

Defensoria Pública, Estado e atuação coletiva:

potencializando as políticas públicas sociais e o acesso à justiça

Ana Carolina Farias Almeida da Costa

Mestre em Planejamento em Políticas Públicas - UECE

Francisco Horácio da Silva Frota

Doutor em Sociologia pela Universidade de Salamanca

Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da UECE

Resumo

Este artigo visa à compreensão das origens das políticas públicas, do seu desenvolvimento no Estado brasileiro, dos seus ciclos/processos, bem como se propõe a uma análise mais aprofundada dos seus participantes, os chamados atores do ciclo de políticas públicas. Para tanto, apresentam-se fundamentações teóricas de autores próprios da Sociologia, assim como de outros que vêm apresentando vasta bibliografia sobre políticas públicas na área do Direito.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Justiça. Defensoria Pública.

Abstract

This article aims to understand the origins of public policies, their development in the Brazilian State, their cycles / processes, and proposes a more in - depth analysis of its participants, the so - called actors of the public policy cycle. In order to do so, we present theoretical foundations of authors of Sociology, as well as others who have been presenting a vast bibliography on public policies in the area of Law.

Key words: Public Policies. Justice. Public defense.

Introdução

Este artigo visa à compreensão das origens das políticas públicas, do seu desenvolvimento no Estado brasileiro, dos seus ciclos/processos, bem como se propõe a uma análise mais aprofundada dos seus participantes, os chamados atores do ciclo de políticas públicas. Para tanto, apresentam-se fundamentações teóricas de autores próprios da Sociologia, assim como de outros que vêm apresentando vasta bibliografia sobre políticas públicas na área do Direito. Nesta senda, aprofunda-se o estudo sobre a judicialização e a juridicização das políticas públicas, com foco na apresentação do seu percurso histórico no Brasil, bem como na relação desse tema com a atuação específica da Defensoria Pública enquanto ator participante do ciclo de tais políticas, responsável pela luta na implementação de direitos que favoreçam os despossuídos.

1. Breve histórico sobre as políticas públicas

No processo de constituição da política pública como campo ou área do conhecimento transcorreu nos Estados Unidos, embora na Europa já se desenvolvessem reflexões sobre o tema ao analisar o Estado. H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton são considerados os fundadores do tema (SOUZA, 2006, p. 24).

O primeiro introduziu nos anos 1930 a expressão *policy analysis* (análise de política pública) como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Simon (1957) desenvolveu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional.

Lindblom (1959) avançou ao questionar a ênfase no racionalismo daqueles autores, propondo a incorporação de outras variáveis, como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Para ele, as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

Finalmente, Easton (1965), define política pública como sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e ambiente, visto considerar que elas receberiam *inputs*

dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse influenciando seus resultados e efeitos (SOUZA, 2006, p. 24).

De acordo com a mesma autora, desde então, foram propostas várias definições de políticas públicas, porém a abordagem mais importante “continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (SOUZA, 2006, p. 28).

No processo de constituição desse campo de pesquisa, foram propostos também vários modelos explicativos entre os quais destaca-se, em razão dos objetivos desta dissertação, o modelo do ciclo de políticas públicas, o que facilita a compreensão das repercussões da reforma do Estado (efetivada no Brasil a partir de 1994) sobre as políticas públicas de corte social.

Destaca-se, também, o modelo que, segundo a autora, sofre influências do “novo gerencialismo público” e ajuste fiscal, voltados para a eficiência (como principal objetivo), aliada à importância da credibilidade e à delegação para instituições com “independência” política, a exemplo de “reformas no sistema social, que diminuiriam os riscos da ação coletiva” (SOUZA, 2006, p. 35).

A mesma autora desenvolve a pesquisa com o objetivo de compreender a política pública como ação do Estado e como campo do conhecimento. Admite que a introdução das políticas públicas na área governamental e como ferramenta de decisão pressupunha a valorização da tecnocracia como forma de enfrentar as consequências da Guerra Fria e que, no campo do conhecimento, tratou-se de um terceiro caminho da ciência política ao buscar entender como e porquê os governos optam por determinadas ações.

Instituída como subárea da ciência política nos Estados Unidos, a política pública evoluiu como campo de saber interdisciplinar da Sociologia, do planejamento urbano, da Antropologia, do Direito, da Economia e outros campos do conhecimento, analisando as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

Souza (2006, p. 22) assevera que o objeto da política pública, na visão dos seus fundadores, seria o governo em si, abstraído das funções do Estado, tendo como pressuposto “que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes”.

Contudo, o foco no governo como objeto das políticas públicas mereceu várias críticas da autora que o considerou limitado ao excluir: a) o aspecto conflituoso da referida política; b) os limites que cercam as decisões dos governos; c) as possibilidades de cooperação entre os governos; d) outras instituições e grupos sociais. Desse modo, considerando que “o todo é mais que a soma das partes” argumenta que as “definições de política pública assumem uma visão holística”. E, para fortalecer seu argumento, afirma:

Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos (SOUZA, 2006, p. 25).

Além disso, menciona que existem outras vertentes teóricas de origem europeia anteriores, segundo as quais a política pública é posta como objeto de análise pela via de interpretação do Estado, entendendo que o governo é a sua instituição por excelência.

Saravia e Ferrarezi (2006) adotam linha de pensamento semelhante à de Figueiredo e Figueiredo (1986) – um dos trabalhos pioneiros sobre políticas públicas no país – e admitem que no campo de análise devem ser relacionadas as características mais gerais dos sistemas políticos e das relações que se estabelecem entre políticas públicas e política, de um lado, e entre governo e sociedade, de outro.

Diferenciando-se da análise de Souza (2006), que situa a emergência das políticas públicas no limiar da década de 1950, no contexto da Guerra Fria, Saravia e Ferrarezi (2006, p. 26) admitem que as políticas públicas são formas modernas de lidar com as incertezas. Afirmam que no contexto da atividade governamental de outros países houve, nos anos 1980, um deslocamento do planejamento para a política pública, após a deterioração dos antigos sistemas de planejamento ou devido à sua inadequação para dar respostas às demandas da sociedade no contexto de crises do capital na década de 1970, quando também havia o “desejo crescente de participação democrática nas decisões estatais, na sua implementação, no seu controle e nos seus benefícios”.

Porém, chamam a atenção de que ao iniciarem-se em alguns países europeus, no Japão, Estados Unidos e Canadá, as políticas públicas tinham por objetivo responder, de forma mais eficiente, às demandas e necessidades sociais, enquanto na América Latina, apenas o Chile, aplicaria critérios e técnicas de política pública em algumas áreas de ação governamental, particularmente no que diz respeito à coordenação central das políticas.

Importante destacar que Saravia e Ferrarezi (2006, p. 27) enfatizam as limitações de análises apenas jurídicas na compreensão do fenômeno estatal e concluem que a “perspectiva da política pública integra adequadamente a dimensão jurídica e esta se auxilia dos

insumos que as análises de política pública lhe provêm”. Mesmo assim, eles admitem a possibilidade de realização de análises sobre as formas de condução das atividades governamentais mediante utilização das categorias de política pública.

Finalmente, ao entender a relação entre a política pública, a sociedade política e a sociedade em geral, Saravia e Ferrarezi (2006, p. 28) compreendem que a política pública seria então, “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” sendo “possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório”.

Vista sob uma perspectiva operacional, os autores ora mencionados definem política pública como um

sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAVIA e FERRAREZI, 2006, p. 29).

Uma das maiores contribuições dos autores ora citados é o entendimento de que o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta, não é uma ordenação tranquila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado e que o formato concreto dependerá de cada sociedade específica. Reforçando esse pensamento, afirmam que:

A perplexidade perante a turbulência e a aparente não governabilidade das políticas públicas e da ação governamental, a sensação de “desordem” que elas deixam perceber, não afetam apenas o cidadão. Os atores administrativos, políticos e seus analistas constatarem igualmente a extrema complexidade das políticas públicas e as aparentes debilidades do Estado para cumpri-las (SARAVIA e FERRAREZI, 2006, p. 29).

No entanto, essa perspectiva errática das políticas públicas pode ser bem compreendida mediante o entendimento de que elas constituem um campo de disputas que se relacionam às demandas e respectivas respostas (ou não) por direitos que podem estar relacionados tanto à igualdade quanto ao reconhecimento. Em resumo, trata-se da utili-

zação das políticas públicas por interesses sociais contrários, em distintas circunstâncias e contextos socioeconômicos e políticos.

Ao considerar a natureza dinâmica das políticas públicas especialmente sua “não ordenação tranquila”, Saravia e Ferrarezi (2006), apontam as limitações do modelo racional de análise de política pública e exemplificam diversas formas de estudá-las, a depender do ponto de vista em que se situa o analista. Ainda sob o aspecto da difícil conceituação e das inúmeras perspectivas de abordagem, Liberati (2013, p. 178) afirma que políticas públicas são

[...] programas de ação governamental que têm a finalidade de coordenar os meios à disposição do Estado, e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas Públicas são metas coletivas conscientes e, como tais, um problema de direito público em sentido lato. Materialmente, se traduzem por ações programas, princípios, diretrizes, objetivos e normas, de caráter permanente e universal, que orientam a atuação do Poder Público em uma determinada área.

Ao caracterizar as políticas públicas, Dias e Matos (2012, p. 15), admitem tratar-se de um meio de concretização dos direitos codificados nas leis de um país e citando Bucci (2008, p. 254) esclarecem que “a Constituição não contém políticas públicas, mas direitos cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas”.

A conversão de uma política de governo em política pública, segundo Dias e Matos (2012, p. 15), requer uma base em programas concretos, critérios, linhas de ação e normas; planos; previsões orçamentárias humanas e materiais; além das disposições constitucionais como leis, regulamentos, decretos e resoluções administrativas.

Interessante mencionar que em vários textos relativos às políticas públicas há um certo grau de indefinição em alguns termos que são do vocabulário jurídico e dizem respeito especificamente à atuação da Administração Pública, por meio de seus atos administrativos. Em alguns casos o leitor é levado a confundir termos que têm significados diferentes tais como, serviços públicos, interesse público, interesse social, interesse coletivo e interesse difuso. É preciso alertar que cada uma dessas expressões tem conteúdo jurídico próprio e não se confundem na linguagem técnico-jurídica e que tal confusão implica, inclusive, na má compreensão do fenômeno da juridicização e judicialização das políticas públicas.

Na agenda política e nas discussões sobre a criação de políticas públicas, a expressão serviço público é, por vezes, empregada em sentido amplo, abrangendo toda e qualquer

atividade efetuada pela Administração Pública, o que não é verdade. Medauar (2014, p. 361) esclarece que “Na história do direito administrativo, a expressão *serviço público* foi trabalhada como teoria, como concepção, nas primeiras décadas do século XX, pela *Escola do Serviço Público*, também chamada de Escola de Bordeaux, encabeçada pelos franceses Duguit e Jéze”.

A referida autora assevera ainda que essa teoria sofreu abalo quando a execução dos serviços públicos passou a ser prestada por particulares, por meio das concessões, permissões, parcerias público-privadas, porém, conclui que não há qualquer abalo à teoria tendo em vista que a **prestação** dos serviços estatais pode ser realizada de modos variados (2014, p. 136).

Acredita-se que a referida autora chegou a essa conclusão tendo em vista que, de acordo com a CF/88, a **titularidade** do serviço público ainda é responsabilidade estatal, tanto em casos de ação danosa como de omissão estatal. Assim, afirma que

A atividade de prestação de serviços públicos não se encontra em crise, nem desapareceu; ao contrário, hoje reveste de grande importância, sobretudo porque impõe ao poder público uma exigência de atendimento das necessidades básicas da vida social, ligadas, inclusive, a direitos sociais assegurados na Constituição. (MEDAUAR, 2014, p. 136)

A ideia do que deve ser e do que não deve ser responsabilidade do Estado varia com a concepção filosófica que se tenha dele. Para quem admite o Estado brasileiro como um Estado Democrático de Direito com forte conotação social, a compreensão das funções e responsabilidades do Estado, assim como dos serviços que ele deve prestar, são muito mais abrangentes do que quem adota uma concepção (neo)liberal de Estado. Isso também influenciará a criação das políticas públicas e, conseqüentemente, as demandas que serão judicializadas ou jurisdicizadas (o que será melhor explanado no tópico 5).

Assim como Bucci (2013), Medaur (2014, p. 136) compreende que o que caracteriza uma determinada atividade como serviço público depende da concepção política dominante, da concepção sobre o Estado e o seu papel, ou seja, a definição do que seja ou não serviço público de responsabilidade estatal depende de uma escolha política que pode estar fixada na Constituição de um país, na lei ou na tradição.

Outras expressões que geram uma certa confusão nos textos sobre políticas públicas e que recebem tratamento diferenciado no Direito Administrativo são: interesse público, interesse geral, interesse coletivo, interesse difuso e interesse social. A primeira expressão é amplamente utilizada no direito administrativo, sendo o “fundamento, fim e limites de atos e medidas” da Administração (2014, p. 160).

Como o objetivo da presente dissertação não é jurídico, restringir-se-á a análise ao **interesse público** destacado por Medauar (2014, p. 161) como aquele que é possível associar “ao que deveria ser o bem de toda a população, a uma percepção geral das exigências da sociedade”. Apesar da reconhecida dificuldade conceitual, a autora apresenta uma lista de significados que são comumente atribuídos ao interesse público:

a) Consiste na soma de interesses particulares; b) vai além da soma dos interesses particulares; c) é interesse específico da sociedade, distinto, por sua essência, dos interesses particulares; d) é a soma, ao máximo, de bens e serviços; e) o valor ético no padrão do interesse público significa que a ação ou o ato administrativo é benéfico para todo mundo; f) “conjunto de necessidades humanas às quais o jogo dos direitos fundamentais não satisfaz de modo adequado e cujo atendimento, no entanto, condiciona a realização dos destinos individuais. (Rivero)”. (MEDAUAR, 2014, p. 160-161).

É importante reconhecer, no tocante ao ciclo das políticas públicas, que o interesse público a determinar a pauta de discussões e até a criação de uma política não pode ser um interesse pessoal do administrador público. Ao revés, o interesse público é a meta a ser atingida por meio de ato administrativo que cria uma política pública de interesse da população. Por isso, as escolhas em termos de criação dessas políticas são tão difíceis, pois envolvem uma gama de interesses, de diversos atores, que objetivam direitos diversos em um cenário em que os recursos são limitados. Nesse sentido, Liberati, (2013, p. 87), afirma que:

A implementação ou execução de políticas públicas derivam de escolhas pois envolvem conflitos entre as camadas sociais que têm interesses diferentes. Essas escolhas por sua vez dependem dos recursos disponíveis que privilegiarão uns em detrimento de outros direitos. De certa forma, as escolhas significam o conteúdo ético das decisões políticas, que, por vezes, podem ser trágicas no sentido de que algum dos direitos não será atendido.

Certo é que de um lado há essa dificuldade na escolha do que deve ser compreendido como interesse público, prestado via serviço público, criado a partir de uma política pública; de outro, há obrigatoriedade de os direitos fundamentais previstos numa Constituição com força normativa não poderem ficar indefinidamente à mercê de decisões políticas. Por isso, é tão relevante a compreensão dos tipos de políticas públicas, ciclos/processos e atores.

2. Ciclo das políticas públicas: tipos, procedimentos e atores

Decorre do senso comum a ideia de que toda política pública é criada e implementada com vistas à concretização de direitos sociais previstos na CF/88 ou que, pelo menos, tenha cunho social. Na realidade, há vários tipos de políticas públicas. A fim de ilustrar o que se afirma, apresenta-se abaixo a tipologia de política pública que tem como critério a ação que repercutirá na vida dos cidadãos:

Política social: saúde, educação, habitação, previdência social.
Política macro-econômica: fiscal, monetária, cambial, industrial.
Política administrativa: democracia, descentralização, participação social.
Política específica ou setorial: meio ambiente, cultura, agrária, direitos humanos (DIAS e MATOS, 2012, p.17).

Os mesmos autores apontam outra classificação, agora tendo como parâmetro as arenas decisórias, finalidades e o alcance das ações - é a conhecida "tipologia de Lowi" ou Teoria das Arenas de Poder, em que cada tipo de política "pressupõe uma rede diferente de atores, bem como de arenas, estruturas de decisões e contextos institucionais diferentes". Destacam ainda uma classificação que tem como parâmetro o alcance das ações. Assim as políticas públicas poderão ser focalizadas, quando se destinam a um público específico, ou universalistas, quando se destinam a todos indistintamente (DIAS e MATOS, 2012, p. 17-19).

No presente estudo optou-se pela análise de políticas públicas de cunho **social** e, em alguns momentos, **setoriais**, sejam de abrangência definida ou indefinida (**focalizadas** ou **universalistas**), implementadas ou a partir de ações judiciais ajuizadas pela Defensoria Pública ou por meio de mediações, conciliações ou Termos de Ajustamento de Conduta - TACs firmados com a Administração Pública, também por iniciativa das Defensorias.

De acordo com Viana (1996), na América Latina os eixos de preocupações referentes ao tratamento sobre as Políticas Públicas foram: a) o conceito propriamente dito; b) as teorias explicativas dos sistemas de proteção social onde tais políticas se inserem; **c) o ciclo de vida de cada uma das políticas**. Para a autora, tais posicionamentos significariam um avanço, em relação às abordagens descritivas e funcionalistas vigentes há algumas décadas.

Para esta autora, a importância do estudo sobre as fases da política pública – cada etapa do seu ciclo de vida de (emergência, formulação e implementação) – é o entendimento de que os atores sociais interferem de forma diversa e com peso específico.

As políticas públicas comportariam, conforme Viana (1996), inúmeras decisões com alto grau de interdependência, as quais poderiam ser agrupadas em três processos: a emergência, a formulação e a implementação. Suas contribuições seriam: a percepção da ação pública como regulação e não como tipos de intervenção; a precisão de tipos de regulação; a identificação dos possíveis conflitos no exercício de regulação e, por conseguinte; no quadro de consequências e reações às atividades de regulação, isto é, à formação de políticas.

Do ponto de vista metodológico, Viana (1996) propõe uma abordagem direcionada ao entendimento das políticas públicas em face do novo padrão de desenvolvimento capitalista. Ela considera o processo de globalização, a socialização da política mundial ensejando o aparecimento de uma nova questão social, a existência de novos atores no plano interno e externo (além dos atores transnacionais); novas demandas e novos paradigmas na área social e mudanças nos modos de atuação do Estado no espaço nacional, as quais induzem a diferenciações no interior das políticas sociais. Cada uma destas (saúde, educação, habitação, entre outros) apresentaria graus diversos de resistência às mudanças do padrão de intervenção do Estado, ocasionando desenvolvimentos próprios.

Na verdade a autora sinaliza uma crítica aos conceitos funcionalistas e descritivos de política pública e desenvolveu reflexão sobre o tema no contexto de mundialização do capital, admitindo a emergência de novos atores sociais, novas demandas e novas formas de atuação do Estado no espaço nacional.

Identifica estudos que buscam superar a tendência de cisão entre sujeito e objeto, utilizando, para tanto, a expressão **ação social** para designar o ato de fazer políticas públicas (a relação entre os atores governamentais e os outros não é encarada de forma dicotômica, mas um processo contínuo). Entretanto, recomenda que não se trataria de “camisa-de-força” por meio do qual bastasse identificar um conjunto de atores preestabelecidos (atores dominantes / burocratas / interesses do grupo hegemônico).

Ao buscar apoio em Lemieux (1994), ela destaca o caráter normativo e regulador das políticas públicas ao compreendê-las como tentativas de regular situações que apresentam problemas públicos, afloradas no interior de uma coletividade ou entre coletividades. Por sua vez, o autor define problema público como aquele problema que interfere, de alguma maneira, na repartição de meios, entre os atores sociais.

Tais situações expressar-se-iam no interior de uma coletividade ou entre coletividades, no Estado nacional ou em esferas regionais e municipais de um mesmo país. Por sua vez, problema público, para Viana (1996), é aquele que interfere na repartição dos meios entre os atores sociais. A coletividade é entendida em sentido amplo, tal seja: Estado nacio-

nal; instâncias subnacionais de governo (estadual ou municipal); ou até mesmo uma instituição.

O termo **tentativas de regulação** das Políticas Públicas visam, segundo a autora, demarcar que o ato de normatizar uma situação pode ser visto de diferentes formas pelos atores sociais envolvidos com uma determinada política. Não haveria, uma homogeneidade dos atores sociais na recepção dessas tentativas de regulação por meio das políticas públicas, as quais seriam recebidas de formas diferenciadas por atores distintos.

Adotando a mesma ideia do ciclo das políticas públicas, mas denominando-o de processo, Saravia e Ferrarezi (2006) e Bucci (2013), consideram que “numa visão sequenciada do processo – que é pouco mais que um exercício de compreensão – é possível verificar várias etapas num processo de política pública”.

Saravia e Ferrarezi (2006, p. 32) destacam como fases desse ciclo/processo: 1) agenda que consiste na inclusão de determinado pleito na lista de prioridades, do poder público; 2) elaboração que consiste na delimitação de um problema e na determinação de alternativas ; 3) formulação, que inclui a seleção, definindo objetivos e marco jurídico, administrativo e financeiro; 4) implementação, constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política; 5) execução, tratando-se de pôr em prática efetiva a política; 6) acompanhamento, que é o processo sistemático de supervisão da execução, com vistas a eventuais correções; 7) avaliação, que consiste na mensuração e análise dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas.

No que diz respeito aos participantes do ciclo/processo de políticas públicas, Liberati (2013, p. 83-84), partindo do pressuposto que o Estado brasileiro é um Estado Social e que este tipo de Estado não existe sem a implementação de políticas públicas de cunho social, afirma que não há uma definição clara de políticas públicas pois “A definição extensiva de caráter genérico dado às políticas públicas falha, ao considerar que elas somente resultam de uma decisão produzida por autoridade pública, não contemplando outros agentes”.

Essas agentes (ou atores) são fundamentais à propositura, à discussão, à elaboração e à implementação de todo o ciclo das políticas públicas e na cena política é possível identifica-los como: Estado, órgãos de governo, burocracia, agentes técnicos, sociedade civil, ONGs, grupos, organizações do terceiro setor, movimentos, partidos políticos, mídia, associações comunitárias, entre outros – todos com interações complexas entre si e profunda interdependência.

De acordo com Dias e Matos (2012, p. 39) esses inúmeros atores têm como papel fundamental “influenciar de algum modo as políticas governamentais, defendendo seus interesses próprios ou dos grupos que representam”, para tanto, podem se valer de práticas e expedientes diversos, tais como reuniões, *lobby*, greve, mobilizações, entre outros.

Ou seja, os interesses dos atores são distintos, e por vezes até conflitantes, de modo que a implementação da política depende, em boa medida, da correlação de forças existente num dado caso concreto.

Os mesmos autores (2012, p. 42-44) ressaltam que há várias formas de classificar os atores que participam do processo de formulação das políticas públicas, mas basicamente se distinguem em: a) formais (definidos pela Constituição Federal, Constituições Estaduais e Leis Orgânicas); b) informais (participantes não regidos pela Constituição Federal, não recebem funções específicas no processo de preparação de políticas públicas, mas podem se constituir como atores de grande relevância, como é o caso dos movimentos sociais); c) individuais (pessoas que agem intencionalmente na arena política, procurando influenciar o processo de implementação das políticas públicas); d) coletivos (são grupos e organizações que agem intencionalmente na arena política, procurando influenciar o processo de implementação das políticas públicas); e) públicos (compõem o sistema político, exercendo funções públicas como ocorre com todos os atores que ocupam cargo no governo); f) privados (não possuem vínculo direto com a estrutura administrativa do Estado).

Dias e Matos (2012, p. 42-44 e 50) dão especial enfoque ao Poder Judiciário, classificando-o como ator do tipo **formal**, eis que sua estrutura está inserida na própria Constituição; **individual**, pois a decisão de cada um dos magistrados tem reflexo próprio na execução ou não de uma política pública; **público**, pois são servidores públicos que têm como função interpretar a lei e resolver os conflitos. Afirmam ainda que:

No processo de formulação de políticas, o Judiciário pode exercer diferentes papéis, que cumprem determinadas funções, entre as quais: ator com poder de veto, ator com poder de decisão, árbitro imparcial e representante da sociedade. Quando atuam como árbitros, os tribunais atuam assegurando a aplicação efetiva das políticas públicas “como um fiscalizador externo de contratos firmados por terceiros (inclusive os contratos inscritos na Constituição) e um mediador entre as partes do contrato”. (DIAS E MATOS, 2012, p. 50)

Diversos autores, na mesma linha de raciocínio de Dias e Matos (2012), dão especial enfoque na atuação do Poder Judiciário enquanto instituição que participa, ainda que de modo não programado, do ciclo das políticas públicas. Esquecem-se, porém, que este Poder tem como uma das principais características a inércia, ou seja, sua atuação da jurisdição depende diretamente e, quase que exclusivamente (salvo raríssimas exceções processuais), da demanda de outras pessoas (naturais, jurídicas, públicas ou privadas), assim como da demanda de instituições de viés constitucional, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, entre outras.

Em outros termos, muitos autores transportam o foco de discussão sobre a **judicialização** das políticas somente sobre a atuação, limites e poderes do Poder Judiciário (tema em que há vasta literatura), como se somente ele, por meio de seus juízes, pudesse ocasionar tanta repercussão sobre a implementação ou não de políticas públicas. Nesse sentido, existem, inclusive, inúmeras discussões sobre os limites do ativismo judicial (em grande medida instituto que também é analisado de modo equivocado por vários autores ao abordarem a **judicialização** das políticas públicas).

Com frequência os autores esquecem-se de abordar o papel de outras instituições integrantes do Sistema de Justiça Brasileiro¹, tais como o Ministério Público (responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis) e a Defensoria Pública (responsável, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, pela orientação jurídica, pela promoção dos direitos humanos e pela defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados), enquanto atores do ciclo de políticas públicas. Ressalte-se: atores que efetivamente têm atribuição constitucional de demandar perante o Judiciário e que realmente iniciam o ciclo de política pública judicializado.

Com vistas a observar a atuação da Defensoria Pública, enquanto um dos atores participantes do ciclo de políticas públicas por meio da **juridicização** e da **judicialização** dessas políticas, o presente trabalho apresentará, na sequência, cada um dos tópicos necessários à compreensão do problema de modo sistêmico.

3. Judicialização e juridicização das políticas públicas

Liberati (2013, p. 101-103), ao abordar a administração e a execução das políticas públicas relembra que a CF/88, diferentemente da Constituição anterior (CF/67, com Emenda n.1 de 1969), tem caráter descentralizador de responsabilidade e competências dos entes federados. No período ditatorial, as políticas públicas eram criadas pela União e executadas de modo uniforme em todo o território nacional, sem observância das peculiaridades regionais e das necessidades da população local. E continua

O modo idêntico e universal de execução das políticas públicas obrigava o operador social ou sistema judicial – quando acionado – a tomar

¹ Por Sistema de Justiça entende-se o conjunto de instituições governamentais que atuam em conjunto com o Poder Judiciário para o desempenho da sua função jurisdicional, destacando-se aquelas cuja missão é

muitas vezes, decisões desgarradas da realidade de determinada região. Isso podia resultar em desprestígio da proteção dos direitos fundamentais. (LIBERATI, 2013, p. 102)

Tal cenário, ao menos em tese, parece ter sido extirpado da Constituição atual eis que nela há grande preocupação com as características dos problemas regionais, assim como da oferta de qualidade de vida digna a todos os brasileiros. Além dessa característica inicial, o referido autor relembra erros havidos em legislações anteriores ao previrem políticas públicas sem a correspondente dotação orçamentária. Tal dificuldade foi experimentada, por exemplo, na execução das políticas públicas decorrentes do estatuto da criança e do Adolescente e do Estatuto do Idoso, pois, mesmo as leis prevendo prioridade absoluta, não haviam sido destinados recursos financeiros (LIBERATI, 2013, p. 103). Ou seja, o autor relembra o óbvio: não é possível executar uma política pública sem o correspondente recurso financeiro.

Porém, uma vez criada determinada política pública, ressalta que a população tem instrumentos jurídicos para a cobrança de sua efetivação, uma vez que o Estado deve agir como garantidor dos direitos fundamentais previstos na CF/88 e uma vez que se escusa de cumprir a determinação legal

[...] vários foram os meios judiciais previstos na Constituição que podem ser utilizados para exigir a atuação positiva do Estado na efetivação dos direitos fundamentais, dentre eles destacam-se, a Ação Popular, o Mandado de Segurança Individual e Coletivo, o Habeas Corpus, o Habeas Data, o Mandado do Injunção e a Ação Civil Pública. (LIBERATI, 2013, p. 103)

Vários desses instrumentos são utilizados pela Defensoria Pública, na defesa dos interesses dos seus assistidos, quando o Estado se omite em cumprir políticas públicas, como se verá de modo específico em tópico seguinte, momento em que será analisado o **I Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública**, elaborado em 2013.

Assim sendo, Bucci (2013, p. 192) admite que a existência da **judicialização** da política [pública] é um fator que expressa a processualidade das políticas públicas, ou seja, a busca pelo Poder Judiciário deve ser inserida como uma das partes do ciclo das políticas públicas,

essencial para a realização da justiça ou cuja atuação envolve a elaboração de políticas públicas e a oferta de serviços que possibilitam aos cidadãos a defesa de seus direitos, tais como: Defensoria Pública, Ministério Público, Ministério da Justiça e outras instituições assemelhadas.

haja vista possíveis omissões do Estado ou mesmo descumprimento de políticas já existente – ideia defendida no presente estudo, com foco na atuação da Defensoria Pública. Neste sentido, afirma que:

O processo judicial vem-se modernizando e atualizando não apenas no Brasil, de modo a buscar corresponder ao anseio social. São exemplos disso os processos coletivos, a abertura ao tratamento dos interesses difusos e coletivos, a adoção das tecnologias de informação e comunicação, e uma série de inovações processuais e procedimentais que decorrem da litigiosidade de massa, isto é, a ampliação das formas de acesso à justiça e, ligado a isso, o aumento da importância social dessas formas de solução de controvérsias, em busca de maior amplitude e eficácia. (BUCCI, 2013, p.192)

Sabe-se que há vasta literatura no âmbito da **judicialização** das políticas públicas, mas a autora enfatiza que a discussão agora não é mais sobre a possibilidade ou não de busca desses direitos por meio do Poder Judiciário. Isso não se questiona mais. A dúvida agora é saber “o conteúdo e os limites da decisão judicial” (BUCCI, 2013, p. 192).

Tais limites têm implicação na atuação da Defensoria, enquanto uma das atoras do ciclo de políticas públicas, pois o Judiciário, inerte por definição, só atua quando instado pelas pessoas e instituições que têm capacidade postulatória no Estado Brasileiro. Em outros termos, se o Judiciário já é compreendido com um dos atores do processo (ciclo) das políticas públicas, e se ele só pode se manifestar após uma demanda, é óbvio que a instituição reiteradamente demandante (litigante habitual), como é o caso da Defensoria, também deve ser considerada como um ator dessa política.

Nesse sentido, Bucci (2013, p. 193) refaz o histórico da atuação do Judiciário brasileiro e demarca a década de 1990 como um momento de inflexão em suas posturas, apresentando como marco a criação da Ação Civil Pública em 1985 - lei que inaugura no Brasil as ações coletivas e que tutela atualmente meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, urbanística, turístico e paisagístico, infração à ordem econômica e à ordem popular, ou qualquer outro interesse difuso ou coletivo - como uma das razões para a **judicialização** das políticas públicas.

Outro ponto relevante para o aumento da **judicialização** das políticas públicas foi a ampliação da tutela de urgência, inicialmente prevista no Código de Processo Civil de 1973 apenas como medidas cautelares, criando-se em 1994 a tutela de urgência e em 2002 a tutela de evidência. Para a autora,

A recuperação desse percurso histórico é interessante para desfazer um senso comum que se criou sobre hipotético “ativismo judicial”. Se existe um controle judicial mais presente (incômodo, em certa medida, para os gestores públicos) sobre a atuação governamental, não se trata de exercício de voluntarismo por integrante da magistratura, mas de um movimento consistente, formalizado pelo Poder Legislativo, cujo sentido claro é evitar a procrastinação das decisões sobre os conflitos sustentando a decidibilidade judicial mas célere e eficaz. (BUCCI, 2013, p 194).

Ressalte-se que pela análise dos julgados relativos ao tema das políticas públicas no Supremo Tribunal Federal – STF, percebe-se que por volta dos anos 2000 a corte começa a sair de uma posição de inércia em relação à concretização das políticas públicas (oportunidade em que fundamentava a sua inação no dogma da tripartição dos poderes) para se tornar garante da concretização de direitos dispostos na CF/88. Nesse sentido, Bucci (2013, p. 195) afirma que se deixou de lado um estado de “passividade judicial” que vigia até a Constituição anterior.

Exemplo do que se afirma é a Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 45, julgada pelo Supremo Tribunal Federal – STF, com decisão publicada em 04 de maio de 2004, onde constatou-se a legitimidade constitucional do controle e da intervenção do Poder Judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental na não concretização dos direitos sociais, econômicos e culturais.

Bucci (2013, p. 197) adverte que nesse processo de **judicialização** das políticas públicas:

Cumprido ao autor da ação, quando invoca a inércia do poder público, a execução parcial ou incompleta da política, ou a ausência da destinação de recursos, demonstrar que a expectativa é legítima, no quadro de funcionamento dos poderes da república. Em defesa, cabe ao agente governamental demonstrar a existência de plano, a adoção ou encaminhamento das medidas pertinentes e a reserva dos recursos. [...] E a decisão judicial há de ser baseada na confrontação do dever existente com a real competência do agente público para a implementação da política.

Também nesse processo é importante destacar o que Bucci (2013) designa como contraditório social, efetuado pelo Ministério Público quando requer em juízo a implemen-

tação de políticas públicas. Compreende-se que a mesma ideia pode ser estendida para a atuação da Defensoria Pública e de forma ainda mais perceptível pois os assistidos dessa intuição são os reais interessados na concretização de direitos sociais que, diuturnamente lhe são retirados ou não são conferidos pelo Estado.

Outro limite à judicialização das políticas públicas é apresentado por Liberati (2013, p. 158), que resume a polêmica em três correntes:

A primeira corrente entende que o Poder Judiciário pode intervir nas políticas públicas imediatamente, em relação ao Estado, para a proteção dos direitos fundamentais, assim que violados ou ameaçados de violação, sem perquirir qualquer condição. A segunda corrente entende que o Poder Judiciário não pode intervir nas políticas públicas porque esse assunto não é da sua competência, mas do Legislativo e do Executivo, obrigando-se a observar a independência dos poderes constituídos. **A terceira corrente defende a possibilidade de intervenção do Judiciário nas políticas públicas, desde que haja recurso financeiro suficiente, para financiar a política sub judice, e que os direitos violados pertençam àquele núcleo essencial de direitos fundamentais, sem os quais a dignidade da pessoa humana sofreria séria diminuição.** (LIBERATI, 2013, p. 158)

O autor escolhe a terceira opção, mas, curiosamente, em outra passagem de seu texto afirma que a implementação das políticas deve “seguir o comando constitucional; está é a primeira e mais importante regra para a implementação das ações públicas: a legalidade. Essas políticas públicas [...] devem ser seguidas como regras e aplicação imediata, e não como diretivas de conteúdo ético e programático” (LIBERATI, 2013, p. 87).

Ainda que a **judicialização das políticas públicas** seja uma medida extremamente utilizada no Brasil, BUCCI (2013) relembra toda a tramitação necessária em termos orçamentários, administrativos e licitatórios, posteriores a uma decisão judicial que determina a implementação de uma política pública. Ou seja, mesmo quando há ordem judicial para a execução de uma política pública são necessárias diversas medidas, tais como:

Os incidentes da execução a despeito dos mecanismos processuais coercitivos (...) - estarão condicionados à elaboração do projeto de lei orçamentária pelo Poder Executivo, aprovação da lei orçamentária pelo Poder Legislativo, devolução da matéria ao Executivo para a execução do orçamento, empenho de recursos, abertura de licitação, realização

do processo licitatório, superação da fase de possível contestação judicial do processo licitatório por interessados potenciais ou atuais, início da obra, e assim por diante. (BUCCI, 2013, p. 199).

Diante de tal imbróglio, a busca pelo Poder Judiciário para concretizar determinada política pública pode se tornar algo demorado, exaustivo, caro e, sobretudo, culminar numa gestão inadequada do conflito, eis que a decisão judicial, tipicamente adjudicada (imposta) não leva em consideração, muitas vezes, os reais interesses dos demandantes e demandados.

Diante desses e de outros problemas decorrentes da **judicialização** das políticas públicas é que autores começaram a identificar a possibilidade desses conflitos serem discutidos sob o ponto de vista jurídico, mas sem levá-los ao Judiciário. Tal situação é o que se denomina de **juridicização das políticas públicas**, em que o conflito de cunho sociopolítico é solucionado por instituições jurídicas de modo alternativo à demanda judicial.

Assim, as instituições integrantes do Sistema de Justiça Brasileiro, como a Defensoria Pública, podem se valer de alternativas como a elaboração de Termos de Ajustamento de Conduta – TACs, mediação ou conciliação o que diminuiria, pelo menos em tese, o tempo de solução do conflito se comparado ao tempo de espera por meio da implementação da política pública via Poder Judiciário.

O que se quer deixar claro com esse fenômeno da **juridicização** das políticas públicas é que existem outras formas de atuação das instituições jurídicas que não remetem necessariamente a um processo judicial, em que haveria a **judicialização da política pública**, mas, ainda seria realizada uma discussão jurídica sobre os conflitos sociopolíticos.

É possível vislumbrar uma série de vantagens desse segundo fenômeno apresentado nesse tópico em relação ao primeiro. Inicialmente, porque essa forma de busca pela implementação das políticas públicas vai além da atuação singular de um magistrado, ou seja, a solução pode ser pensada e construída em uma atuação conjunta de vários atores do ciclo de políticas públicas.

A mediação, nesse caso, seria opção viável pois é medida de gestão de conflitos que tem por premissa a solução de conflitos por meio do diálogo, do consenso e, sobretudo, por meio da concessão recíproca, o que tem absoluta compatibilidade com o ciclo/processo das políticas públicas.

Ainda seguindo essa premissa, a **juridicização** das políticas públicas possibilita a participação de diversos atores do ciclo de políticas públicas, inclusive da sociedade civil (no sentido mais amplo que o empregado por Gramsci), enquanto que a **judicialização** só autoriza a participação de demandante *versus* demandado que tenham legitimidade e interesse jurídico atinente a demanda. Ou seja, na **judicialização** das políticas públicas só

são admitidos à litigar quem comprove deter as condições da ação , o que limita demasiadamente a discussão sobre a implementação de tais políticas.

Ultrapassado esse ponto, ressalta-se que todos os autores utilizados neste subitem da dissertação convergem no sentido de que as políticas públicas são utilizadas distintamente por diferentes atores sociais sejam eles pertencentes ao campo político, ao jurídico, ao econômico à sociedade civil organizada, ou o cidadão comum. Abre-se, então uma possibilidade de analisar-se, no caso brasileiro, o papel que a Defensoria Pública vem desempenhando no sentido de fortalecer políticas públicas de natureza social, o qual se reverte em ampliação do acesso à justiça, especialmente por meio de atuações coletivas, judiciais e extrajudiciais, que contemplam um incontável número de pessoas.

Considerações Finais

A sindicabilidade das políticas públicas por meio da atuação da Defensoria Pública por meio de demandas judiciais foi possível graças a uma compreensão ampliada de acesso à justiça, a uma mudança de paradigma havido nas decisões do STF nos idos de 2000, o que modifica profundamente os modos de exercício de poder. A Defensoria Pública passa a ser um dos atores que participa do ciclo das políticas públicas, podendo exigir o cumprimento dessas políticas diante de uma omissão estatal ou diante de uma ação ineficiente perante o Poder Judiciário.

Afirma-se, categoricamente, que a DP poderá vir a ser um dos mais importantes instrumentos de fortalecimento das políticas públicas sociais em quaisquer que seja a etapa dentre as que compõem seu ciclo de funcionamento e em consequência, a ampliação do acesso à justiça. Um dos dados mais alentadores a este respeito é que aproximadamente 70 % das Defensorias Públicas das unidades da Federação possuem experiências no manejo de Ações Coletivas (ação civil pública, mandado de segurança coletivo etc.).

Referências Bibliográficas

_____. **Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua.** Brasília: [s.n], 2008.

_____. IPEA. Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. **Brasil:** o estado de uma nação. Brasília:[s.n],2006.

_____. **Política Nacional para as Mulheres.** Brasília: [s.n],2006.

_____. Política Nacional da Saúde – Lei n.º 8.080/1990 – dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília. **Diário Oficial da União.** 3 set.1990. Seção 1. p.4.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Dualidade de Poderes:** Estado, revolução e democracia na teoria marxista. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas Públicas no Estado Constitucional.** São Paulo: Atlas, 2013.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas.** Brasília: ENAP, 2006.

SILVA, Ademir Alves. **Política Social e cooperativas habitacionais.** São Paulo: Cortez, 1992.