

DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM DIÁLOGO NECESSÁRIO

LAW AND PUBLIC POLICY: A NECESSARY DIALOGUE

Lilian Balmant Emerique¹

Luiz Eduardo Figueira²

Glauber Brittes³

Sumário: Considerações iniciais. 1 Noção de políticas públicas. 2 Políticas públicas e direito. 2.1 Direito em parceria com as políticas públicas. Considerações finais. Referências.

Resumo: O artigo trata relação entre direito e políticas públicas, buscando um viés de aproximação entre os dois campos que ultrapasse o debate em torno do controle judicial de políticas públicas. Atualmente torna-se cada vez mais premente estabelecer um diálogo que reconheça e enriqueça a interconexão entre direito e políticas públicas, não sob um olhar de dependência ou primazia de um campo sob o outro, mas de parceria visando o aprimoramento e atendendo aos ditames constitucionais. A investigação foi conduzida com a metodologia dedutiva, com suporte na doutrina de direito, sociologia e políticas públicas, buscando franquear elementos teóricos que permitam demonstrar a necessidade e urgência da parceria entre estas duas áreas.

Palavras-chaves: Direito. Políticas públicas. Diálogo. Controle.

Abstract: The present paper studies the relation between law and public policy, focusing an approximation between the two fields beyond the debate on judicial control of public policies. It is increasingly urgent the necessity to establish a dialogue that recognizes and enriches the interconnection between law and public policy, not under a dependency or primacy point of view of a field under the other, but of a partnership in order to improve and taking into account the constitutional rules. This investigation was conducted with the deductive methodology, through the doctrine of law, sociology and public policy in order to support theoretical evidence to demonstrate the necessity and urgency of the partnership between these two areas.

Keywords: Law. Public Policy. Dialogue. Control.

¹ Pós-doutora em Ciências Jurídico-políticas pela Universidade de Lisboa. Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa – especialização em Globalização e ambiente. Professora e pesquisadora na área de Direito, Ciência Política e Relações Internacionais. Professora adjunta da Faculdade Nacional de Direito e do Programa de Pós-graduação em Direito da mesma unidade, da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

² Doutor e Mestre em Antropologia pela Universidade Federal Fluminense. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Professor Adjunto IV da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

³ Mestrando em Direito pelo PPGD/UFRJ. Pós-graduado (lato sensu) em Direito Administrativo. Advogado. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade Nacional de Direito.

Considerações iniciais

Há algum tempo a temática das políticas públicas vem ganhando força na esfera jurídica, principalmente sob o foco do controle judicial de políticas públicas que tem ocupado espaço dentro dos debates travados na doutrina e jurisprudência, admitindo posições plurais face às controvérsias suscitadas e uma gama variada de argumentos contrários e favoráveis à atuação do Poder Judiciário na matéria.

Diante de um quadro com tão ricas contribuições de autores e de operadores jurídicos ao longo dos anos em que o assunto vem sendo abordado, fica a inquietação sobre que novos horizontes podem ser delineados para tratar da relação entre direito e políticas públicas e que dimensões podem ser exploradas que correspondam a possíveis lacunas ou aspectos a serem aprofundados ou cujo tratamento e arguição carecem de amplificação.

A arena controversa revela interfaces com várias frentes de discussões reveladoras da interdisciplinariedade, tais como: papel do Estado, Separação de Poderes, Teoria da Justiça, construção e análise de políticas públicas, gestão pública, constitucionalismo social, orçamento público, federalismo, dentre outros. A complexidade temática exige um tratamento menos superficial do alcance das análises para evitar cair em generalizações e em lugares comuns perfilhados por discursos jurídicos retóricos e sem base empírica que lhes sirva de suporte.

Grande parcela das controvérsias em torno do controle judicial de políticas públicas incide sobre situações envolvendo os direitos sociais. Estes, por sua vez, são tratados no art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e boa parte do seu conteúdo se desenvolve no Título VIII, dedicado à ordem social. A doutrina jurídico-constitucional tem explorado os desdobramentos dessas normas na estruturação de um Estado Democrático de Direito. Percebe-se o aumento expressivo do espaço destinado ao debate sobre a relevância dos ditos direitos, revelando uma ruptura com a tradicional lacuna na abordagem sobre o seu papel na construção da cidadania e da democracia brasileira em andamento.

Os direitos sociais são autênticos direitos fundamentais expressos na Constituição e, por este motivo, possuem todas as prerrogativas inerentes à condição ou ao *status* decorrente de sua natureza fundamental, sempre que o enunciado da norma constitucional permitir tal consideração em toda sua amplitude. Contudo, muitas vezes os mesmos são tratados com descrédito e/ou todo tipo de obstáculos são interpostos para comprometer sua eficácia e aplicabilidade, mesmo sendo direitos constitucionais que integram o catálogo de direitos fundamentais, o que torna vulnerável a garantia de condições dignas para a pessoa humana.

Frente a uma conformação constitucional rica em relação ao reconhecimento de direitos fundamentais, o Poder Público se vale das chamadas Políticas Públicas. Todavia, a realidade da sociedade brasileira indica que as políticas públicas se existem, podem não ser suficientes para atenderem a demanda social, ou nem mesmo chegarem a existir. Porque, a construção de políticas públicas engloba desde a perquirição sobre a extensão do núcleo dos direitos sociais, até a disponibilidade de

recursos financeiros para implementá-las. Enfim, existem inúmeros obstáculos políticos e jurídicos a dificultar o desenvolvimento das políticas públicas.

As práticas de inclusão social (políticas públicas) que, geralmente, são de competência ou atribuição a ser executada pela Administração Pública (diga-se, Poder Executivo), são atingidas (ou adiadas), porque em muitos casos são desviadas dos seus objetivos. A falta de conhecimento sobre direitos fundamentais é um fator que contribui para que as políticas públicas não sejam reconhecidas como forma de cumprimento de deveres e realização de direitos passíveis de serem exigidos na esfera do Poder Judiciário.

O paternalismo e assistencialismo permeiam com frequência o Estado e a sociedade brasileira, pois, o acesso à alimentação, moradia, saúde, educação, cultura, ao lazer, entre outros, ainda não são reconhecidos plenamente como direitos fundamentais, ao contrário, é comum que os direitos sociais sejam confundidos como favor político, caridade ou privilégio de certas pessoas em detrimento de outras.

Em razão dessa carência social de prestações estatais, ou pela sua omissão, o Poder Judiciário cada vez mais se vê diante da necessidade de decidir sobre demandas relacionadas aos direitos sociais. A expectativa social se fixa no entendimento de que juízes e tribunais garantam a fruição de direitos fundamentais, especialmente os de cunho prestacional, contudo, por outro lado, a ausência de critérios claros e objetivos geralmente acarretam dúvidas na decisão e dão espaço para que alguns sejam contemplados com decisões favoráveis nas suas ações e outros, em razão de interpretações diferenciadas, não consigam obter resultado semelhante.

O Poder Judiciário é uma instância que crescentemente tem sido demandado para a promoção de inclusão social, uma vez que se trata de um poder com maior autonomia e independência em relação aos demais poderes. O sujeito, diante da prerrogativa constitucional de inafastabilidade da jurisdição, procura o órgão jurisdicional na esperança de resguardar ou aplicar sua pretensão ou direito em juízo. Tal atuação nas instâncias judiciais é polêmica e alvo de críticas que aqui, não pretendemos enquadrar, mas reconhecemos que alguns excessos são cometidos e merecem uma análise mais depurada da doutrina em relação aos níveis de cabimento do controle judicial sobre as políticas públicas, especialmente aquelas relacionadas aos direitos sociais.

Daí a necessidade de que sejam rebatidas as omissões estatais perante direitos fundamentais que afastam a aplicabilidade e o respeito aos direitos sociais. Em resumo, medidas concretas de política devem ser tomadas para que sejam efetivados valores substanciais, inafastáveis as pessoas, por força dos princípios e dos objetivos fundamentais previstos na Constituição de 1988.

Contudo, é fato que a sociedade tem de lidar com dilemas constitucionais contemporâneos que colocam na agenda dos debates no âmbito constitucional novos problemas ou desafios que demandam um interesse maior dos estudiosos da Teoria Constitucional e da Constituição, dentre os fatores responsáveis pela mudança podem ser arroladas as transformações tecnológicas, a crise do Estado providência, as tendências neoliberais, os corporativismos e neocorporativismos, o pluralismo político-social e a afirmação de identidades, as forças centrífugas internas e externas,

a integração nos espaços transnacionais e supranacionais, a globalização econômica e da comunicação social, a fragilidade ambiental, a exasperação de conflitos com incidência mundial.

Todos estes fatores e outros mais que estão em curso repercutem no campo do Direito Constitucional de modo a provocar uma revisão da abordagem teórica tradicional dos conceitos e institutos objetos de análise nesta disciplina, especialmente no que tange aos direitos sociais.

Segundo Jorge Miranda, diante dos desafios postos, a Constituição deve desempenhar a função de: a) estabelecer instrumentos de segurança jurídica e de proteção da confiança em favor dos atingidos pelas mudanças tecnológicas; b) robustecer as garantias das pessoas no campo da genética e informática; c) instituir mecanismos de proteção ambiental, criar entidades reguladoras independentes e eficazes; d) emoldurar os fatores corporativos em órgãos adequados e em fórmulas democráticas de participação; e) redescobrir o território local e regional; f) garantir a democracia nos partidos políticos e nas formações sociais; g) empreender ações afirmativas com intuito de promover a igualdade em meio à pluralidade político-social; h) agenciar meios de participação democrática nas instâncias transnacionais e supranacionais (MIRANDA, 2003, p. 29-31).

Outro aspecto da mudança de paradigma do Direito Constitucional diz respeito ao impacto do Direito Internacional sobre as ordens constitucionais internas. O Direito Internacional vigora ou tende a vigorar internamente e o seu primado deve-se ao princípio geral do direito que veda uma vinculação seguida de uma posterior desvinculação por ato unilateral, junto com o interesse de segurança e certeza de harmonização de ordens jurídicas. O processo de internacionalização do Direito interfere em tal medida em alguns países ao ponto de inclusive existir constituições que preveem a interpretação das suas normas em conformidade com os tratados sobre certas matérias, especialmente as relativas aos direitos humanos, como também há tratados que provocam a revisão constitucional (MIRANDA, 2003, p. 56-58).

Portanto, os profícuos desafios na esfera do direito constitucional e que também atravessam várias disciplinas do Direito merecedoras de atenção da academia e dos operadores jurídicos, somam-se ao fato de que o debate sobre políticas públicas não pode ser processado apenas com compreensões de ordem jurídica, porque basicamente a questão enverada por searas marcadas pela multiplicidade de saberes (interdisciplinariedade e transdisciplinariedade). A complexidade fica ainda mais evidente quando se constata que nenhuma das matérias específicas que caracterizam o estudo das políticas públicas se acha definida com precisão e de modo unívoco, a começar pela própria definição de políticas públicas ou *policy*.

Portanto, vale lembrar que a interface do campo do Direito com o campo⁴ das políticas públicas não se circunscreve apenas à questão do controle judicial de

⁴ A referência de campo que aqui manejamos trata-se do conceito extraído da obra de BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 16ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2012, cap. III e, especificamente, sobre campo do direito o capítulo VIII. Em suas palavras: “Compreender a gênese social de um campo, e apreender aquilo que faz a necessidade específica da crença que o sustenta, do jogo de linguagem que nele se joga, das coisas materiais e simbólicas em jogo que nele se geram, é explicar, tornar necessário, subtrair ao absurdo do

políticas públicas, antes é preciso aprimorar o diálogo entre estes saberes a fim de promover um aperfeiçoamento dos instrumentos e a construção conjunta de respostas que melhor solucionem os problemas que envolvem estas duas áreas.

Assim, o presente estudo não tem a pretensão de inaugurar novos campos de análise e nem traduzir-se em inovações que resultem em mudanças profundas nos paradigmas de abordagem da temática. O propósito aqui empreendido consiste em fazer uma análise teórica do tratamento dado à matéria da interface do Direito às políticas públicas, buscando elementos que possam servir como instrumentos para o fortalecimento e aperfeiçoamento do diálogo entre estas áreas.

1 Noção de políticas públicas

Há tempos produzem-se na ciência política estudos sobre políticas públicas, envolvendo conceituação, elementos, fases, modelos de análise, proporcionando a compreensão do fenômeno. Este exame faz-se necessário aqui para melhor compreender o campo das políticas públicas.

As políticas públicas consistem num campo de vasta complexidade e capilaridade de tratamento por vários outras áreas que denotam, por natureza, interdisciplinariedade e transdisciplinariedade, apenas para mencionar: Ciência Política, Economia, Sociologia, Filosofia Política, Direito etc. Se por um lado este aspecto traz riqueza de análise, por outro surgem riscos de fragmentação pela dificuldade de operar com patamares teóricos comuns de estudo.

O momento inicial de tratamento da temática das políticas públicas no Brasil remonta à década de 80 do século passado e já nessa altura o caráter interdisciplinar se fazia perceber. O debate se assinalava pela tentativa de repensar o Estado brasileiro e suas ações no processo de redemocratização, situando os legados historicamente e as práticas políticas, principalmente no modelo de proteção social e daí surgiram importantes críticas setoriais às políticas dos regimes militares. Nas décadas subsequentes o debate avançou em meio às mudanças globais e internas e no processo de consolidação democrática. Os trabalhos permitiram um alargamento na compreensão sobre as revisões das políticas públicas, a criação de esferas participativas de gestão das políticas, e sobre os mecanismos não ligados diretamente às políticas públicas, mas com repercussões sobre elas, como a composição de governos e o modelo de presidencialismo de coalizão (MARQUES e FARIA, 2013, p. 7-8).⁵

arbitrário e do não-motivado os actos dos produtores e as obras por eles produzidas e não, como geralmente se julga, reduzir ou destruir.”

⁵ Na doutrina referenciada da área de Ciência Política, o campo do saber acadêmico da Análise das Políticas Públicas (APP), tem origem recente, com o trabalho pioneiro de Harold Lasswell, em 1936. (FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. “A multidisciplinariedade no estudo das políticas públicas”. In: MARQUES, Eduardo. *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: UNESP; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013, p. 16). Também constam como fundadores desta área H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Na obra de Laswell se introduziu a expressão *análise de política pública* como mecanismo para conciliar conhecimento científico e acadêmico com a produção empírica dos governos e como forma de instituir o diálogo entre cientistas

A expansão do campo de estudo das políticas públicas no Brasil é resultado de diversos fatores, dentre eles: o avanço do emprego de políticas restritivas de gastos em inúmeros países e, em razão destas políticas, ocorreu uma preocupação maior com o processo de estruturação das políticas públicas, dando espaço para novas visões sobre o papel dos governos, condicionando suas políticas públicas às políticas de restrições dos gastos, que transformaram políticas sociais de universais em focalizadas. Também se somam a estes elementos as fragilidades dos países em desenvolvimento no que tange à formação de coalizões políticas que pudessem equacionar a forma de desenhar políticas públicas impulsionadoras do desenvolvimento econômico e de promoção da inclusão social de parcela significativa da população. Diante destes desafios ficou mais patente o interesse de trabalhos acadêmicos e técnicos voltados ao tema (SOUZA, 2007, p. 65-66).

As políticas públicas em determinadas situações respondem a problemas, a pedidos, a exigências; e, certas vezes, elas próprias configuram problemas, levantam questões, dão origem a exigências. Nem sempre há um problema por resolver quando existe uma política pública, da mesma maneira que nem sempre existe uma política pública para resolver cada problema.

As análises das políticas públicas esbarram em entraves devidos (EMERIQUE, 2010, p. 55):

a) complexidade – problemas inerentes à visão de conjunto de processos pouco estruturados, pouco previsíveis, complicados de reconduzir a percursos acertados ou de se repetir e que se distinguem pelo caráter episódico e fragmentário;

b) democraticidade – os processos de produção de políticas públicas são usualmente controlados por intervenientes singulares e coletivos que não obtiveram nenhum mandato eleitoral e que seguramente não responderão pelas suas escolhas e pelos seus atos perante os cidadãos.

O número maior de intervenientes na produção dessas políticas torna mais complicado, ou impossível, se atribuir responsabilidades concretas no que toca a decisão de cunho político. O problema está relacionado aos próprios processos de produção das políticas, à sua estabilidade, à sua previsibilidade e à sua eficácia. A maior parte delas seria formulada, escolhida e posta em prática fundamentalmente de forma episódica e eventual.

sociais, grupos de interesses e governo. Simon (1957) trouxe o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos, mas que pode ser minimizada pela racionalidade, que pode ser maximizada até certo ponto satisfatório mediante a criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que ordenem o comportamento dos atores e modelem suas ações na direção de resultados desejados. Lindblom (1959,1979) questionou a ênfase no racionalismo dos seus precursores e propôs novas variáveis para formulação e análise das políticas públicas, como as relações de poder e a integração de diversas fases do processo decisório, que não teria necessariamente um fim ou um princípio (ex: papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse). Easton (1965) definiu política pública como um sistema, isto é, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. As políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influem sobre seus resultados e efeitos (SOUZA, Celina. “Estado da arte da pesquisa em políticas públicas”. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETICHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs.) *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 67-68).

Política pública se apresenta como objeto e campo de conhecimento: o objeto de conhecimento (fenômeno) possui varias definições, não existindo uma única ou melhor definição.

Em artigo sobre o tema se encontram (SOUZA, 2006, p. 24) as definições de Lynn (1980) de políticas públicas como: “conjunto de ações de governo que irão produzir objetivos específicos”, de Peters (1986): “política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos” e de Dye (1984): “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

No Curso de Ciência Política (PASQUINO, 2001, p. 254-255), há a problematização de algumas definições como a de Meny e Thomas (1991, p. 5) *apud* Pasquino (2002), segundo a qual “uma política [pública] apresenta-se sob a forma de conjuntos e práticas e directrizes que promanam de um ou mais actores públicos”. Esta visão é contestada pelo autor sob o argumento de ser imprecisa, redutora e desviante:

É imprecisa porque não explicita quais são, efectivamente, os actores públicos; redutora, porque elimina outros intervenientes que, não sendo públicos, não podem tomar parte na produção de uma ou mais políticas públicas; e enfim, desviante porque canaliza as atenções para um determinado grupo de actores, deixando para trás muitos outros que desempenham papéis igualmente relevantes.

Em suma, política pública consiste num campo de conhecimento que procura, concomitantemente, colocar o “governo em ação” e/ou analisar tal ação (variável independente) e, caso necessário, propor alterações no curso dessas ações (variável dependente). A criação de políticas públicas caracteriza-se como um estágio em que governos democráticos identificam seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que causarão resultados ou mudanças no mundo real.

Antes de se avançar com a compreensão de políticas públicas torna-se necessário distinguir estas de políticas sociais. Ao passo que no campo das políticas públicas os trabalhos se concentram no processo e em dar resposta sobre “por quê” e “como”, os estudos em políticas sociais tomam o processo somente como pano de fundo e se dedicam às consequências da política (o que faz ou fez). Nos estudos sobre política pública não há um foco necessariamente sobre o conteúdo substantivo da política, por isso não tem importância fundamental o objeto da política pública, visto que qualquer produção do governo em qualquer área/setor pode ser tratada como ilustração do processo. No caso da política social, por sua vez, há uma demarcação dada pelo objeto da política pública, dando ênfase às questões que se pretende solucionar, os problemas da área e seus resultados (SOUZA, 2007, p. 70).

O termo “política” pode ter diferentes significados: *policy*: conteúdo material; *politics*: processo através do qual a *policy* é construída; *polity*: a estrutura política. No processo de produção da política pública: algumas abordagens ressaltam o ponto dos interesses envolvidos na política pública que influem nos processos (SOUZA, 2007, p. 70):

Tipo de política pública (Theodor Lowi, 1964, 1972) – São apresentados quatro tipos: a) distributivas – são decisões tomadas pelo governo que desconsideram o problema dos recursos limitados, gerando mais impactos individuais do que universais, posto que privilegiem certos grupos ou regiões em detrimento do todo e são caracterizadas por um menor grau de conflito em sua formulação; b) redistributivas – atingem um número maior de pessoas e impõem perdas reais e em curto prazo para determinados grupos sociais e ganhos incertos e futuros para outros, geralmente são as políticas sociais universais, a tributação, a previdência etc., apresentam grande grau de conflito, impõe perdas e ganhos; c) regulatórias – são mais visíveis e envolvem burocracias, políticos e grupos de interesse (os graus de conflito são variáveis); d) constitutivas – tratam de procedimentos (mudam as regras e estruturas, a polity).

O ciclo da política pública apresenta modelo de análise que decompõe a política pública em ciclo deliberativo em fases: formulação, aplicação e controle de impactos. Klaus Frey propõe a seguinte divisão, a saber: percepção e definição de problemas, agenda setting (a abordagem enfatiza este aspecto), elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação. Tal modelo enfoca a pergunta: Como o problema entra na agenda pública? Numa aproximação com o direito poderíamos perguntar: Como interagem agenda política e Constituição? Em quais etapas podem ocorrer controle jurisdicional?

Modelo do contentor de lixo/Garbage can (Cohen, March e Olsen, 1972) – no qual as políticas públicas seriam produzidas num processo de tentativa e erro, em que seriam retiradas ao acaso problemas e soluções. Os defensores dessa abordagem se utilizam da seguinte alegoria: os problemas e políticas públicas estariam dispostos numa lata de lixo e seriam retiradas de forma aleatória. Entende que soluções procuram por problemas e os tipos de problemas e soluções são postos pelos participantes à medida que aparecem. Esse modelo vai de encontro às definições jurídicas de política pública, dado que estas a entendem como tendo por meta a efetivação dos direitos.

Coalizão de defesa – diverge dos modelos do ciclo da política e do contentor de lixo devido à dificuldade de estes explicarem os motivos das mudanças em políticas públicas. Assim, pensa a política pública como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis que se articulam com acontecimentos externos, que dão parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública. Para essa abordagem, as crenças, ideias e valores formariam coalizões de defesa dentro de cada subsistema.

Modelo de arenas sociais – percebe a política pública como iniciativa dos empreendedores políticos. Os mecanismos para atrair a atenção dos decisores e formuladores de políticas seriam: a) divulgação de indicadores que demonstram a dimensão do problema; b) eventos catastróficos ou a repetição contínua do mesmo problema; c) informações que revelam as falhas da política atual ou seus resultados insatisfatórios. O modelo parte do estudo de situações concretas para pesquisar a integração entre as estruturas e as ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores.

Modelos originados por influência do gerencialismo público e pelo ajuste fiscal – Existem outros enfoques, influenciados pelas políticas de ajuste fiscal e gerencialismo público, procurando despolitizar a política: o foco é na eficiência da *policy* e não na *politic*, uso de estruturas “independentes” – agências reguladoras, por exemplo – ênfase na segurança e credibilidade e continuidade da política pública, independência da correlação de forças, muito embora perceba-se que a independência figura mais em termos teóricos do que práticos.

Em resumo, dos vários modelos mencionados pode-se sintetizar que as políticas públicas: a) auxiliam na distinção entre o pretendido pelo governo e o que de fato ele faz; b) envolvem múltiplos atores e níveis de decisão, apesar de serem consubstanciadas nos governos, não se restringem aos participantes formais, mas também aos informais; c) são amplas e não se limitam a leis e regras; d) são ações propositais, com objetivos a serem atingidos; e) são políticas de longo prazo, apesar de terem impactos de curto prazo; f) incluem processos posteriores a sua decisão e proposição, implica na implementação, execução e avaliação; g) estudos colocam ênfase em processos, atores e a construção de regras, diferenciando-se dos estudos sobre política social, a quem interessa as consequências e os resultados da política (SOUZA, 2007, p. 80).

Por fim, identifica-se o (neo)institucionalismo, modelo que destaca o papel das instituições na análise das políticas públicas; tal posição defende que as estruturas sociais seriam fator de influência nas ações de governo. Essas instituições seriam os valores comuns, modelos e processos reconhecidos por todos, bem como as estruturas estatais. A influência das instituições nas políticas pode tornar o curso delas mais fácil ou mais difícil conforme o caso. As instituições e suas regras redefinem as escolhas políticas e alteram a posição relativa dos atores, indo além do que se passa em termos de influência exercida por indivíduos e grupos.

Do ponto de vista jurídico, as políticas públicas formam um conjunto heterogêneo de medidas, pois envolvem discussão em diversos ramos do direito, tais como as leis que tratam do regime das finanças públicas, leis que regem as concessões de serviços públicos, leis de zoneamento urbano etc.

A motivação principal das políticas públicas são os direitos sociais concretizados principalmente por meio de prestações positivas do Estado, todavia estes não são únicos fatores de motivação de políticas públicas (BUCCI, 2002, p. 39). Quanto à natureza jurídica das políticas públicas, entende-se que são programas de ação do Estado.

Quanto ao direito, foram encontradas essas definições de políticas públicas: “de um modo geral, a expressão [política pública] pretende significar um conjunto ou uma medida isolada praticada pelo Estado como o desiderato de dar efetividade aos direitos fundamentais ou ao Estado Democrático de Direito” e “Interessante frisar que, em regra, as políticas públicas são os meios necessários para a efetivação dos direitos fundamentais” (FREIRE JÚNIOR, 2005, p. 47-48).

Também encontramos a definição de políticas públicas como:

"Instrumento de ação do Estado, em especial do Executivo e Legislativo, de caráter vinculativo e obrigatório, que deve permitir divisar as etapas de concreção dos problemas políticos constitucionais voltados à realização dos fins do Estado Democrático de Direito, passíveis de exame de mérito pelo Poder Judiciário" (DIMOULIS, 2007, p. 285).

Ainda, o entendimento de que

"as políticas públicas podem ser conceituadas, portanto, como instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos, tendo por escopo assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos" (APPIO, 2007, p. 133-136).

Todas essas definições de políticas públicas articulam a ação de governo à realização dos mandamentos constitucionais e à plena efetivação dos direitos fundamentais. Tal entendimento constrange o poder discricionário das variáveis de formulação da agenda política, obrigando os agentes públicos, grupos de interesse e demais atores envolvidos a terem como fator limitador de suas disputas a Constituição.

A crítica que pode ser feita é a de que, não necessariamente, uma política pública se propõe a dar efetividade aos direitos fundamentais. Ela também pode ser meramente simbólica, sem qualquer eficácia para solucionar o problema ao qual se propõe resolver, tendo em vista apenas dar satisfação à sociedade.

2 Políticas públicas e direito

A relação entre direito e políticas públicas envereda por territórios pouco explorados nos dois universos e o diálogo que aos poucos vai se sedimentando entre ambos está marcado por estudos que ora ressaltam as preocupações que envolvem a aproximação dos saberes, em razão dos benefícios ou receios provenientes do ativismo judicial na área das políticas públicas, ora acentuam a necessidade de explorar aspectos do arcabouço jurídico como parte de uma tentativa de estabelecer uma interconexão contínua entre ambas, orientada na direção de uma abertura para articulação de uma teoria jurídica das políticas públicas.

Na formulação das interconexões entre os campos aqui estudados não podemos olvidar que o processo de globalização, a profusão do risco da vida em sociedade, a imersão em uma sociedade em rede e de rede, as lacunas do saber, as incertezas sobre o futuro e as transformações da sociedade que vão se operando continuamente são dimensões para as quais o Estado, na sua configuração tradicionalmente mensurada, não assimila facilmente.

Não bastassem essas ameaças de natureza externa, há ainda uma infinidade de mudanças no plano interno que balançam as estruturas do edifício do poder sobre

o qual o Estado está construído, uma vez que a soberania se enfraquece frente ao poder de organizações internacionais e organizações de Estados que este aceitou pertencer.

Nesse contexto complexo é preciso revisitar as formas tradicionais de compreensão do Estado e do poder que exerce, especialmente em relação ao direito administrativo, porque o estudo das políticas públicas não pode ser um substituto deste, traduzindo-se numa emancipação da política em relação ao Direito, pois representaria um abalo sísmico de grandes proporções no Estado de Direito. Não é esta a visão aqui compartilhada.

As políticas públicas e os novos problemas que causam ainda seguem na linha do paradigma de estudos baseados no enfoque do Direito Constitucional ou do Direito Administrativo (ou dos Direitos Administrativos especiais), seguindo na linha da Constituição dirigente, da discricionariedade legislativa e da liberdade de conformação do legislador e da discricionariedade administrativa, numa visão dogmática da ação política do Estado.

Por isso, é preciso remodelar o debate, rever os alicerces e entender que a exigência de reformulação da decisão de poder passa por uma abordagem que integre governança como um conceito presente nas relações de poder e que não abra mão da exigência de gestão eficiente e da exigência de refundação constitucional (GARCIA, 2009, p. 10-11).

Assim, a interdisciplinariedade entre direito e políticas públicas visa permitir a ampliação da aquisição de competências de resolução de problemas político-jurídicos em áreas de expressiva complexidade e incerteza, envolvendo saberes multidisciplinares, em que a informação é, geralmente, limitada ou insuficiente. Sendo importante perceber na área das políticas públicas os fenômenos da regulação, da governança, da informalidade da ação estatal, da monitorização, avaliação dos resultados da ação, como novas formas de controle do agir do Estado e do exercício do poder.

A seguir serão tecidas breves considerações sobre a interação entre direito e políticas públicas, procurando trazer algumas relações sobre a matéria.

2.1 Direito em parceria com as políticas públicas

A interdisciplinariedade característica do campo das políticas públicas promove interações entre esta e o direito, contudo ainda existe uma enorme lacuna de estudos que tratem desta interface, a dificuldade para se enveredar por este campo são de natureza conceitual, teórica, metodológica e prática. Muitas indagações seguem sem respostas, apenas como exemplos: Haveria uma teoria jurídica das políticas públicas? Como tratar empiricamente as conexões entre direito e políticas públicas? Quais instrumentos metodológicos podem inter cruzar aspectos jurídicos nas políticas públicas? O que significa direito no contexto das políticas públicas? Existe diferença entre direito *das* políticas públicas e direito *nas* políticas públicas?

Aqui não se pretende apresentar respostas aos questionamentos indicados, mas trazer algumas modestas contribuições para compreensão de determinados aspectos da intercessão entre direito e políticas públicas, reconhecendo, desde já, que estes lineamentos são iniciais e sujeitos aos percalços de uma análise por um campo ainda pouco explorado.

Há tempos a *práxis* jurídica flerta com as políticas públicas e desenvolve uma relação ambígua de cercania operacional com distanciamento acadêmico. As aproximações são comuns nas atividades de gestores, procuradores, juristas, administradores, dentre outros. Entretanto, o que poderia figurar como uma relação amistosa e positiva, nem sempre alcança este resultado, pois para os não juristas o diálogo é marcado por falas proibitivas: “não pode, porque a lei...” e as negativas sucessivas acabam por frustrar tentativas de estabelecer um intercâmbio mais promissor.

O enquadramento jurídico das políticas públicas geralmente se situa nos debates sobre regras de competência, da autonomia de órgãos e entes públicos, a legalidade dos atos praticados por autoridades administrativas e as dimensões envolvidas no controle judicial de políticas públicas. Enfim, há um vazio de reflexão em torno de temáticas mais amplas relacionadas ao papel do direito em relação às políticas públicas.

Uma forma de irradiar a preocupação em ampliar esses horizontes e desenvolver pontes que melhor promovam a interação entre esses dois campos passa por uma reflexão visando aprofundar os mecanismos de diálogo entre direito e políticas públicas, identificando papéis e funções executivas (quem faz o que?), atribuir competências (decidir sobre quem decide), articular atores (quem interage com quem e como?), coletar, enraizar e difundir experiência positiva. Também é preciso fomentar a reflexão sobre o papel do direito na legitimidade, controle social e participação nas políticas públicas brasileiras (COUTINHO, 2013, p. 184).⁶

Outra contribuição que pode ajudar no entendimento desse campo de diversificação organizatória e funcional cuja especialização e multiplicidade vão se expandindo, consiste em distinguir as macropolíticas, de concretização de opções constitucionais básicas, que passam por estratégias de desenvolvimento num plano primário e que se distinguem pela transversalidade e pela universalidade, das micropolíticas, geralmente setoriais, em consequência das anteriores. Outro ponto de caracterização implica na distinção de políticas nacionais, das estaduais e das municipais, com base na área geográfica dos entes públicos internos com que os cidadãos se relacionam, sem deixar de lado as políticas públicas mundiais, regionais ou supranacionais, com suporte nas áreas supraestatais em que os Estados soberanos se relacionam uns com os outros ou com organizações internacionais.

Entretanto, há um ponto de convergência na questão das políticas públicas: a definição e o acompanhamento em qualquer área de desenvolvimento (âmbito material), ou qualquer dimensão e complexidade da intervenção (âmbito social), ou qualquer nível de atribuições e competências que desencadeia (âmbito

⁶ COUTINHO, Diogo R. “O direito nas políticas públicas”. In: MARQUES, Eduardo. *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: UNESP; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013, p. 184.

organizacional), ou qualquer quadro temporal no qual se desenrola (âmbito temporal), articula-se com base num poder competencial atribuído pelo Direito Internacional Público ou, internamente, pela Constituição ou normas que dela decorrem. Assim, a estruturação e o desenvolvimento das políticas públicas passam por um apelo a um poder legitimado no direito.

O desafio que subjaz na relação entre direito e políticas públicas se coloca na articulação da política e direito num mundo globalizado, realizando políticas públicas através de uma boa governança, uma governança que garanta a vida em comunidade com dignidade e em continuidade. Para além disso, independente da política pública, há outra indagação na esfera jurídica, que consiste em averiguar se esta política se enquadra constitucionalmente, ou seja, se faz parte do sentido da Constituição; bem como verificar se ela é suscetível de realização, em função de aspectos financeiros, tendo em vista o conjunto dos direitos sociais que carecem de concretização. Isto porque a ação do Estado no desenvolvimento de políticas públicas, no estabelecimento de prioridades e na configuração da qualidade das metas significa criar compromissos políticos e financeiros, gerar equilíbrios e expectativas na esfera orçamental (GARCIA, 2009, p. 47; 53).

Portanto, a busca de meios menos onerosos e mais eficientes deve acompanhar os compromissos políticos em torno de políticas públicas fundadas em base jurídica (privatização, desregulação, negociação, programas indicativos, focalizações, transparência, partilha de informação, universalização, setorização etc.), porque não deve haver políticas públicas furtivas, alheias às leis do mercado ou sujeitas meramente à vontade de líderes políticos, governos ou partidos.

Enfim, cada vez mais se torna evidente que as matérias relacionadas à eficácia das políticas públicas, o aprimoramento dos seus conteúdos, a efetiva concretização das políticas públicas constitucionalmente vinculadas e o desenho de políticas compatíveis com as figuras de direitos fundamentais depende muito mais de ações promovidas pelos operadores jurídicos junto aos Poderes Executivo e Legislativo, numa interação que pode contribuir para construção de diálogos e parcerias positivas. No que toca ao papel do Poder Judiciário nas políticas públicas, percebe-se que este é mais pontual em termos de controle (de legalidade e, eventualmente, de mérito) e restrito ao limite de sua capacidade institucional, posto que não esteja autorizado a atuar de ofício, mas, tão somente, mediante provocação para o exercício de sua atividade jurisdicional.

2.2 O Direito no controle de políticas públicas

Um papel menos controverso da possibilidade de interconexão entre direito e políticas públicas versa sobre o controle judicial destas. Contudo, isto não indica que essa relação apresente menos pontos de tensão, tendo em vista as inúmeras indagações que circundam a matéria. Dedicaremos umas poucas linhas para tratar deste assunto, sem, contudo, termos a pretensão de enfrentar as diversas polémicas que giram em torno do tema.

A correlação entre controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário é fonte de tensão permanente. No campo do direito os lineamentos traçados em épocas passadas, tendencialmente apontavam para direções opostas, apartando pela visão tradicional do direito administrativo, o exame do mérito do ato administrativo produzido pelo Poder Executivo por parte do Poder Judiciário. Esta tendência foi perdendo sua força com o passar dos anos, especialmente após a Constituição de 1988 e a crescente judicialização das políticas públicas.

Todavia, a simples aceitação da conjectura de exercício do controle judicial das políticas públicas não resolve os pontos de tensão na interface entre direito e políticas públicas, porque persistirão impasses no que concerne ao momento em que o controle deverá ser exercido e sobre a extensão e limites em cada caso, se em caráter preventivo, concomitante e sucessivo à implementação dos programas públicos sociais e econômicos, ou seja, em três momentos distintos: na formulação, na execução ou na avaliação das políticas públicas.

A admissão do controle também não dá uma resposta de pronto ao problema da medida judicial aplicável, porque, a título de controlar a execução de uma política pública, os juízes anulam os atos administrativos praticados, e, inclusive, em certas decisões, alteram o seu conteúdo por meio de uma atividade substitutiva, gerando medidas de cunho prático a partir de direitos previstos de modo genérico na Constituição. A intervenção judicial deixa de ter uma natureza invalidatória exclusiva, passando a assumir uma função substitutiva, muitas vezes criticada pelos seus efeitos.

Essas tensões demonstram a persistência da necessidade de aprofundamento da discussão doutrinária sobre essa matéria sem se contrapor à ideia de que os limites da intervenção judicial na formulação e execução das políticas públicas dependerão, pelo menos em parte, da concepção que o próprio Judiciário adota ou adotará com o passar dos anos, sobre a extensão de sua própria jurisdição, a partir da interpretação da Constituição como um todo.

Não menos relevante é o emblemático debate em torno do controle judicial das políticas públicas e o Princípio da Separação dos Poderes, realocando o debate nesta seara sob um viés que ultrapassa as condicionantes históricas que figuraram nas fases teóricas precedentes sobre este princípio e incorporando análises contemporâneas que buscam rever o marco conceitual passado.

A saída não pode ser ingênua, pois as implicações da aceitação de um modelo ilimitado de jurisdição dos direitos sociais e de implementação das políticas econômicas pelo Judiciário pode conduzir a resultados deletérios na sociedade, inclusive com efeitos reversos sobre a própria imagem do poder, questionada em sua capacidade institucional de atuar nessas questões. Principalmente, em relação à produção de resultados políticos, que deixam o lastro sobre certos pontos, tais como: a) legitimidade, uma vez que legislador e administrador (Executivo) foram eleitos; b) Judiciário não possui aparato técnico para identificar prioridades na implementação de políticas sociais e econômicas; c) Judiciário deve rever atos dos outros poderes e não substituí-los; d) a substituição desgasta o Judiciário; e) decisões do Judiciário equivocadas estariam imunes a uma revisão pelos outros poderes; f) a invasão sobre

demais Poderes resultaria na possibilidade de controle político do próprio Judiciário (EMERIQUE, 2010, p. 56).

Cada vez mais toma importância se redimensionar o eixo metodológico do Direito Público em torno da ideia de dever e não com base na visão mais convencional articulada em torno da ideia de poder. Tendo em vista que no exercício da função pública o sujeito exercita um poder, fazendo-o em proveito alheio, e opera não porque queira ou não queira, mas porque tem o dever de fazê-lo (aspecto republicano). Assim, o “poder discricionário” tem que ser unicamente o cumprimento do dever de alcançar a finalidade legal. “Só assim poderá ser corretamente entendido e dimensionado, compreendendo-se, então, que o que há é um dever discricionário, antes que um “poder” discricionário.” (BANDEIRA DE MELLO, 1998, p. 15).

A discricionariedade é entendida como uma margem de liberdade, impressa na substância do ato praticado pelo administrador, no estrito cumprimento da lei, que dimana da hipótese prevista na norma, e/ou no comando nela contido e/ou na finalidade por ela aspirada. Em tais casos cabe um juízo subjetivo do administrador no que diz respeito: a) à consignação ou reconhecimento, dentro de determinados limites, da condição fática; b) ao agir ou não agir; c) à opção do tempo para fazê-lo; d) à forma jurídica do ato; e) à eleição de medida apreciada como adequada, diante da circunstância de fato, para desempenhar a finalidade legal. (BANDEIRA DE MELLO, 1998, p. 17).

A discricionariedade autorizada no comando normativo visa demandar do administrador o cumprimento do dever de empregar a melhor solução, ou seja, a conduta a ser observada deve ser própria para satisfazer otimizada à finalidade legal. Destarte, a liberdade administrativa é maior na norma de Direito, do que perante a situação concreta, de modo que as circunstâncias fáticas restringem a discricionariedade que está aventada abstratamente na norma. Caso o administrador tome alguma medida que conflite com o escopo da norma, o Judiciário deverá proceder ao controle judicial do ato, ou mesmo da omissão do ato, quando for o caso.

Não obstante seja relevante admitir que políticas públicas demandem determinado grau de liberdade ou de margem de escolha e adaptação dos agentes públicos, o tratamento da discricionariedade pela doutrina jurídica brasileira ainda parece se fixar mais intrinsecamente na busca do que são atos vinculados ou discricionários, ou com o desenho de critérios para disciplinar a liberdade de escolha do agente público e, em função disso, não se apercebeu da necessidade de se engajar no processo de tomada de decisão face aos verdadeiros constrangimentos que a realidade coloca. Em consequência, perdura a visão entorpecida pelo diálogo do “isso pode/isso não pode”, sem que de fato exista um debate sobre “como se pode” atender objetivos na administração pública. Em parte esse problema resulta do temor dos gestores públicos, juristas ou não, de que as razões práticas e funcionais que justificaram essa ou aquela decisão possam ser questionadas por órgãos de controle, como tribunais de conta, controladorias e Poder Judiciário (COUTINHO, 2013, p. 188).

Portanto, o foco de compreensão do direito administrativo precisa ser revisado para também poder servir como um aliado a mais, uma ferramenta útil para

implementação de políticas públicas, e isto requer um arcabouço jurídico minimamente flexível, aberto a experimentações, revisões e a incorporação de aprendizados, sem olvidar, é claro, da dimensão de controle e restrição que ele exerce via prestação de contas adequada e controle democrático, porém sem construir apologias que apenas ressaltem este aspecto por si só necessário.

Como é notório, o poder político não é facilmente controlado, a dinâmica dele é contrária ao comando e limitação, a despeito disso para assegurar as pessoas em relação ao arbítrio das autoridades germinaram as primeiras doutrinas sobre o tema e toda a constituição do Estado de Direito, culminando hodiernamente no Estado democrático de direito que postula o aprimoramento das instituições políticas em torno da democracia formal e substancial, bem como o refinamento e garantia das prerrogativas do Estado de direito e do Estado social. O Estado democrático de direito requer o controle recíproco entre os poderes estatais e sobre seus agentes e também o controle da sociedade na fiscalização das instituições políticas e seus agentes, responsáveis pela concretização dos objetivos, metas e finalidades demarcados na ordem constitucional.

Na República, tendo em vista as competências constitucionais das entidades federativas, em suas dimensões prestacionais em face dos direitos e garantias sociais, as funções institucionais específicas do Estado (legislativas, executivas e judiciais) condicionam-se ao cumprimento não facultativo do que lhes foi estabelecido, sob pena de fazê-lo coativamente.

A dimensão de Estado democrático de Direito passa pela avaliação da eficácia e legitimidade dos procedimentos utilizados no exercício de gestão dos interesses públicos e sua própria demarcação, a partir de novos comportamentos institucionais e novos instrumentos políticos de participação que expandam a estatura democrática da construção social de uma cidadania contemporânea.

O Poder Judiciário não dispõe de autorização para fazer políticas públicas, contudo pode e deve afiançar que as escolhas públicas já tomadas e inseridas na Constituição, que delimitam os objetivos e finalidades da República Federativa sejam cumpridas. Todavia, sem perder de vista que as políticas públicas relacionadas à concretização das prestações sociais são coletivas e universais, deste modo, a atuação do Judiciário deve ser criteriosa para não tornar individual o que na sua essência foi estruturado como coletivo.

Considerações finais

Existe um infindável número de situações que poderiam ser mencionadas com o intuito de elucidar como é mister construir, aprofundar e aprimorar o diálogo entre direito e políticas públicas. A aproximação e a troca de saberes e expertises entre estes campos pode ajudar a transcender ao debate sobre ativismo judicial em matéria de políticas públicas e conduzir a articulações bem mais promissoras de parceria.

Inclusive, a visão que aqui se pretendeu afirmar não fica circunscrita ao caráter instrumental do direito no processo de estruturação das políticas públicas,

enquanto uma ferramenta ou tecnologia de construção e operação de políticas públicas, uma vez que também este seria um olhar parcial sobre a riqueza que existe no diálogo, pois as políticas públicas modelam direitos e também são modeladas pelo direito. Assim, a imbricação existente entre eles não pode conferir a nenhum dos campos um caráter meramente instrumental em relação ao outro, antes é preciso reconhecer um caminho comum de mútua afirmação e aliança.

Portanto, é preciso romper com a tendência de fragmentação do conhecimento em seus ambientes tradicionais de análise e construir pontes que sirvam para interconectar saberes, especialmente em relação ao campo do direito e das políticas públicas, visando explorar novas possibilidades de pesquisa social aplicada.

Referências

ABREU, Lidiane Rocha. *Bolsa Família: uma política pública de acesso aos direitos sociais*. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, 94, 01/11/2011 [Internet]. Disponível em www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10740. Acesso em 03/05/2014.

APPIO, Eduardo. **Controle Judicial de Políticas Públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2007.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 16. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DIMOULIS, Dimitri. **Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

EMERIQUE, Lilian Balmant. “Exame jurisdicional das políticas públicas de direitos sociais e a judicialização da política”. In: **Revista OAB/RJ**, n.2, v. 26, jul. a dez. 2010, p. 53-80.

FARIA, José Eduardo (org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. 1. ed. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 1998.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: RT, 2005.

GARCIA, Maria da Glória. **Direito das políticas públicas**. Coimbra: Almedina, 2009.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: UNESP; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. T. II. 5. ed. Coimbra: Coimbra, 2003.

PALU, Oswaldo Luiz. **Controle dos atos de governo pela jurisdição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

PASQUINO, Gianfranco. **Curso de Ciência Política**. Cascais: Principia, 2001.

PIÇARRA, Nuno. **A separação dos Poderes como doutrina e princípio constitucional**. Coimbra: Coimbra, 1989.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas, uma revisão da literatura*. In: **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

Recebido em 04/01/2016
Aprovado em 27/04/2016