

Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas

Guilherme Scodeler de Souza Barreiro
Centro Universitário de Lavras (Unilavras)

Renata Pedretti Morais Furtado
Universidade Federal de Lavras (Ufla) e Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

O presente artigo pretende compreender a relação da judicialização com o modelo processual de política pública, também denominado de ciclo de políticas públicas, por meio de uma aproximação teórica entre esses dois campos de análise. Para isso, o trabalho inicia delimitando as discussões acerca do fenômeno da judicialização, prossegue fixando as bases teóricas acerca das políticas públicas, tomando como referência o modelo processual para, ao final, reformular o referido modelo, inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. Como conclusão, percebeu-se que o fenômeno da judicialização pode, além de ser aproximado do modelo processual, influenciar o ciclo de políticas públicas, ressignificando o referido modelo, o que permitirá novos estudos dos dois campos de análise a partir do ciclo de políticas públicas judicializado.

PALAVRAS-CHAVE: judicialização; política pública; ciclo de políticas públicas.

Inserción de la judicialización en el ciclo de políticas públicas

En este artículo se busca entender la relación de la judicialización con el modelo procedimental de las políticas públicas, también llamado ciclo de las políticas públicas, a través de una aproximación teórica entre estos dos campos de análisis. Para eso, el trabajo comienza delineando los debates sobre el fenómeno de la judicialización, continúa fijando las bases teóricas sobre las políticas públicas, en función del modelo procedimental, para por fin reformular el modelo anterior, insertando la judicialización del ciclo de las políticas públicas. En conclusión, se comprendió que el fenómeno de la judicialización puede, no solo ser aproximado del modelo procedimental, así como influir en el ciclo de las políticas públicas, dando un nuevo significado a ese modelo, lo que permitirá nuevos estudios de los dos campos de análisis del ciclo de las políticas públicas judicializado.

PALABRAS CLAVE: judicialización; política pública; ciclo de políticas públicas.

Inserting the judicialization on the public policy cycle

This article aims to understand the relationship of judicialization with the procedural model of public policy, also called public policy cycle, through a theoretical approach between these two fields of analysis. In order to do it, the paper starts outlining the discussions about the phenomenon of judicialization, continues setting the theoretical foundations about public policies, taking as a reference the procedural model for, at the end, reformulate the model mentioned, inserting the judicialization in the public policy cycle. In conclusion, it was realized that the phenomenon of judicialization, besides being close to the procedural model, can also influence the public policy cycle, giving new meaning to that model, what will allow new researches on both fields of analysis from the judicialized public policy cycle.

KEYWORDS: judicialization; public policy; public policy cycle.

1. Introdução

A judicialização tornou-se assunto recorrente nos congressos e encontros científicos de diversas áreas científicas, dentre elas direito, ciência política, sociologia e saúde pública. No entanto, esse fenômeno ainda é pouco analisado pelos estudiosos da administração pública, principalmente pelos trabalhos ligados ao tema de gestão de políticas públicas. Foi nesse sentido que surgiu o questionamento do presente artigo: qual a relação da judicialização com as teorias das políticas públicas? Desse problema decorre outro que intitula o trabalho: qual a relação da judicialização com o ciclo de políticas públicas?

Com isso já se fixa uma premissa: o presente estudo adota o modelo processual de análise das políticas públicas. Mas isso não impede que o fenômeno da judicialização comunique com outros apontamentos feitos pelos estudiosos das políticas públicas, motivo pelo qual outras teorias também serão referenciadas.

O objetivo, portanto, deste artigo consiste em realizar uma aproximação teórica das temáticas propostas: judicialização e políticas públicas. Assim, visa-se compreender a relação da judicialização, de seus pressupostos, seus limites, suas consequências, com as análises teóricas realizadas na área das políticas públicas.

Junto a isso, intenta-se compreender como a judicialização se insere no ciclo de políticas públicas, analisando a influência daquela em todas as fases: formulação, implementação e avaliação.

Para perseguir tais objetivos este trabalho, de cunho teórico, realiza uma pesquisa bibliográfica para construir uma revisão de literatura que permita realizar aproximações teóricas entre os dois campos científicos. Assim, o artigo inicia conceituando judicialização, apresentando algumas perspectivas de análise e algumas diferenciações conceituais da temática.

Feito isso, passa-se para a análise das bases teóricas das políticas públicas, apresentando algumas tipologias e teorias que tentam explicá-la, bem como a opção teórica pelo modelo processual.

Com isso, retomam-se comparativamente os aspectos analisados nas seções anteriores, relacionando as teorias das políticas públicas com as construções teóricas em torno da judicialização, além de se inserir o fenômeno judicializante no ciclo de políticas públicas.

Finaliza-se o trabalho apontando suas conclusões, mas também seus limites e perspectivas para futuras pesquisas.

2. Judicialização: delineando seus contornos

Esta seção visa conceituar judicialização. Para tanto, inicia-se com a perspectiva mundial do fenômeno. A noção de judicialização não é recente. Essa afirmação pode ser confirmada ao se relacionar a judicialização com a separação dos poderes. A compreensão da separação entre os poderes, seu sistema de freios e contrapesos¹ é salutar para a discussão da judicialização das políticas públicas, pois leva em conta a relação (conflituosa, competitiva) entre o Poder Executivo (responsável pela efetivação das políticas públicas) e o Poder Judiciário. E conflitos desse tipo ocorrem desde o estabelecimento da própria separação das funções entre os poderes.

No entanto, o termo é recente, podendo ser creditado à obra organizada por Tate e Vallinder (1995), que utiliza o termo *Judicialization* para referir-se à tese central da coletânea, de que está em andamento uma expansão do Poder Judiciário nos sistemas políticos do mundo.

Com isso os autores reúnem trabalhos desenvolvidos nos Estados Unidos, no Reino Unido, Canadá, Austrália, França, Alemanha, Itália, na perspectiva de suas tradições democráticas (Tate e Vallinder, 1995).

E essa expansão é relacionada com os novos arranjos democráticos que se espalham por todo o mundo, podendo ser observados em países da América Latina, do Leste Europeu e da África, a partir da segunda metade do século XX (Barboza e Kozicki, 2012).

Assim, com a redemocratização a partir da Carta de 1988, esse fenômeno expansionista também pode ser observado no Brasil. Por aqui, um dos primeiros trabalhos a utilizar o termo para se referir ao fenômeno da expansão da atuação do Poder Judiciário foi o trabalho teórico-empírico desenvolvido por Vianna e colaboradores (1999).

Os autores apontam dois fenômenos diversos atinentes ao tema: a judicialização da política e a judicialização das relações sociais.

O primeiro deles é trabalhado sob a análise do controle abstrato de constitucionalidade das leis exercido pelo Poder Judiciário, criando a “comunidade de intérpretes” proclamada por Häberle (1997).

O segundo fenômeno, denominado judicialização das relações sociais, é analisado a partir da regulação da vida privada, por meio do surgimento dos Juizados Especiais (Vianna et al., 1999).

Conjugando os dois fenômenos, os autores apontam para a importância do Judiciário no aprofundamento da democracia brasileira:

Tal presença [do direito na política e nas relações sociais] denota, mais precisamente, um movimento propiciador da criação da república, onde ela, de fato, inexistia, e da construção de uma agenda cívica, favorecendo-se, como na institucionalização dos Juizados Especiais, a tradução

¹ “Pode-se dizer que nesse novo arranjo institucional a judicialização é mais uma forma de *checks and balances* do poder tripartite, é uma tentativa de contrabalancear a preponderância do poder Executivo sobre o Legislativo” (Borba Filho, 2012:73).

em direitos dos interesses e das expectativas dos que não conheciam qualquer arena pública para deliberar e apresentar suas razões. O judiciário nessa circunstância particular, (...), pode-se apresentar, à falta de outro, como um espaço republicano para o homem comum brasileiro, ainda sujeito ao estatuto da dependência pessoal. (Vianna et al., 1999:258)

Ainda, com base na Constituição de 1988, Lessa (2008) aponta que o preâmbulo e os dois primeiros títulos deixam entrever um esforço pela positivação de valores supremos. Daí decorre que o “papel da Constituição, no assim definido Estado Democrático de Direito, implica na exigência de implementação e concretização dos direitos fundamentais-sociais” (Lessa, 2008:384). Fica evidenciada, assim, a íntima relação da Constituição, progressista, generosa e transformativa (Coutinho, 2013), com o estado democrático de direito e com a judicialização.

Para conceituar judicialização vale a pena tratar ainda do direito fundamental ao acesso à justiça, previsto no art. 5º da Constituição Cidadã: “XXXV — a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito” (Brasil, 1988). “O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental — o mais básico dos direitos humanos — de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir e não apenas proclamar os direitos de todos” (Cappelletti e Garth, 1988:12).

Com isso pretende-se, desde já, fixar que o Poder Judiciário entra em cena porque é demandado por alguém, seja o cidadão, carecedor de um serviço público, seja algum representante seu, como o Ministério Público. Assim, o esforço da República brasileira pós-Constituição de 1988 pela concretização dos direitos fundamentais passa também pelo Poder Judiciário e demais “agências” responsáveis pela aplicação do direito (Vieira, 2008).

Além disso, a moderna teoria constitucional, que alarga as garantias fundamentais e dota as mesmas de aplicabilidade imediata, permite e justifica o frequente controle das políticas públicas voltado para a efetivação dos direitos sociais (Sarmiento, 2010).

Dito isso, pode-se partir para um conceito do termo judicialização. Barroso (2010:5) traz os seguintes dizeres:

Judicialização significa que questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral estão sendo decididas, em caráter final, pelo Poder Judiciário. Trata-se, como intuitivo, de uma transferência de poder para as instituições judiciais, em detrimento das instâncias políticas tradicionais, que são o Legislativo e o Executivo. (grifo no original)

São casos nos quais o Judiciário, por meio de suas decisões, interfere diretamente nas políticas públicas de saúde,² educação (Cury e Ferreira (2009), infraestrutura,³ assistência social (Silva, 2012), dentre muitos outros exemplos. As políticas públicas têm como atores principais o Poder Executivo e a administração pública. Diante disso, a administração pública

² A título de exemplo cita-se a audiência pública realizada pelo STF nos meses de abril e maio de 2009 com o intuito de fornecer subsídio para o julgamento de várias ações (Machado e Dain, 2012).

³ Artigo divulgado no site de *O Globo* referente à judicialização da implantação do trem-bala, citando também o caso da construção da Usina de Belo Monte. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/noblat/posts/2011/04/19/a-judicializacao-do-trem-bala-375533.asp>>.

necessita buscar formas de se preparar melhor para ofertar serviços públicos de qualidade e também alternativas para dialogar com o Poder Judiciário que interfere, diuturnamente, na implementação das políticas públicas.

Assim, retomando a teoria da separação dos poderes, depara-se aqui com uma clara mutação dos limites entre as funções dos poderes públicos, transferindo ao Judiciário o que antes era definido em outras instâncias.

Judicialização pode ser compreendida então como um fenômeno político, social, jurídico em que se observa a crescente expansão da atuação do Poder Judiciário sobre esferas antes adstritas apenas ao espaço político-partidário ou ao cenário individual.

Esse fenômeno também é trabalhado nas ciências sociais como emergência da representação funcional, devido à crise da representação política (Motta, 2011). Assim, o cidadão, não enxergando mais nas instâncias político-representativas tradicionais meio de alcançar suas necessidades, busca pela via judicial uma nova alternativa.

O termo judicialização, apesar de amplamente adotado, comporta críticas por carecer de qualquer base suficiente para a formulação de problemas empíricos para a pesquisa das instituições judiciais, além da pouca precisão (Maciel e Koerner, 2002). No entanto, entende-se que o referido termo contempla clareza na noção que visa transmitir, mesmo possuindo diversos enfoques. Além disso, o referido trabalho pretende exatamente avançar teoricamente dando suporte para pesquisas empíricas.

A temática da judicialização permite uma gama muito extensa de perspectivas de análise como: analisar a relação entre as instituições, a crise da representação política e ascensão da representação funcional (Motta e Mota, 2011); outros trabalhos partem para o estudo de instituições específicas do sistema de justiça, como Ministério Público, Defensoria Pública, Supremo Tribunal Federal, Tribunal Superior Eleitoral, Tribunais de Justiça, dentre outros; há ainda trabalhos que enfocam os instrumentos jurídicos em favor do controle jurisdicional da administração pública (Di Pietro e Ribeiro, 2010), como as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Vianna, Burgos e Salles, 2007) ou as Súmulas Vinculantes (Happke, (2007); muitos trabalhos preferem analisar uma política pública específica, como a judicialização da saúde (Machado et al., 2011); outros estudos analisam os possíveis limites à judicialização (Sarmiento, 2010).

Mas todos esses estudos apresentam em comum a ideia de que o Poder Judiciário vem assumindo papel relevante na definição de parâmetros político-sociais para o futuro. A isso se credita o termo judicialização.

Outro termo utilizado pelos estudiosos do assunto é a intervenção judicial que denota certa supremacia do Poder Judiciário, pois garante "(...) ampliação das áreas de atuação dos tribunais pela via do poder de revisão judicial de ações legislativas e executivas, baseado na constitucionalização de direitos e dos mecanismos de checks and balances" (Maciel e Koerner, 2002:114).

Dessa análise surgem as críticas à expansão da intervenção, nascendo o termo ativismo judicial que dará ensejo à discussão dos limites da atuação do Poder Judiciário. A expansão da atuação do Poder Judiciário por vezes é tida como excessiva, ocasionando críticas contundentes. Nesse sentido surge a diferenciação entre judicialização e ativismo judicial:

A judicialização e o ativismo judicial são primos. Vêm, portanto, da mesma família, frequentam os mesmos lugares, mas não têm as mesmas origens. Não são gerados, a rigor, pelas mesmas causas imediatas. A judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou e não um exercício deliberado de vontade política. (...) Já o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva. (Barroso, 2009:6)

O mesmo autor trabalha ainda com a ideia de judicialização excessiva, misturando os dois conceitos (Barroso, 2009), mas ainda assim denotando que, a depender da atuação do Poder Judiciário, ele excederá seus limites, dando-se o ativismo. Outra conclusão referente ao termo ativismo é a que ele ocorre quando o Poder Judiciário imiscui-se na regulamentação, interferindo nas atribuições dos demais poderes (Abranches, 2014).

Uma das condutas apontadas como postura ativista seria exatamente “a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas” (Barroso, 2009:6).

Fica claro, portanto, que boa parte da atuação do Poder Judiciário (ou dos demais atores do sistema de justiça), seja ela definida como judicialização ou entendida como uma postura ativista, interfere frontalmente nas políticas públicas de diversas áreas e de todos os entes.

Assim, a pertinência do debate da judicialização e seus limites no entorno da gestão de políticas públicas fica patente, necessitando de uma melhor compreensão desse segundo campo, antes de aproximá-los.

3. Políticas públicas: fincando as bases

Assim como a judicialização possui diversas perspectivas de análise, que se interpenetram, o estudo da política pública possui alguns aspectos transversais como instituições, participação e descentralização (Ferreira, Alencar e Pereira, 2012). Assim, esta seção tem como intento trazer parte desses aspectos, apresentando algumas abordagens, conceitos, tipologias e modelos. Inicia-se apresentando alguns conceitos gerais para políticas públicas. Em seguida, passa-se para a apresentação de algumas tipologias e modelos explicativos das políticas públicas. Com isso, chega-se à principal opção teórica desta parte: o modelo processual. Nesse sentido explica-se a estruturação apresentada por Secchi (2010), dialogando com a divisão mais tradicional dos processos político-administrativos entre formulação, implementação e avaliação (Frey, 2000).

Entender o significado da expressão “política pública” é fundamental como primeiro passo para compreensão da importância desse instrumento diante do atual contexto, no que tange aos aspectos sociais, econômicos e políticos advindos do amadurecimento da sociedade

civil organizada e da produção de novos conhecimentos no campo da gestão pública e que trazem consigo novos desafios entre Estado e sociedade.

Frey (2000) apresenta uma análise acerca dos estudos sobre políticas públicas; nos Estados Unidos a vertente de pesquisa em ciência política começa a se instituir no início da década de 1950, conhecida como *policy science*, na Europa, especificamente na Alemanha, a preocupação com determinados campos de políticas se inicia nos anos 1970. Já no Brasil, os estudos sobre políticas públicas foram realizados apenas recentemente.

Frey (2000) defende a ideia de que as peculiaridades socioeconômicas e políticas das sociedades em desenvolvimento não podem ser tratadas apenas como fatores específicos de *polity* e *politics*, mas que é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos de análise de políticas públicas peculiares das sociedades em desenvolvimento.

Frey (2000) contribui com a apresentação da diferenciação teórica de aspectos peculiares da política, fornecendo categorias para melhor compreensão do tema. Segundo Frey (2000:216) a dimensão institucional *polity* se refere à ordem do sistema político e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; o termo *politics* abarca o processo político, objetivos, conteúdos e decisões de distribuição. A dimensão material *policy* refere-se aos conteúdos concretos, ou seja, programas políticos, problemas técnicos. Entretanto, na prática essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente.

Farah (2001) apresenta que, a partir do final da década de 1970, definiu-se uma agenda de reforma da ação do Estado na área social, que revelou iniciativas inovadoras de governos estaduais de oposição, consolidando-se posteriormente na Constituição de 1988. Tratava-se nesse momento de implementar mudanças não apenas no regime político, mas também no nível das políticas públicas.

Farah (2001), ao citar O'Donnell, salienta quatro dimensões da democratização das políticas públicas: mudanças no processo decisório, mudanças nos conteúdos das decisões, mudanças no processo de implementação das políticas e mudanças nas agências públicas.

Naquele primeiro momento, como salientado pela autora, a grande inovação nas propostas apresentadas foi a descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas. A escassez de recursos passou, num segundo momento, a ser questão central; assim, ao lado da preocupação com a democratização dos processos e com a equidade dos resultados, foram introduzidas na agenda preocupações com a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação estatal, bem como com a qualidade dos serviços públicos.

Farah (2001) mostra que, a partir do final dos anos 1980 e 1990, as propostas se redefiniram, sendo enfatizadas a necessidade de estabelecimento de prioridades de ação; a busca de novas formas de articulação com a sociedade civil, envolvendo a participação de ONG's, da comunidade organizada e do setor privado, na provisão de serviços públicos; a introdução de novas formas de gestão nas organizações estatais, de forma a dotá-las de maior agilidade e eficiência.

Souza (2006) acredita que não há uma única, ou melhor, definição sobre o que seja política pública. Nesse sentido, a autora destaca os pensamentos de Mead (1995), Lynn (1980), Peters (1986) e Laswell (1936/1958) para explicar sua argumentação.

Souza (2006:24) ressalta:

Para Mead (1995), trata-se de um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) define políticas públicas como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Outro conceito é de Peters (1986), que considera a política pública como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por meio de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.(...) A definição mais conhecida é a de Laswell (1936/1958), para quem política pública implica responder as seguintes questões: quem ganha o quê, por quê, e que diferença faz.

É oportuno refletir sobre o termo “políticas públicas” como polissêmico, não existindo uma única definição do que seja uma política pública, como ressalta Souza (2006).

Heidemann (2009:28) apresenta o seguinte conceito:

Em termos político-administrativos, o desenvolvimento de uma sociedade resulta de decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais em conjunto com as demais forças vivas da sociedade, sobretudo as forças de mercado em seu sentido lato. Em seu conjunto, essas decisões e ações de governo e de outros atores sociais constituem o que se conhece com o nome genérico de políticas públicas.

É fundamental observar nesse contexto que o conceito envolve uma abordagem multicêntrica, em que tanto o Estado como atores sociais são responsáveis pelas ações e decisões. Romano (2009) reflete que as políticas públicas poderiam ser entendidas como ações ou propostas promovidas pelo governo na tentativa da melhor alocação de recursos públicos, gerando oportunidades entre os diferentes grupos sociais com interesses e preferências, ora complementares, ora divergentes.

Nesse sentido, Saraiva (2006) salienta que a política pública se compõe de um fluxo de decisões que tem como objetivo manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios destinados a modificar uma realidade para melhor. Adicionalmente, Secchi (2010) define uma política pública como uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, mas considera relevante ponderar que não há consenso quanto à definição do que seja uma política pública.

A proposta apresentada por Souza (2006) converge com as ideias de Secchi (2010) ao considerar que não existe necessariamente uma definição para política pública, mas considera alguns aspectos relevantes como: distinguir entre o que o governo planeja e o que, na realidade, faz; envolve vários atores sociais e diferentes níveis de decisão, apesar de ser elaborada pelo governo; é abrangente e não se limita a leis e regras; compreende uma ação intencional com objetivos delineados; pode gerar impactos de curto e longo prazo e envolve processos, sendo necessário planejar, implementar, acompanhar e avaliar.

Feitas algumas observações e colhidos alguns conceitos, parte-se para a análise da política pública, vista como um conjunto de processos político-administrativos (Frey, 2000). Para

isso, utiliza-se do estudo de Secchi (2010) acerca do ciclo das políticas públicas, explicitando as fases que compõem esse processo, enquadrando-se perfeitamente ao modelo processual adotado por esse estudo.

Assim, Secchi (2010) passa para uma análise mais detida das sete fases que ele entende compor o ciclo das políticas públicas: identificação do problema, formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

Vale adiantar, tal como o próprio autor relatou que apesar do modelo ser útil para organizar as ideias, entender a complexidade das políticas públicas e realizar comparações entre diversos casos diferentes, raramente se reflete dessa maneira na vida real.

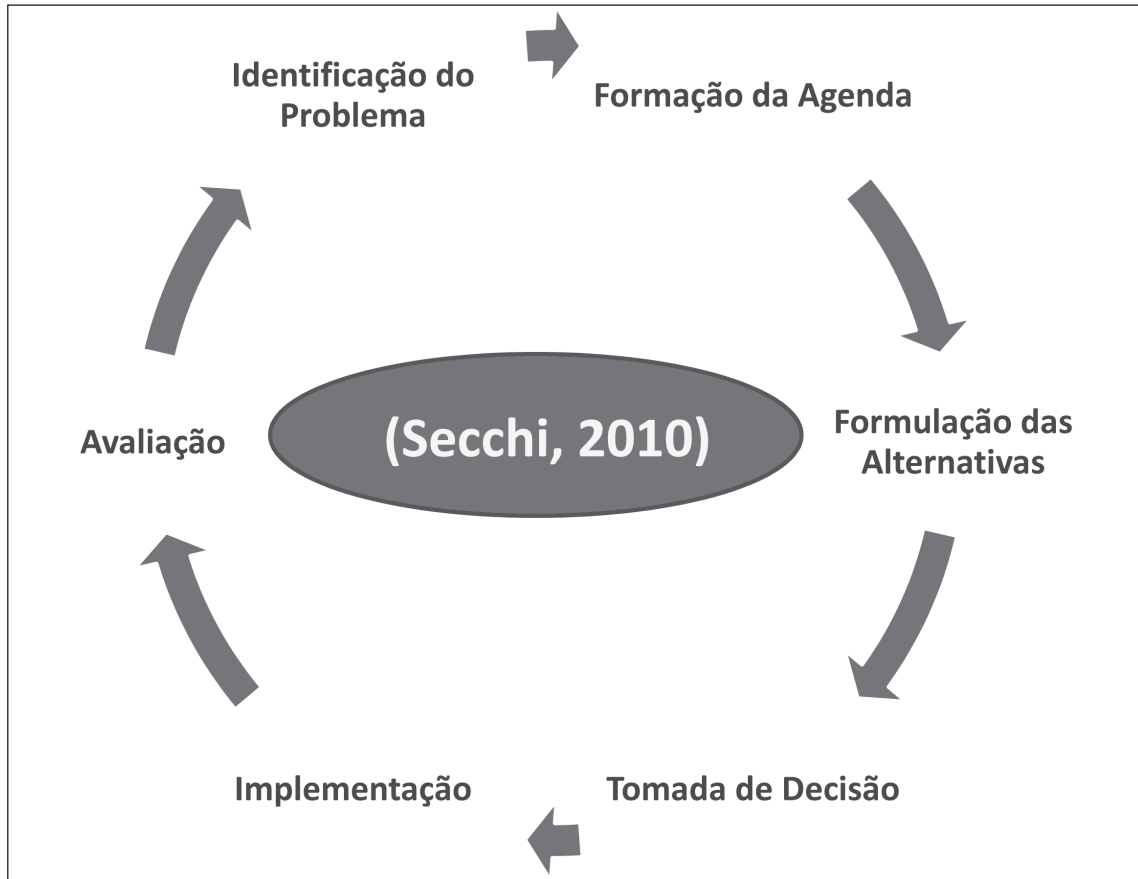
O primeiro momento de uma política pública é a *identificação do problema* que consiste em verificar o distanciamento do estado atual para o estado ideal, que no direito é chamado de “ser” e “deve ser”. Três questões são importantes para a identificação do problema: a percepção do problema, que consiste em uma verificação intersubjetiva; a delimitação do problema, que se assemelha ao processo de construção do conhecimento; e avaliação de possibilidade de resolução, que pode ser analisado analogicamente à hipótese na ciência.

A segunda fase seria a *formação da agenda* que é conceituada como “o conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes” (Secchi, 2010:36). O autor diferencia, nesse passo, a agenda política da agenda formal e da agenda da mídia. Mas, mesmo que conceitualmente elas se difiram, na prática uma interfere na formação da outra, levantando os aspectos políticos trabalhados por Romano (2009). Dessa agenda surge a *formulação de alternativas*, que seria o terceiro momento no qual se estabelece métodos, programas, estratégias e ações para resolver o problema. As alternativas à disposição do agente público relacionam-se com mecanismos de indução do comportamento. São eles: premiação, coerção, conscientização e soluções técnicas. Para Rua (1997:9), a “seleção da alternativa a ser adotada é feita a partir de uma análise abrangente e detalhada de cada alternativa e suas consequências”. Cada um desses mecanismos atende a certos objetivos e em certos prazos, lembrando, em certa medida, a corrente da análise econômica do direito (Salama, 2008).

A quarta fase é a *tomada de decisão*, momento que interesses, ações e métodos são explicitados. Nesse passo o autor difere três dinâmicas de escolha de alternativas: dos problemas para as soluções, das soluções para os problemas, e uma contínua comparação de soluções e problemas. Tomada a decisão, parte-se para a *implementação*, quinta fase do processo (ciclo); é a fase em que “são produzidos os resultados concretos da política pública” (Secchi, 2010:44). É nessa fase que se depreendem obstáculos e falhas que acometem as mais diversas áreas de política pública, abrindo espaço para as próximas discussões. Dois modelos de implementação se afiguram principais: de cima para baixo e de baixo para cima. Insta citar que esse aspecto é também trabalhado nos estudos sobre planejamento (Oliveira, 2006).

A penúltima fase seria a *avaliação da política pública*, na qual o “processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou” (Secchi, 2010:49). Por fim, o autor refere-se à *extinção das políticas públicas*, que ocorre quando o problema se resolve, quando se torna ineficaz ou quando o problema perde importância.

Figura 1
Ciclo de políticas públicas



Fonte: Secchi (2010).

O modelo, apesar de extremamente didático e elucidativo, não é imune a críticas. Nesse sentido, Silva (1999) aponta que essa concepção linear da *police cycle*, além de consagrar uma visão unicamente *top-down* da formulação na qual a implementação é vista como desvio de rota, assemelha-se ao modelo burocrático weberiano (Weber, 2004), ocasionando uma visão “ingênua e irrealista do funcionamento da administração pública” (Silva, 1999:101). Mas o objetivo dessa crítica não é descartar o modelo, mas adaptá-lo.

Diante disso é que esse mesmo estudo aponta que o ciclo de políticas públicas é “melhor representado por um complexo fluxo de ações e decisões de governo; um conjunto de stakeholders que dão sustentação à política, e; finalmente, por ‘nós’ críticos” (Silva, 1999:104). É também no intuito de adaptar o modelo que surge esse estudo.

Nesse mesmo sentido que Ferreira, Alencar e Pereira (2012:5), ao adotarem uma divisão concisa em formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, concluem que:

(...) não se trata, aqui, de apenas descrever as fases que conformam o ciclo como um quadro referencial para a análise de política pública sob a ótica processual, administrativa e racional, mas, sim, **apresentar aspectos de diferentes naturezas que permeiam de forma clara ou oculta a análise de políticas públicas sob a ótica processual**. Nesse sentido, o ciclo será compreendido como uma construção política e social que corrobora com a ideia de que as políticas públicas não seguem um processo linear e contínuo, pelo contrário, é um processo interativo movido pela dinâmica das relações entre Estado e sociedade. (sem o grifo no original)

É exatamente esse o intento deste trabalho. Inserir o aspecto da judicialização, que poderá aparecer de forma clara ou oculta na análise do ciclo de políticas públicas, tornando ainda mais dinâmicas as relações entre Estado e sociedade, adicionando novos atores a todo o processo, redefinindo o caminho e o ponto de chegada desse processo descontínuo e sinuoso.

Nesse sentido, torna-se necessário refletir sobre algumas questões importantes, levantadas pelos teóricos da política pública, que servirão de base para as futuras análises da judicialização. Algumas dessas questões são: a reforma do Estado; direitos sociais e desigualdade; e o federalismo e a escassez de recursos. Nesse passo, os aspectos serão apenas apresentados para, mais à frente, serem interconectados ao fenômeno da judicialização.

Quanto ao primeiro, interessa, neste momento, apenas apontar a análise feita da influência neoliberal globalizante nas estruturas do Estado, gerando a recente Reforma Gerencial do Estado brasileiro (Bresser-Pereira, 2000; Bresser-Pereira e Spink, 2005) que criou uma agenda mundial de “diminuição das funções do Estado com a política de privatização” (Boneti, 2011:67).

Avançando para a compreensão da desigualdade social nas políticas públicas, o autor traz uma importante contribuição:

Em geral, os agentes definidores das políticas públicas que representam os interesses das classes dominantes e que têm poder de barganha no âmbito da correlação de forças, na sua definição, não levam em consideração o caráter desigual da sociedade e **consideram que a igualdade se resume na conquista de interesses específicos dos grupos e indivíduos por meio das instâncias jurídicas, como se a possibilidade de acesso aos direitos sociais fosse igual para todos**. (Boneti, 2011:76; sem o grifo no original)

Aproveitando essa primeira aparição dos direitos sociais no contexto das políticas públicas, cumpre retomar a análise de Oliveira (2006), que ao alinhar o planejamento com os estudos de políticas públicas traz a Constituição Federal de 1988 e a redemocratização à tona, assunto de importância central para a compreensão da judicialização. Assim, Oliveira (2006:281) aponta:

No Brasil, os quase 20 anos de democracia não parecem suficientes para o estabelecimento de um sistema político-institucional efetivo no planejamento. Existem diversos conflitos quanto à ju-

risdição e distribuição de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo e organizações do Estado (...). Assim, mesmo com uma quantidade de recursos razoáveis o Estado não consegue direcionar uma quantidade significativa para investimento em políticas públicas, limitando a capacidade de planejamento.

Separa-se desse trecho a última questão levantada: o federalismo e a escassez de recursos para a implementação das políticas públicas. Voltar-se-á neles na contextualização e na discussão dos limites da judicialização.

Com base nesse autor, o recente trabalho de Ferreira, Alencar e Pereira (2012) faz uma defesa relativa ao planejamento de políticas públicas, que para eles deve partir de baixo para cima, aproximando sociedade civil e Estado. Os autores tratam, também, da importância da gestão social na fase da implementação, que deve ser conectada com o planejamento, comunicando novamente com o trabalho de Oliveira (2006).

Feita uma breve composição das bases teóricas sobre políticas públicas, utiliza-se de um questionamento crítico feito por Calmon e Costa (2007:15), trazendo-o para o cerne deste estudo:

É preciso realizar esse esforço nos trabalhos brasileiros sobre formação da agenda governamental, pois é necessário o conhecimento no Brasil sobre uma série de posições polêmicas presentes no modelo de Kingdon. Por exemplo, pode-se dizer que no Brasil o Poder Legislativo seja realmente tão influente como o Executivo na determinação da agenda governamental?

E o Poder Judiciário, qual sua influência na determinação da agenda governamental? Ou mais, qual a influência do Sistema de Justiça em todo o ciclo das políticas públicas? É esse um dos objetos deste trabalho, o qual, aproveitando-se das análises conceituais acerca da judicialização, retoma-as nesse momento, iniciando uma análise da judicialização das políticas públicas.

4. O ciclo de políticas públicas judicializado: reformulando o modelo processual

Feita a conceituação de políticas públicas inserida no modelo do ciclo de políticas públicas, resta realizar a aproximação teórica do conceito de judicialização com a compreensão das políticas públicas. Dessa forma é possível aproximar analogicamente as fases da política pública com as discussões atinentes à judicialização e sua ocorrência prática. Mais que isso, é possível reformular o ciclo pensando-o a partir da política pública judicializada. Com isso, este item inicialmente trabalha com as aproximações para em seguida apresentar um modelo das fases adaptado à judicialização de políticas públicas.

Assim, retomar-se-á a explanação relativa às fases da política pública propostas por Secchi (2010), explicando qual a relação da judicialização com a mesma. A primeira delas é a identificação do problema. Quando determinada política pública é judicializada, esta chega ao Poder Judiciário por meio de uma petição inicial, de um pedido. Aqui, percebe-

se que a causa de pedir, elemento necessário para constituir a ação (Didier Júnior, 2009), substitui a tarefa dos atores responsáveis pelas políticas públicas na identificação do problema, pois esse é levado a juízo. Assim, quando um cidadão ingressa na justiça requerendo um determinado direito social, ele normalmente alega a negativa de alguma pessoa pública (normalmente o município) em fornecê-lo e a previsão constitucional do referido direito (Brasil, 1988).

A segunda fase do ciclo, proposto por Secchi (2010), é a formação da agenda, momento mais trabalhado pela ciência política e, conseqüentemente, mais influenciado pelas abordagens políticas (pluralismo e elitismo). Nesse momento surge uma das mais contundentes críticas à judicialização, pois se substitui a representação política, eleita democraticamente, pela representação funcional. Esse fato é apontado por Garapon como o desmoronamento da sociedade democrática, por efeito da globalização da economia, na qual o mercado “despreza o poder tutelar do Estado, multiplicando a recorrência ao jurídico” (Motta, 2011:64). Interessante, nesse passo, a referência à lei de ferro das oligarquias (Michels, 1982), que aponta, no caso em debate, o perigo de as instituições jurídicas, defensoras das liberdades e das garantias democráticas, se burocratarem (no sentido pejorativo) e adotarem formas de influência dominadoras, levando Vieira (2008) a cunhar o termo “Supremocracia”, mais próximo ao segundo sentido. Além disso, essa representação funcional, comparada às discussões de política pública, utiliza um modelo de cima para baixo de planejamento, já que é o magistrado que definirá a solução do problema.

Mas há aqueles que entendem que essa influência do Poder Judiciário aumenta, na verdade, as garantias democráticas, pois abre mais uma via ao cidadão para proteção de seus direitos e para se fazer ouvir.

Essas observações se comunicam perfeitamente com as abordagens políticas de Romano (2009). Se adotada a perspectiva do pluralismo e da disputa aberta de interesses, percebe-se que ou essa disputa desaparece ou o mais lógico desloca-se para o Poder Judiciário. Um exemplo claro dessa transferência é a realização de audiências públicas pelo STF, como a referente à judicialização da saúde, envolvendo 50 oradores dos mais diversos segmentos da sociedade (Machado e Dain, 2012). Adotando a abordagem elitista, a crítica se torna evidente em face do caráter aristocrático levado a cabo pelo Poder Judiciário. Mas, mesmo adotando uma abordagem mista como a do pluralismo de elite, percebe-se a relação com a judicialização, haja vista que nem todos os cidadãos possuem os instrumentos (principalmente informação) para ingressar na “Justiça”, privilegiando quem dispõe de maiores recursos. Dessa forma, a onda de democratização do acesso à justiça via criação dos Juizados Especiais conflitaria com a ideia de que a faixa menos favorecida da população, e que, portanto, mais careceria da implementação dos direitos sociais, não possui informação bastante para ingressar no Poder Judiciário. Esse raciocínio dialoga diretamente com o problema da desigualdade social nas políticas públicas (Boneti, 2011). Retomando o ciclo de políticas públicas, passa-se para a formulação das alternativas. Essa seria a maior carência da judicialização, tendo em vista a falta de *expertise* dos juízes e, por conseguinte, a distân-

cia do ambiente judicial da análise de políticas públicas (Sarmiento, 2010). Assim, segundo esse autor, quanto mais a questão discutida envolver aspectos técnicos de políticas públicas, mais cautelosa e reverente em relação às decisões dos demais poderes deve ser a atuação do Judiciário.

A fase seguinte é a tomada de decisão, que, quando há intervenção judicial, deixa de ser feita por meio da promulgação de um ato normativo ou da exação de um ato administrativo e passa a ser transmitida por meio de uma decisão judicial. Com isso, o Estado-juiz substituiu a administração pública, a gestão pública em todas as quatro primeiras fases do processo de políticas públicas, devolvendo ao Poder Executivo apenas para implementar (“cumpra-se”) a decisão por ele proferida.

Reunindo as fases anteriores como formulação da política pública, os remédios constitucionais Mandado de Injunção e Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão (Vianna, 2008) podem ser tomados como exemplos claros da substituição do Poder Executivo em todo o processo de formulação, por conta da ausência de regulamentação dos direitos fundamentais, inércia essa talvez até mesmo proposital, por falta de consenso dentro do Poder Legislativo (Machado e Dain, 2012).

Mas, por que então se considera que a judicialização se insere principalmente na etapa da implementação? Por dois motivos. Primeiro, porque resta evidente que é por falhas na implementação das políticas públicas que determinada demanda chega ao Judiciário. E segundo, porque é nessa etapa que as consequências da judicialização geram maiores efeitos à administração pública e à gestão das políticas públicas.

Deve ficar claro que, diante da força normativa dos preceitos constitucionais (Barroso, 2010), se houver falhas no processo de implementação de políticas públicas (Secchi, 2010), embasadas em direitos sociais (saúde, educação etc.), e essas “falhas” forem levadas ao Poder Judiciário, judicializando-se aquela determinada política pública, tem-se uma demanda legítima. Por conta disso que Barroso (2010) aponta que a judicialização é um fato inerente à tessitura de nossa atual democracia.

No entanto, no processo de implementação das políticas públicas deve-se levar em conta que o fator da “escassez de recursos públicos exige maior racionalização do gasto” (Arretche, 2009:35), tal como dito antes por Oliveira (2006) e por Ferreira, Alencar e Pereira (2012). Essa questão, tão cara aos analistas das políticas públicas, também toca os pesquisadores da judicialização, surgindo um dos limites discutidos no campo jurídico à judicialização: a reserva do possível.

Sarmiento (2010) entende que a reserva do possível se desdobra em reserva do possível fática e reserva do possível jurídica, sendo a primeira a disponibilidade real de recursos econômicos e a segunda a existência de autorização orçamentária.

Com relação à primeira, Sarmiento (2010:199) afirma que uma possível parametrização seria analisar “a razoabilidade da universalização da prestação exigida, considerando os recursos efetivamente existentes”. Assim, um pedido individual, se não analisado diante do todo, da possibilidade de aquele mesmo benefício ser concedido para toda a coletividade que

se enquadre naquela situação fática, não estará privilegiando a igualdade entre as pessoas. É exatamente nesse contexto que a crítica da desigualdade social toma corpo dentro da judicialização das políticas públicas. Se a judicialização demanda certos conhecimentos dessa via, desse instrumento, e o acesso a esses conhecimentos é desigual, chega-se à conclusão de que o acesso ao Poder Judiciário não é igualitário, aprofundando ainda mais a desigualdade social das políticas públicas.

Partindo-se da premissa de que o planejamento orçamentário e financeiro é realizado de forma responsável, com a eleição de prioridades que sejam capazes de atender à comunidade em geral, e sendo certo, ainda, que essas prioridades estejam relacionadas com tais direitos sociais e/ou fundamentais, a reserva do possível deve ser o balizamento para a atuação do Poder Judiciário, sob pena de restarem caracterizadas a invasão de competência e a intervenção na forma de substituição do Poder Executivo na definição do que seja oportuno e conveniente ou, em outras palavras, do mérito administrativo propriamente dito. Isso se reflete diretamente na discricionariedade apontada por Ferreira, Alencar e Pereira (2012).

Por fim, utilizando-se das teorias da política pública centradas no processo avaliativo, obtém-se uma das principais hipóteses deste trabalho. Tomando como base a avaliação de processos (Silva, 1999), já que o cerne da questão continua na implementação, percebe-se que a judicialização das políticas públicas se enquadra perfeitamente no conceito de resultado não antecipado trazido por Silva (1999). Assim, influenciado pela questão “quais são as relações institucionais necessárias para colocar o programa em funcionamento?” (Silva, 1999:41), surge este trabalho pretendendo apresentar a judicialização como resultado não antecipado que insere a instituição judiciária no ciclo da política pública, alterando toda a sistemática do funcionamento do mesmo.

Corroborando os argumentos expostos até o momento, Motta e Mota (2011:VIII) destacam que “(...) a questão da judicialização ainda não esgotou o seu potencial de análise e, certamente, ainda permanecerá como alvo de reflexão e de pesquisa por parte de cientistas sociais e juristas nos próximos anos”. Mas este trabalho pretende ir além, inserindo a urgência e relevância de se produzir trabalhos atinentes à judicialização dentro da perspectiva da gestão de políticas públicas, campo não apontado pelos autores.

Retomando a ideia de que um modelo auxilia na comparação de diversos casos diferentes e, também, a crítica subsequente de que dificilmente ele refletirá a realidade (Secchi, 2010), inicia-se uma reformulação do modelo processual, inserindo a judicialização em sua estrutura que irá ressignificar suas fases, na tentativa de torná-lo mais próximo da realidade e permitir sua utilização em diferentes casos.

Além disso, a referência crítica já feita ao caráter burocrático (Silva, 1999), racional do modelo (Ferreira, Alencar e Pereira, 2012), mas na intenção de adaptá-lo, é exatamente o que será tratado a seguir.

Inicialmente, quando uma política pública é judicializada, como discutido, percebe-se que houve falha na implementação da mesma, seja pela sua ausência, pela ineficiência na sua

distribuição ou pela ineficácia dos parâmetros definidos. Assim, a política pública discutida no Poder Judiciário gera uma inversão nas fases do ciclo, pois ela se inaugura na justiça pela falha na implementação. Dizer isso não significa que não houve uma formulação da mesma antes do processo judicial, mas, como se percebeu ao aproximar as fases que se reúnem na formulação (identificação do problema, formação da agenda, formulação das alternativas e tomada de decisão), ela será completamente ressignificada pela atividade jurisdicional.

Com isso, assuntos relacionados com a formulação, como soluções técnicas na formulação de alternativas, ganham uma conotação absolutamente diversa, já que o processo adstringe-se ao pedido e, como já discutido, falta ao Estado-juiz a *expertise* presente na estrutura administrativa do Poder Executivo. Outra grande alteração no ciclo refere-se à formulação da agenda quando se trata de ações individuais. Apesar de aproximar a temática da judicialização com a formação de agenda quando se verifica a realização de audiências públicas pelo STF, em se tratando de processos que visam atender um cidadão especificamente, verifica-se a total ausência da formação da agenda, pois não se discutem temas, problemas relevantes, mas tão somente o problema do autor, individualizado.

No momento da tomada de decisão o modelo processual também ganha uma especificação. Na judicialização, a única estrutura de tomada de decisão é a do problema para a solução, exatamente pelo fato de a decisão ter que se ater ao pedido formulado, que, como visto, é realizado com base no problema apresentado.

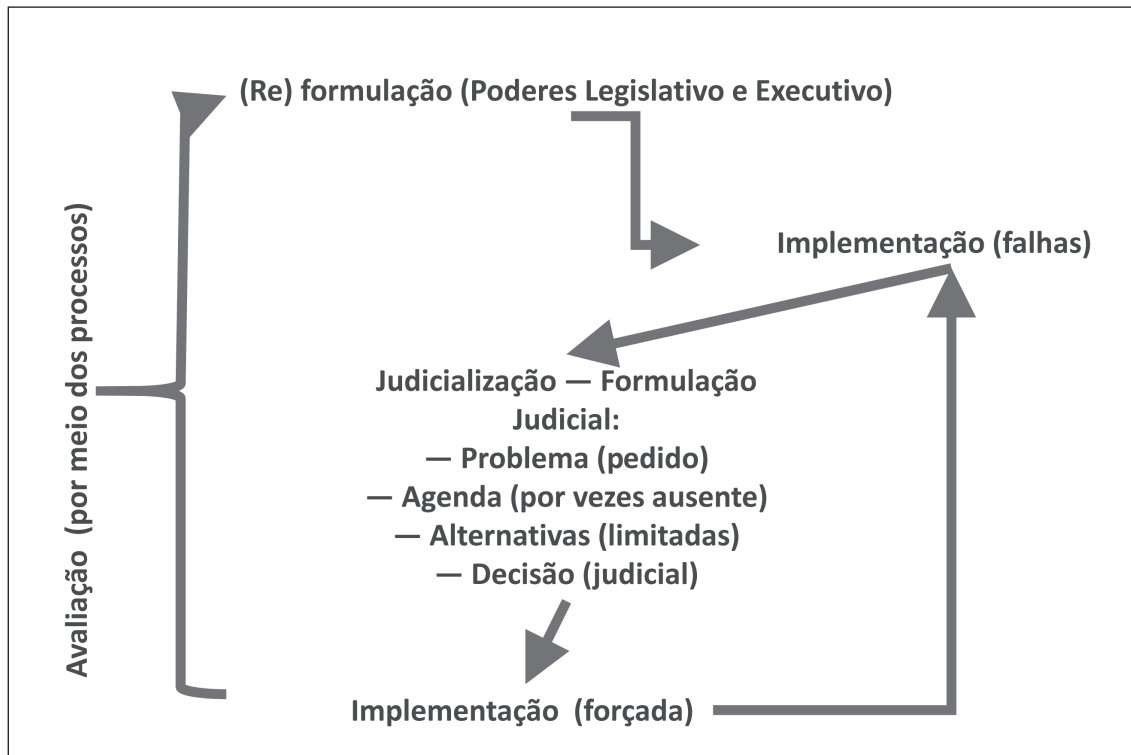
Expostas essas adequações, quando se chega a uma decisão judicial que defere o pedido, retorna-se à fase de implementação, haja vista essa decisão se apresentar como uma ordem ao Poder Público de cumprimento daquela demanda pleiteada. É essa ordem judicial que gera os conflitos entre os poderes e entre os entes trabalhados anteriormente na discussão da separação dos poderes e do federalismo.

Reunindo a uma só vez as fases da formulação e da implementação, resta claro que o Poder Judiciário pode influenciar os resultados das políticas públicas por diversas estratégias (Taylor, 2007).

Passando para a fase da avaliação, além da importante referência à judicialização como um resultado não antecipado pela administração pública, sua correta inserção no modelo reformulado tem de ser percebida como importante instrumento avaliativo. Os processos judiciais relativos às políticas públicas fornecem subsídio para a gestão pública avaliar a política pública demandada, concedida, implementada forçadamente,⁴ contribuindo, em certa medida, para sua reformulação, retornando essa fase inicial às mãos do Poder Executivo. Machado e Dain (2012:1034) concluem, inclusive, que esperam que a judicialização da saúde tenha um “efeito pedagógico sobre os gestores”. Assim, a administração pública deve se valer desse vasto material que são os processos judiciais de judicialização de políticas públicas para reavaliar seu planejamento, no intuito de melhorar a implementação das políticas públicas, obstaculizando o retorno a esse ciclo judicializado.

⁴ Com a força do direito.

Figura 2
Ciclo de políticas públicas judicializado



Fonte: Elaborada pelos autores.

5. Considerações finais

O fenômeno da judicialização comporta diversos enfoques, sendo um deles a sua aproximação da gestão de políticas públicas, realizada por este trabalho. Tomando essa escolha, um ponto de partida das políticas públicas também necessitava ser escolhido e o modelo processual configurou essa opção.

Percebeu-se que discussões trabalhadas isoladamente dentro dos dois campos (judicialização e políticas públicas) podem se comunicar contribuindo para uma visão mais abrangente do problema. Assim que, quando se discute federalismo e escassez de recursos dentro da política pública, surge a proposta de limitação da judicialização pelo parâmetro da reserva do possível. Também por isso que, ao se falar em desigualdade social nas políticas públicas, surge a forte crítica às demandas individuais que geram direitos sociais desiguais aos cidadãos que possuem conhecimento da via judicial e aqueles que se resignam com a falha na implementação da política pública por desconhecimento desse instrumento.

Pôde-se perceber ainda que o modelo processual tradicional não comporta o fenômeno da judicialização e que, por conta disso, quando uma determinada política pública é judicializada, as falhas do ciclo, tanto em sua sequência como em seus atores tradicionais, ficam evidentes. É por conta disso que se apresenta um modelo ressignificado, na tentativa de aproximar (não resolver) o modelo da realidade.

Com a ressignificação do ciclo de políticas públicas, transformando-o em um ciclo judicializado, espera-se abrir possibilidades de discussão de novos aspectos que alberguem a compreensão teórica da judicialização e que não olvidem as construções atinentes à gestão de políticas públicas. A partir desse ciclo judicializado a presente análise se torna útil para futuras pesquisas da judicialização dentro da administração pública, pois aproxima as teorias, apresentando suas similaridades.

Além disso, o estudo transversal da judicialização das políticas públicas se mostra deveras necessário para permitir tanto aos estudiosos da administração pública, como do direito, análises mais próximas do problema.

Em torno dos limites, tem-se que, por ser um estudo teórico, ele merece uma análise documental e empírica para verificar tanto se as teorias da política pública se aplicam no contexto da administração pública analisada quanto se os casos de judicialização pesquisados passam pelas fases e pelas questões apontadas.

Além disso, a questão democrática precisa ser aprofundada para resolver a contradição da visão da emancipação do cidadão que fica dependente do aparato estatal com a visão da via judicial como instrumento de cidadania.

Uma possível solução com fins de ganhar eficiência, eficácia e efetividade nos processos de judicialização de políticas públicas seria a possibilidade da integração, favorecendo o funcionamento em redes de políticas públicas. Schneider (2005) propõe que diante da complexidade das sociedades atuais os conceitos de governança e rede se tornam fundamentais na compreensão da relação modificada entre Estado e sociedade.

Segundo Schneider (2005:40):

Redes de políticas públicas são novas formas de governança política que reflete uma relação modificada entre Estado e Sociedade. Redes de políticas públicas são mecanismos de mobilização de recursos políticos em situações em que a capacidade de tomada de decisão, de formulação e implementação de programas é amplamente distribuída ou dispersa entre atores públicos e privados.

A partir dos contextos de interação, os atores envolvidos se dispõem a manter relações de comunicação e cooperação nas negociações, o que facilita a construção de acordos. As soluções são compartilhadas, promovendo sinergia, o que possibilita e acelera a superação de problemas, facilitando a tomada de decisões.

A possibilidade de construir uma rede, no caso da judicialização, poderia aumentar a capacidade de processamento das informações, favorecendo o alargamento e economização da comunicação, o que representa um importante fator no caso apresentado. Também a pre-

sença de diferentes atores para formulação e implementação dificulta o nível de previsibilidade de como determinadas questões poderão ser resolvidas, o que obriga os atores a informar ou pelo menos considerar os interesses daqueles atores que possuem demandas específicas, mas relevantes no processo de decisão.

Diante da complexidade do processo e das novas demandas sociais, legitimar essa possibilidade do trabalho em rede poderia favorecer divisão de responsabilidade, conduzindo a sistemas de negociação mais transparentes, em que o cidadão com certeza seria favorecido.

Como sugestão para futuras pesquisas tem-se que essa discussão pode partir de uma análise da judicialização perante a visão crítica da “estadania” (Andrade, Castro e Pereira, 2011), inserindo no debate daqueles autores a dependência social das decisões do Poder Judiciário.

Outra possibilidade de aproximação dos dois campos de análise aqui trabalhados que merece reflexão é a relação da reforma do Estado com a judicialização. Visualiza-se um possível choque entre os princípios norteadores da reforma gerencial e aqueles preconizados pela Constituição de 1988 (Vianna, 2008), o que poderia responder parte da causa das demandas judiciais por direitos sociais. Fica assim a sugestão para uma análise teórica e/ou empírica sobre essa perspectiva.

Espera-se, assim como Taylor (2007), ter auxiliado na compreensão dessa complexa relação entre Poder Judiciário e Poder Executivo (administração pública), por meio da judicialização das políticas públicas, dando outro passo para a integração desses dois campos de análise.

Referências

ABRANCHES, Gabriel G. Ativismo judicial e a reserva do possível em face das políticas públicas de fornecimento de medicamentos: uma interpretação constitucional. In: GUERRA, Roberta F.; SILVA, Fernando L. da; DEL NERO, Patrícia A. *Neoconstitucionalismo em perspectiva*. Viçosa, MG: UFV, 2014. p. 83-122.

ANDRADE, Daniela M.; CASTRO, Carolina L. de C.; PEREIRA, José R. Cidadania ou “estadania” na gestão pública brasileira? *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 177-190, jan./fev. 2011.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 2009. p. 29-39.

BARBOZA, Estefânia M. Q.; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. *Revista Direito FGV*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 59-86, jan./jun. 2012.

BARROSO, Luís R. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 12, n. 96, p. 1-46, fev./maio 2010.

BARROSO, Luís R. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 13, p. 71-91, jan./mar. 2009.

- BONETI, Lindomar W. *Políticas públicas por dentro*. Ijuí: Unijuí, 2011.
- BORBA FILHO, Moisés F. O papel do Ministério Público no ciclo de políticas públicas. *Publicações da Escola da AGU*, Brasília, v. 4, n. 23, p. 67-88, dez. 2012.
- BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao-Compilado.htm>. Acesso em: 14 out. 2012.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz C. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter K. (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- CALMON, Paulo C. D. P.; COSTA, Marcelo M. Análise de políticas públicas no Brasil: estudos sobre a formação da agenda governamental. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2007. 1 CD-ROM.
- CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.
- COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos A. P. *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.
- CURY, Carlos R. J.; FERREIRA, Luiz A. M. A judicialização da educação. *Revista CEJ*, Brasília, v. 13, n. 45, p. 32-45, abr./jun. 2009.
- DIDIER JÚNIOR, Fredie. *Curso de direito processual civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*. Salvador: JusPodivm, 2009. v. 1.
- DI PIETRO, Maria S. Z.; RIBEIRO, Carlos V. A. (Coord.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.
- FARAH, Marta F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-134, 2001.
- FERREIRA, Patrícia A.; ALENCAR, Edgard; PEREIRA, José R. Revisitando o modelo processual de análise de políticas públicas a partir das relações entre Estado e sociedade. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 6., 2012, São Paulo. *Trabalhos apresentados...* São Paulo: Enapegs, 2012. v. 6.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 212-259, jun. 2000.
- HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1997.
- HAPPKE, André A. *Súmula vinculante e acesso à justiça: natureza e consequências jurídicas no*

Estado brasileiro. Dissertação (mestrado em ciência jurídica) — Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2007.

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*. Brasília: EdUnB, 2009.

LESSA, Renato. A Constituição de 1988 como experimento de filosofia pública: um ensaio. In: OLIVEN, Ruben G.; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo M. (Org.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2008. p. 363-395.

MACHADO, Felipe R. S.; DAIN, Sulamis. A audiência pública da saúde: questões para a judicialização e para a gestão da saúde no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 1017-1036, jul./ago. 2012.

MACHADO, Marina A. Á. et al. Judicialização do acesso a medicamentos no Estado de Minas Gerais, Brasil. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 45, n. 3, p. 590-598, 2011.

MACIEL, Débora A.; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 57, p. 113-134, 2002.

MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília: UnB, 1982. (Coleção Pensamentos Políticos, 53).

MOTTA, Luiz E. Judicialização da política e representação funcional no Brasil contemporâneo: uma ameaça à soberania popular? In: MOTTA, Luiz E.; MOTA, Maurício (Org.). *O estado democrático de direito em questão: teorias críticas da judicialização da política*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 50-75.

MOTTA, Luiz E.; MOTA, Maurício (Org.). *O estado democrático de direito em questão: teorias críticas da judicialização da política*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

OLIVEIRA, José A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-288, mar./abr. 2006.

ROMANO, Jorge O. *Política nas políticas públicas: um olhar sobre a agricultura brasileira*. Seropédica: Mauad X, 2009.

RUA, Maria das G. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. Brasília: BID, 1997.

SALAMA, Bruno M. O que é pesquisa em direito e economia. *Cadernos Direito GV*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, mar. 2008. (Estudo, 22).

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas*. Brasília: Enap, 2006, v. 1, p. 21-42.

SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. In: SARMENTO, Daniel. *Por um constitucionalismo inclusivo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 179-215.

- SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Revista Civitas*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 29-58, jan./jun. 2005.
- SILVA, Pedro L. B. (Coord.). *Modelo de avaliação de programas sociais prioritários*. Campinas: Nepp/Unicamp, 1999. (Relatório Final).
- SILVA, Naiane L. da. A judicialização do benefício de prestação continuada da assistência social. *Serviço Social e Sociologia*, São Paulo, n. 111, p. 555-575, jul./set. 2012.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-44, jul./dez. 2006.
- TATE, Chester N.; VALLINDER, Torbjörn. The global expansion of judicial power: the judicialization of politics. In: TATE, Chester N.; VALLINDER, Torbjörn (Ed.). *The global expansion of judicial power*. Nova York: New York University, 1995. p. 1-10.
- TAYLOR, Matthew M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. *Dados — Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 229-257, 2007.
- VIANNA, Luiz W. O terceiro poder na carta de 1988 e a tradição republicana: mudança e conservação. In: OLIVEN, Ruben G.; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo M. (Org.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2008. p. 91-109.
- VIANNA, Luiz W.; BURGOS, Marcelo B.; SALLES, Paula M. Dezessete anos de judicialização da política. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 39-85, 2007.
- VIANNA, Luiz W. et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- VIEIRA, Oscar V. Supremocracia. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-464, jul./dez. 2008.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Brasília: EdUnB, 2004. v. 2.

Guilherme Scodeler de Souza Barreiro é mestre em administração pública pela Universidade Federal de Lavras (Ufla) e professor do Centro Universitário de Lavras (Unilavras). E-mail: guiscod@unilavras.edu.br.

Renata Pedretti Morais Furtado é doutoranda em administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e professora do Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras (Ufla). E-mail: renata@dae.ufla.br.