Direito, pois é dele que o Estado deriva; pode-se dizer que “é um *produto*, e até o *produto do direito*”. Porém, “o conceito de política, no sentido de programa de ação, só recentemente passou a fazer parte das cogitações da teoria jurídica”: para Dworkin, “a política (*policy*) (...) designa ‘aquela espécie de padrão de conduta (*standard*) que assinala uma meta a alcançar, geralmente uma melhoria em alguma característica econômica, política ou social da comunidade”.

O Estado apresenta tanto uma face social (sua formação e desenvolvimento), uma face jurídica (Estado enquanto ordem jurídica) como uma face política (utilização do poder político para atingir determinadas finalidades).

A face política, muito abordada pelas teorias que procuram enquadrar a realidade social multifacetada e complexa em modelos conceituais de políticas públicas, deve ponderar os binômios: necessidade/possibilidade, indivíduos/coletividade e autoridade/liberdade. Importante ainda destacar o princípio da supremacia da vontade popular que deveria reger os Estados modernos democráticos, pois é a arena eleitoral e representativa que, por exemplo, a Teoria da Escolha Pública focaliza.

Cabe destacar, em especial, que o ato da autoridade pública não é ato político, mas sim ato com fundamento político; “o ato político não passa de um ato de governo, praticado discricionariamente por qualquer dos agentes que compõem os Poderes de Estado”; assim, a “lei é um ato legislativo *com fundamento político*; o veto é um ato executivo *com fundamento político*; a suspensão condicional da pena é um ato judiciário *com fundamento político*”.

No Brasil, a presença do Estado na definição de políticas públicas encontra fundamento na perspectiva histórico-jurídica do país - em que se assenta o “direito positivo como instrumento de implementação de políticas públicas”. “Adotar a concepção das políticas públicas em direito consiste em aceitar um grau maior de interpenetração entre as esferas jurídica e política (...) assumir a comunicação que há entre os dois subsistemas (...)”.

O Estado, então, conjugando o “poder de direito” (competência) e o “poder de fato” (força) que a Constituição federal lhe atribui, interfere na realidade por meio das políticas públicas e tem com elas uma relação só aparentemente estática; a relação entre o Estado e as políticas públicas é “dinâmica”, num fluxo de mútua influência.

1.1.2 Teoria da Escolha Pública

James Buchanan elaborou a teoria da escolha pública (TEP) no pós-2ª Guerra (1960), quando entrava em declínio a confiança no keynesianismo; a teoria da escolha pública ofereceria, segundo ele, uma “teoria das falhas governamentais” da democracia. O ideal de que o Estado decidiria em prol do interesse público é, segundo ele, desmistificado, quando se analisa a realidade da arena política.

Essas falhas governamentais também foram notadas pelo jurisfilósofo Norberto Bobbio, quando indica seis promessas que não foram cumpridas pela demo-

cracia: a de posicionar o indivíduo como protagonista da vida política; de viabilizar a representação política perseguindo os interesses da nação; de proporcionar a derrota do poder oligárquico; de posicionar a democracia nos espaços de tomada de decisões vinculantes para todo grupo social; de proporcionar a eliminação do poder invisível (máfia, camorra, serviços secretos etc); e a de impulsionar a educação para cidadania.

A Teoria da Escolha Pública (TEP) é “uma abordagem interdisciplinar da relação entre economia e política” que fornece elementos para a compreensão da dinâmica do processo de decisão coletiva dos governos democráticos (etapa de formulação da política pública, como será explicado mais a frente). Tais regras, as denominadas “regras do jogo”, traçam os limites de participação dos diversos atores envolvidos nessa decisão; o conjunto das instituições políticas do país, sua relação com os cidadãos e com os mais diversos grupos de interesse.

Segundo a TEP, o processo político não é por si só impulsionador do bem estar comum, tendo em vista que o que efetivamente prepondera no âmbito desse processo são os interesses próprios dos governantes, empresários etc; o seu comportamento racional e a relação político/voto: “Como os políticos precisam dos votos para ganhar eleições e chegar ao poder e/ou manter-se nele, procuraram maximizar os votos do eleitorado da mesma forma que os empresários procuram maximizar o lucro”.

Daí se infere que a organização do poder político com base no sistema de representação tem enorme influência nas decisões sobre políticas públicas, embora se destaque “a vontade menor e fugaz do eleitor, restrita à operação eleitora, e a vontade autônoma e politicamente criadora do eleito ou representante, oriunda, aliás, daquela operação”.

Nessa organização, o(s) representante(s) eleito(s) que detém o poder de “decidir as matérias a serem votadas e sua ordem de apreciação pelo plenário”, tem grande influência no resultado da votação de determinada matéria, pois detém o poder de influenciar nas negociações das preferências dos legisladores (votos), no intercâmbio de votos entre eles e, portanto, de viabilizar a aprovação de leis ou emendas que expressem o maior ou menor grau de preferência dos legisladores.

E, na esteira do pensamento de Celso Ribeiro Bastos, cabe então, perquirir “a quem caberia a defesa do interesse social”.

1.1.3 O ciclo da política pública

Para efeitos de análise, o processo de construção e atuação das decisões políticas (*policy*) pode ser descrito por intermédio do modelo de elaboração das políticas públicas por etapas, denominado *policy cycle*, no decorrer do qual, inúmeros atores governamentais (políticos, juízes, burocracia) ou não governamentais (grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, destinatários das políticas públicas, organizações não governamentais) exercem sua influência.

Em síntese, essas etapas – que se retroalimentam - são basicamente as de: formulação (a concepção da política pelos tomadores de decisão), implementação

(colocação da política em ação) e avaliação (a comparação entre os resultados planejados e os efetivamente alcançados).

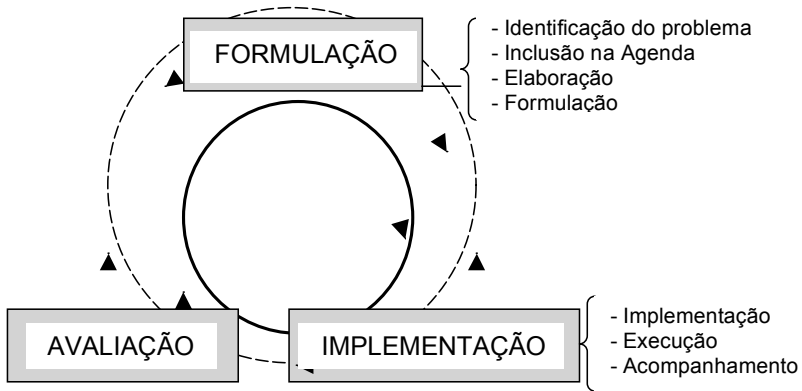


Figura 2. O Ciclo de Política

FASE		ETAPA
FORMULAÇÃO	Identificação do Problema	Identificação de um problema sob demanda de indivíduos ou grupos
	Inclusão na Agenda	Trazer determinado problema de natureza pública para a agenda governamental
	Formulação da Política	Elaborar opções viáveis para a solução desse problema
	Tomada de Decisão	Adotar uma das opções segundo critérios estabelecidos
IMPLEMENTAÇÃO	Implementação	Transformar a opção escolhida em ação
	Acompanhamento	Supervisão da execução da atividade
AVALIAÇÃO		Avaliar a implementação da opção adotada segundo os objetivos definidos da política pública

Quadro 1. As Etapas do Ciclo de Políticas

A análise de política pode tomar dois caminhos em geral: um mais descritivo, que “tem como objetivo desenvolver conhecimentos sobre o processo de elaboração política (formulação, implementação e avaliação)”²⁷; e outro mais prescritivo, voltado a dar suporte aos *policy makers*, “agregando conhecimento ao processo de elaboração de políticas, envolvendo-se diretamente na tomada de decisões”.

Esse último caminho envolve o suporte que deva ser disponibilizado aos juízes para julgamento e decisão.

2. POLÍTICA JUDICIAL

Política judicial será aqui utilizada como sinônimo de decisões judiciais que tenham impacto em determinada política pública – situação impensável no Estado liberal, cujo objetivo era “neutralizar o Poder Judiciário ante os demais Poderes”²⁷. Com o Estado Social, a missão do Judiciário passa a ser a de atender ao bem comum e, conseqüentemente, “satisfazer direitos fundamentais e, em última análise, garantir a igualdade material entre os componentes do corpo social”²⁸.

Como assevera Canela Júnior²⁹, identificando política estatal com política pública:

Por política estatal – ou políticas públicas – entende-se o conjunto de atividades do Estado tendentes a seu fim, de acordo com metas a serem atingidas. Trata-se de um conjunto de normas (Poder Legislativo), atos (poder Executivo) e decisões (Poder Judiciário) que visam à realização dos fins primordiais do Estado. (...) contando com o juiz como co-autor das políticas públicas, fica claro que sempre que os demais poderes comprometerem a integridade e a eficácia dos fins do Estado – incluindo as dos direitos fundamentais, individuais ou coletivos – o Poder Judiciário deve atuar na sua função de controle.

A democracia no Brasil ainda está em consolidação, e muitas vezes se levantam contra o que, em países desenvolvidos, há décadas se faz presente. Por exemplo, “no contexto das políticas judiciais nos EUA, os tribunais são percebidos como importantes integrantes do sistema político e capazes de iniciar e modificar políticas públicas”³⁰. Ou, desde a Segunda Guerra Mundial, “verificou-se, na maior parte dos países ocidentais, um avanço da justiça constitucional sobre o espaço da política majoritária (...)”³¹.

27 GRINOVER, A. P. *O Controle das Políticas Públicas pelo Poder Judiciário*. Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito, v. 7, n. 7, 2010, p. 09-37.

28 *Ibidem*.

29 *Apud* GRINOVER, A. P. *Op cit*, p. 14.

30 SILVA, J. A. da; FLORÊNCIO, P. A. L. *Políticas judiciais no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas no Brasil*. *Revista do Serviço Público*. Brasília 62 (2): 119-136. Abr/Jun 2011.

31 BARROSO, L. R. *Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática*. Disponível em: <www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>. Acessado em: 11/06/2012.

Assim, nada há de novo quando o Poder Judiciário participa das políticas públicas como Poder institucionalizado, que está em nível com os Poderes Executivo e Legislativo, e “é, necessariamente, um ator político na medida em que participa do jogo político e influi, de forma direta ou indireta, na tomada de decisões políticas relevantes no país”³².

Ao tratar de judicialização, Luís Barroso assim define o termo: “judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo”. A judicialização, portanto, como já argumentado em passagens anteriores, em nada fere o ordenamento jurídico brasileiro.

Já o ativismo judicial pode ser definido como “o exercício da função jurisdicional para além dos limites impostos pelo próprio ordenamento (...)”. Constata-se então que há uma difusão da ideia de que ativismo judicial e decisão judicial sobre políticas públicas seriam a mesma coisa – e não são³³. O ativismo judicial corresponde a uma atuação jurisdicional que transbordaria os limites constitucionais e infraconstitucionais do ordenamento jurídico, o que, de fato, não seria da natureza da atividade julgadora; mas nenhuma relação tem isto com a judicialização, já que esta pressupõe o respeito a esses limites.

Assim, quando se argumenta que o juiz está preparado somente para a microjustiça, tem-se que discordar. No Brasil, muito pouco é realizado, no âmbito dos demais Poderes, com base em análise de impacto da decisão sobre determinado segmento econômico ou sobre o maior ou menor incentivo à produção, o maior ou menor impacto ambiental de uma política pública – e seus efeitos sobre as gerações atual e futura. Assim, os juízes, ao serem provocados processualmente por parte legítima, que esteja com seu direito ameaçado de lesão, precisam decidir – e para isso são muito bem treinados, como nenhum outro agente político.

O financiamento das privatizações, o elevado desperdício de verbas públicas (cartões corporativos), a Lei “especial” da Copa e as simplificações nos regimes licitatórios, a brutal diferença, a maior, entre gasto efetivo e o previsto com Olimpíadas, etc. Não se vê uma ponderação tão acurada quanto a que elabora o juiz, quando decide. E se necessita ele de maiores informações, tem instrumentos jurídicos à disposição para obtê-las.

Os limites que a doutrina costuma traçar, como baliza do que possa ou não ser um excesso na intervenção judicial em políticas públicas: garantia do mínimo existencial, razoabilidade e a reserva do possível.

A garantia do mínimo existencial funciona como um limite mínimo, intransponível para baixo, que merece servir de guia ao julgador quando decide sobre situações relativas a políticas públicas, de modo a proteger a dignidade humana. Já a

32 FRANÇA, G. A. e. *O Poder Judiciário e as Políticas Públicas Previdenciárias*. São Paulo: LTR, 2011, p. 91.

33 BARROSO, L. R. *Op. cit.*, p. 03.

reserva do possível, ou disponibilidade financeira, serviria de um teto máximo, além do qual estaria desautorizada a decisão judicial; caberia, porém a pergunta sobre qual seria o parâmetro para definir esse patamar.

Pelo princípio da proporcionalidade o juiz, ante o conflito levado aos autos pelas partes, deve proceder à avaliação dos interesses em jogo e dar prevalência àquele que, segundo a ordem jurídica, ostentar maior relevo e expressão. [...] Não se cuida, advirta-se, de sacrificar um dos direitos em benefício do outro, mas de aferir a razoabilidade dos interesses em jogo à luz dos valores consagrados no sistema jurídico.³⁴

Tem-se então que o Poder Judiciário pode ser chamado a influir – ou a decidir – “tanto na fase de elaboração, quanto na fase de implementação de políticas públicas”. Por exemplo, quando é chamado a fazer propostas sobre determinado projeto de lei ou ainda quando é acionado para decidir sobre o ordenamento urbano de um município.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, conclui-se que a judicialização das políticas públicas tem substrato constitucional e se afigura como uma necessidade para a manutenção da paz social. É a última garantia de que o Estado brasileiro poderá construir uma sociedade livre, justa e solidária, a última defesa da dignidade dos brasileiros.

REFERÊNCIAS

- ARNAUD, A. J. et al. *Dicionário Enciclopédico de teoria e de sociologia do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- BARROSO, L. R. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. Disponível em: <www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>. Acessado em 11/06/2012.
- BASTOS, C. R. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. 3. ed. São Paulo: Saraiva.
- BOBBIO, N. *O Futuro da Democracia*. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- BONAVIDES, P. *Ciência Política*. 15. ed. São Paulo, Malheiros, 2009.
- _____. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo, Malheiros, 1993.
- BORSANI, H. *Relações entre economia e política: Teoria da Escolha Pública*. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (orgs). *Economia do Setor Público*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 103-125.
- BUCCI, M. P. D. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

34 LOPES, J. B. *Tutela Antecipada no Processo Civil Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 72-73.

- BUCCI, M. P. D. (org). *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BUCHANAN, J. M. *Politics Without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications*. BUCHANAN, James M; TOLLISON, R. D. *The Theory Of Public Choice II*. Michigan: *The University of Michigan Press*, 1999, p. 11-22.
- CAMBI, E. *Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo: Direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. São Paulo: RT, 2010.
- CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina. Portugal, 2003.
- COMPARATO, F. K. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. Brasília: Revista de Informação Legislativa, 1998.
- DAGNINO, R. *Gestão Estratégica da Inovação. Metodologias para Análise e Implementação*. Taubaté: Cabral, 2002.
- DALLARI, D. A. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1985.
- DIAS, M. A. James Buchanan e a “política” da Escola Pública. *Revista Ponto e Vírgula*, 6, p. 201-217, 2009.
- DIAS, R. B. *A Trajetória da Política Científica e Tecnológica Brasileira: Um Olhar a partir da Análise de Política*. Tese de Doutorado, Instituto de Geociências, Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica, UNICAMP, 2009.
- DORES, C. J. Controle judicial de políticas públicas de saúde. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, n. 3149, 14fev. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/21077>>. Acesso em: 8 jun. 2012.
- DYE, T. R. *Understanding Public Policy*. 12. Ed. Pearson, 2008.
- FRANÇA, G. A. *O Poder Judiciário e as Políticas Públicas Previdenciárias*. São Paulo: LTR, 2011.
- FREY, K. *Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas, nº 21, jun 2000, 211-259.
- GELINSKI, C. R. O. G; SEIBEL, E. J. *Formulação de Políticas Públicas: Questões Metodológicas Relevantes*. *Revista de Ciências Humanas*. Florianópolis: EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, abril/outubro de 2008.
- GOODIN, R. E. *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press, 2006, p. 228-250.
- GRAU, E. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: RT, 1991.
- GRINOVER, A. P. *O Controle das Políticas Públicas pelo Poder Judiciário*. *Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito*, v. 7, nº 7, 2010, p. 09-37.

- JOHNSON, W. C. *Public Administration: Policy, Politics and Practice*. 2. ed. Estados Unidos da América: McGraw-Hill, 2001.
- LABRA, M. E. *Análise de Políticas, Modos de Policy-Making e Intermediação de Interesses: Uma Revisão*. PHYSIS, Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 9(2): p. 131-166, 1999.
- LOPES, J. B. *Tutela Antecipada no Processo Civil Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- LOSSWELL, H. D. *The Policy Orientation*. In: LERNER, D.; LASSWELL, H. D. (Org.). *The policy sciences: recent developments in scope and method*. Stanford: Stanford University Press, 1951. cap. 1, p. 3-15.
- MAJONE, G. *Agenda Setting*. MORAN, Michael; REIN, Martin;
- MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MIRANDA, J. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- MONTORO, F. *Estudos de Filosofia do Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.
- OLIVEIRA, J. A. P. Repensando Políticas Públicas: Por que falhamos no planejamento?. In: MARTINS, P. E. M; PIERANTI, O. P. *Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- RAO, V. *Ato jurídico*. São Paulo, Max Limonad, 1961.
- RUA, M. G. Política Pública e Políticas Públicas no Brasil: conceitos básicos e achados empíricos. In: CARVALHO, M. I. V. de (org). *O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- SARLET, I. W. A efetividade dos direitos fundamentais sociais. In: SECCHI, L. *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SILVA, J. A; FLORÊNCIO, Pedro de Abreu e Lima. *Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas no Brasil*. *Revista do Serviço Público*. Brasília 62 (2): 119-136. Abr/Jun 2011.
- SOUZA, C. *Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.
- TAVARES, A. R. *20 Anos da Constituição Cidadã*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2008.
- TEIXEIRA, E. C. apud SANTOS, R. S; et al. *Compreendendo a natureza das políticas do Estado Capitalista*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 41(5): 819-834, set/out 2007.
- TINOCO, D. S. *Análise Sequencial de Políticas Públicas nas abordagens da Ciência Política e da Gestão (Management)*. CADERNOS EBAPE. BR, v. 8, nº 1, artigo 11, Rio de Janeiro, Mar. 2010, p. 185-197.

VERDÚ, P. L.; DE LA CUEVA, P. L. Murillo. *Manual de Derecho Político*, v. 1 1994.

VILLANUEVA, L. F. Aguillar. *La Hechura de Las Políticas*. San Ángel, México: INAP, 1992.

VILLANUEVA, L. F. *El Estudio de Las Políticas Publicas*. San Ángel, México: INAP, 1992.

WOLFE, A. *apud* HAM, C.; HILL M. *O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno*. Trad. Renato Dagnino. Campinas, 1996.

WOLKMER, A. *Ideologia, Estado e Direito*. 4. ed. São Paulo: RT, 2003.

Recebimento 16/06/2013

Aprovação em 16/06/2013