

O que podemos aprender com a teoria do direito orientada à política?

What can we learn from policy-oriented jurisprudence?

Submetido(submitted): 13/07/2017

Parecer(revised): 12/08/2017

Aceito(accepted): 17/08/2017

Guilherme Del Negro*

Resumo

Propósito – Desde os anos 2000, autores brasileiros, especialmente no campo do direito administrativo, têm trazido para o debate acadêmico a importância da aproximação entre o direito e as políticas públicas. Seguindo essa tendência, apresento uma perspectiva sobre essa interação ainda pouco discutida nos círculos acadêmicos nacionais – a teoria do direito voltada à política, de Harold Lasswell e Myres McDougal.

Metodologia – Revisão narrativa das obras de Lasswell e McDougal.

Resultados – Identificação das principais propostas dos autores para tornar o ensino do direito e a teoria do direito mais alinhados à necessidade de tradução de normas em políticas públicas. Constatção da utilidade dessas propostas para o cenário brasileiro.

Implicações práticas – Sistematização de elementos úteis para a reforma do ensino do direito, a construção de uma teoria funcional do direito e a compreensão do fenômeno da judicialização.

Originalidade – Embora algumas das propostas de Lasswell e McDougal sejam conhecidas em outros campos – como no âmbito do direito internacional, pelos estudiosos brasileiros da Escola de New Haven –, elas ainda estão distantes da academia nacional no contexto do estudo do direito administrativo, da teoria do direito e do ensino jurídico.

Palavras-chave: teoria do direito orientada à política, Harold Lasswell, ensino jurídico.

Abstract

Purpose – In Brazil, administrative lawyers have only recently taken notice of the importance to study law and public policy as closely interconnected subjects. In this paper, I will present Lasswell and McDougal's policy-oriented approach, which is largely neglected by mainstream legal scholarship in Brazil.

Methodology/approach/design – Narrative review of Lasswell's and McDougal's writings.

Findings – The policy-oriented approach is a useful mindset/heuristic for making sense of many legal problems currently being faced in Brazil.

*Doutorando em direito e bacharel e mestre em direito, com período de intercâmbio na Universidad Complutense de Madrid (UCM). É Professor Assistente no Instituto Rio Branco (IRBr) e Analista Judiciário no Conselho Federal da OAB. Integra o Grupo de Estudos Crítica & Direito Internacional (C&DI), tendo realizado pesquisas sobre fontes e sujeitos do direito internacional e sobre a história intelectual dessa disciplina. E-mail: guilhermedelnegro@gmail.com.

Practical implications – This paper offers proposals on legal education, jurisprudence and judicial activism in Brazil.

Originality/value – In spite of being well known in small academic circles in Brazil – such as international lawyers linked to the New Haven School –, Lasswell and McDougal's policy-oriented approach is still largely ignored by administrative lawyers, legal philosophers and specialists in legal education.

Keywords: Policy-oriented jurisprudence, Harold Lasswell, legal education.

Introdução

Desde os anos 2000, uma nova geração de juristas brasileiros, entre os quais podemos destacar Diogo Coutinho (2013) e Maria Paula Dallari Bucci (2002), tem produzido contribuições sistemáticas sobre a relação entre direito e política pública, esclarecendo a complementariedade entre comando normativo e política pública e evidenciando as diferentes tarefas que o direito cumpre no dia-a-dia da administração pública. Contribuições como essas são de especial importância para a renovação de ares no sufocante panorama do direito administrativo brasileiro e podem também ser aproveitadas por outros ramos.

Neste breve artigo, pretendo trazer uma pequena contribuição à mesa, apresentando a trajetória intelectual de Harold Lasswell, desde suas propostas iniciais sobre a *policy analysis* até suas reflexões sobre a necessidade de se repensar o direito, já ao lado de seu colega Myres McDougal. Ao final, indicarei como a sugestão desses autores de adoção de uma *policy-oriented jurisprudence* (teoria do direito orientada à política pública) pode trazer consequências interessantes para o ensino e a prática do direito no Brasil.

Harold Lasswell e o ciclo da política pública

A ideia de um estudo sistemático e científico das ações do governo e de seus efeitos sociais, com forte base empírica, foi inaugurada com a proposta da *policy analysis* de Harold Lasswell, em obra clássica da ciência política. *Politics: Who Gets What, When, How* (1936), fornecia uma explanação ao mesmo tempo simples e sofisticada de uma ideia levantada por Harold Lasswell seis anos antes, em *Psychopathology and Politics* (1930, p. 28-37). Para compreender o processo político, seria necessária uma análise ampla, a *configurative analysis*¹, a qual teria como ponto de partida o estudo dos valores

¹Lasswell sintetiza sua noção de análise configurativa em *Democratic Character* (1951, p. 473): “The modern approach then, is configurational in the sense that comprehensive perspectives are sought over human affairs. We utilize several interrelated and mutually facilitating patterns of thought, which we may abbreviate as the clarification of goal

sociais almejados e das condicionantes de sua concretização, assim como a montagem de alternativas para a concretização desses valores.

Após tentativas falidas de instituir um centro de estudos em psiquiatria e ciências sociais junto a outros especialistas, o qual deveria servir de centro difusor de sua “análise configurativa”, Lasswell se aproximou, no final da década de 1930, de questões jurídicas, quando passou a manter contato próximo com Myres McDougal, então Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Yale. Seu colega seria seu grande apoiador para o ingresso no quadro permanente dessa instituição em 1946 (ALMOND, 1987, p. 261).

Em 1951, Harold Lasswell editou, junto a Daniel Lerner, *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method* (1951), que marcou a inclusão de sua concepção da *policy analysis* em um arcabouço mais amplo: as *policy sciences*. Nesse contexto, Lasswell sustentou a necessidade de contar com um instrumental bem-definido e lançou finalmente um programa para a criação de uma nova especialidade acadêmica e profissional – o que chamamos atualmente de uma ciência das políticas públicas (BREWER, 1974, p. 239-241). É nessa obra que o autor propõe a divisão das políticas públicas em fases, tanto para o planejamento prévio dos administradores públicos quanto para a análise prospectiva e retrospectiva dos estudiosos de políticas públicas. Seriam essas: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação². A partir desse momento, ao lado da *policy analysis* propriamente dita (o estudo contextual e baseado em evidências das consequências das políticas públicas), as *policy sciences* de Lasswell passam a incorporar também o estudo do *policy process* (o exame sistemático e generalizado de todo o ciclo político-administrativo, orientado pelas fases) (LASSWELL, 1971).

Foi em 1956, com *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, um livreto curto e esquemático cujo objeto central era a caracterização das sete etapas do ciclo das políticas públicas, que Lasswell consagrou seu

values, the assessment of trends, the review of scientific knowledge of conditioning factors, the projection of developmental constructs of the future, and the invention and estimating of policy alternatives designed to increase the probability of the realization of the goal values. Hence the concern with the interconnection of character and democracy enters into our thinking at many points: at the level of goal, trend, science, projection, invention and evaluation of policy”.

²Interessantemente, a primeira vez em que Lasswell apresentou um esboço das fases do ciclo da política pública não foi em um artigo propriamente sobre políticas públicas ou na obra seminal com Daniel Lerner (1951), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, mas no artigo em coautoria com McDougal contendo recomendações sobre o ensino jurídico (1943), *Legal Education and Public Policy: Professional Training in the Public Interest*.

modelo. Na formulação das sete fases³, ele se apoiou nos seus estudos sobre teoria da comunicação e sobre psicologia comportamental, para pensar o processo de tomada de decisão, implementação e reavaliação. Em síntese, ele definiu que:

- (i) na fase da informação (*intelligence*), há a coleta de dados, sua filtragem, sua sistematização e sua disseminação;
- (ii) na fase de promoção (*promotion*), as justificativas para a ação governamental e os meios disponíveis para a implementação futura da política pública são elencados e ativamente promovidos;
- (iii) na fase da prescrição (*prescription*), há a definição dos traços e das regras gerais da política pública, com a especificação dos problemas e objetivos e a definição dos procedimentos básicos adotados pelos administradores públicos;
- (iv) na fase de invocação (*invocation*), as regras gerais da fase anterior são testadas diante de situações concretas (simuladas ou reais) e são adequadas à realidade concreta de cada ator, além de serem definidas outras regras que promovam comportamentos desejáveis para o fim da política pública;
- (v) na fase da aplicação (*application*), as prescrições (incluindo as sanções previstas), agora consolidadas após as fases anteriores, são postas em prática;
- (vi) na fase do término (*termination*), a implementação é concluída, nos termos das prescrições e de acordo com seus objetivos, ou ocorre o encerramento precoce;
- (vii) na fase da avaliação (*appraisal*), examinam-se os resultados da implementação em comparação com os objetivos delimitados, elencando as razões para o sucesso ou insucesso das medidas e, se for o caso, atribuindo responsabilidade pela inexecução⁴.

³Para uma síntese das fases, ver: RONIT e PORTER, 2015, p. 56-58; MCDUGAL, 1988, p. 280; LASSWELL e MCDUGAL, 1967, p. 505.

⁴O modelo do ciclo de Lasswell foi retificado por vários analistas de políticas públicas, mas sua ideia-chave continua servindo de base para grande parte dos estudos em políticas públicas, inclusive fornecendo subsídios para estudos de cariz poli-heurístico e para os modelos de múltiplos fluxos.

Uma primeira grande retificação feita por analistas na década de 1970 foi a identificação de que a fase de análise, via de regra, antecede a terminação, pois os instrumentos de avaliação são normalmente previstos no plano de execução da política pública e também servem como elemento orientador para a continuação ou o abandono da política pública (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 13). De mais a mais, a divisão de Lasswell em fases de promoção, prescrição e invocação, apesar de não ser incorreta, foi comumente

Um traço comum às obras de Lasswell é a vinculação do campo das *policy sciences* à realização da democracia e da dignidade humana (FARR, HACKER e KAZEE, 2008, p. 21-32). Para ele, a atuação dos *policy-makers* deveria ser orientada por uma questão fundamental: saber quais os impactos positivos de seus projetos para a democracia. Desse modo, o ciclo da política pública não seria uma formulação vazia, mas um *design* capaz (i) de incorporar diferentes posições, (ii) de identificar bens/valores socialmente desejáveis e (iii) de levar à ação ótima (DELEON e WEIBLE, 2010). A preocupação em concretizar a democracia fez com que seus interesses se aproximassem cada vez mais de temas de política, economia e direito internacional, assim como dos direitos humanos⁵. O ideal da “análise configurativa” era essencialmente aberto à multidisciplinariedade, levando Lasswell a querer estender o seu estudo para temas tradicionalmente tratados por outras ciências sociais.

O interesse em resguardar a democracia também provinha de questões urgentes de seu tempo. Para evitar que o Estado se organizasse exclusivamente em favor de determinados grupos de interesse, algo que Lasswell diagnosticava como um risco real em função do crescimento do poder do complexo militar-industrial em ditar os rumos da política americana desde a Segunda Guerra Mundial (LASSWELL, 1941), seria preciso aliar a formulação criteriosa de políticas públicas à busca por valores essenciais a serem socialmente concretizados. Para isso, a *goal clarification* deveria sempre permear o *policy-making*, sob pena de este perder seu sentido sem aquela (SAPRU, 2011, p. 82-83). Um dos principais instrumentos para garantir tal convergência seria a reformulação do ensino e da prática do direito, de modo a vinculá-los à concretização de valores socialmente úteis.

simplificada nos estudos posteriores pela tipologia da montagem da agenda (ou estimação) e da tomada de decisão (ou seleção) (HOWLETT et al, 2013, p. 14).

Algumas das críticas quanto ao caráter compartimentalizado do modelo de Lasswell não parecem muito adequadas, uma vez que o próprio Lasswell reconhece, na apresentação a *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis* (1956), que o ciclo é uma ferramenta heurística para as *policy sciences*, e não uma fórmula única e inevitável. E tal utilidade certamente se estende até o contexto atual, inclusive cabendo o uso do ciclo em conjunção com outros paradigmas (DELEON, 1997).

⁵É nesse sentido que Hengameh Saberi afirma que a parceria Lasswell-McDougal foi importante não somente por aproximar os campos do direito e da política pública, como também por forjar laços entre acadêmicos com concepções filosóficas próximas e comunicáveis: o “cientista político da democracia” e o “jurista internacionalista da dignidade humana” (SABERI, 2012, p. 66).

Lasswell, McDougal, o ensino jurídico e a prática do direito

Desde sua aproximação de Myres McDougal, Lasswell redigiu com seu colega uma série de artigos sobre teoria do direito e ensino jurídico, os quais propunham o treinamento dos juristas para o interesse público e a construção de uma teoria do direito orientada à política. Apresentarei, a seguir, os principais artigos sobre esses temas, *Legal Education and Public Policy: Professional Training in the Public Interest*, de 1943, e *Jurisprudence in Policy-Oriented Perspective*, de 1967. Outro artigo de Lasswell e McDougal, redigido em coautoria com seu principal sucessor intelectual, Michael Reisman, intitulado *Theories About International Law: Prologue to a Configurative Jurisprudence*, de 1968, será utilizado para esclarecer algumas das ressalvas de Lasswell às doutrinas jurídicas dominantes.

I. Reflexões sobre o ensino jurídico

Para Lasswell e McDougal, as tentativas de integração das outras ciências sociais ao ensino do direito, especialmente desde a década de 20, com o maior interesse sobre a sociologia jurídica, deveriam ser aplaudidas, mas ainda contavam com limites teóricos e metodológicos. Materiais provenientes de outras áreas eram incorporados ao ensino do direito, mas não haviam guias claras sobre como usá-los ou sobre qual seria a finalidade deles. O ensino continuava a se basear em conceitos abstratos, sem esforços de relacioná-los ao diagnóstico dos bens/valores sociais mais importantes ou ao enfrentamento dos problemas sociais pelo direito. A solução, então, seria instituir o ensino do direito como um treinamento sistemático, eficiente e consciente para o *policy-making* (LASSWELL et al, 1943, p. 204-206).

A ideia de que o direito não tinha nada a ver com a produção de políticas públicas era patentemente rejeitada pelos autores. Os juristas são parte importante do governo, seja como administradores, seja como consultores, seja como solucionadores de conflitos, seja como sistematizadores de normas. Afinal, a formulação de políticas públicas segue sempre os limites dispostos em lei e a própria ação pública depende de base legal. Para Lasswell e McDougal, a negação por parte de algumas escolas teóricas em admitir que os operadores do direito poderiam se envolver com o *policy-making* refletia a defesa de uma política específica, qual fosse, a de o direito se limitar a defender situações já consolidadas:

None who deal with law, however defined, can escape policy when policy is defined as the making of important decisions which affect the distribution of values. Even those who still insist that policy is no proper concern of a law school tacitly advocate a policy, unconsciously assuming that the ultimate function of law is to maintain existing social institutions in a sort of timeless

statu quo; what they ask is that their policy be smuggled in, without insight or responsibility (LASSWELL et al, 1943, p. 207).

A reorganização curricular, para os autores, deveria gravitar ao redor de três princípios: o princípio do valor (*value principle*), o princípio das habilidades técnicas (*skill principle*) e o princípio da autoridade (*influence principle*). Esses princípios, em conjunto, almejavam dar aos estudantes o conhecimento sobre a política pública como um todo – a *total policy* (LASSWELL et al, 1943, p. 275). Segundo eles, os estudantes deveriam ser simultaneamente capazes: (i) de identificar bens/valores sociais e de fundamentar sua ação neles, (ii) de trabalhar competentemente com o vocabulário jurídico e (iii) de conhecer bem a estrutura administrativa e social que serve de pano de fundo para a criação e a implementação das políticas públicas.

O primeiro passo proposto por Lasswell e McDougal para a reforma do ensino jurídico seria o de ensinar os estudantes a investigarem a realidade social para identificarem valores sociais compartilhados. Esses valores seriam então traduzidos sob a forma de princípios operacionais, e então convertidos em proposições normativas. Tal metodologia deixaria de lado fórmulas arcaicas de justificação tautológica, assim como deduções abstratas – a fundamentação das normas jurídicas se assentaria sobre imperativos práticos.

Em todos os casos, critérios de relevância extrínsecos são essenciais para o operador do direito, até mesmo para que sua profissão tenha um senso de missão socialmente útil. Segundo os autores, como dominar todo o jargão jurídico é impossível, maior ênfase deveria ser dada à formação de um vocabulário profissional básico, ao lado de uma educação extensa sobre os problemas sociais contemporâneos, dando-se a formação profissional simultaneamente à formação vocacional (LASSWELL et al, 1943, p. 212-216). O ensino da técnica jurídica deveria ser acompanhado de formação em metodologias de investigação, para garantir que o vocabulário jurídico fosse relacionado à solução de problemas sociais.

Essa postura contrastaria com a maior parte dos currículos de direito, ainda fundados em tecnicismo e preciosismo, infensos à percepção de que as doutrinas e os conceitos jurídicos seriam simplesmente instrumentais. Para os autores, a análise de decisões judiciais não deveria se limitar a um enfoque sintático, do ponto de vista de sua adequação técnica, mas avaliar sua relação com tendências sociais ou seu impacto sobre a implementação dos bens/valores sociais. Além disso, deveríamos analisar criticamente os focos principais do currículo de direito para compreendermos o tipo de organização social por ele favorecido (LASSWELL et al, 1943, p. 232-237). Esse seria o caso das diferentes configurações do direito de propriedade ao longo do tempo, o qual deixaria de contemplar prerrogativas do estatuto pessoal e seria limitado pela função social. Podemos também exemplificar essa análise com o exemplo do

direito administrativo, que cada vez mais dá passos para a mudança de um modelo de bem-estar social para um modelo regulador, o que se reflete nos novos institutos de direito administrativo orientados para a eficiência econômica e correção de falhas de mercado (COUTINHO, 2013, p. 185-189).

Os autores fazem uma interessante comparação para reforçar seu ponto de que o ensino do direito deveria estar ligado à realização dos valores democráticos básicos e de que ele não poderia se limitar a uma questão técnica. O direito não pode ser ensinado como se faz ao ensinar alguém ao jogar golfe. O direito não tem um objetivo claro, fixo e único, facilmente explicável. Ele depende de políticas públicas para esclarecerem seus fins. A organização dos materiais de ensino do direito deveria então ser funcional: o ensino do direito deveria fornecer exemplos claros aos alunos, relacionados à prática e fundados em necessidades socialmente justificadas.

Our present major purpose is to promote the adaptation of legal education to the policy needs of a free society. Therefore, our first principle is that all legal structures, definitions, and doctrines must be taught, evaluated, and recreated in terms of the basic democratic values. Not only the legal syntax but also all legal structures and procedures must be related to the larger institutional contexts, the factual settings, which give them operational significance. [...] But – and here we take our stand – unless some such values are chosen, carefully defined, explicitly made the organizing foci of the law school curriculum, and kept so constantly at the student's focus of attention that he automatically applies them to every conceivable practical and theoretical situation, all talk of integrating "law" and "social science," or of making law a more effective instrument of social control, is twaddling futility. Law cannot, like golf or surgery, be taught only as technique; its ends are not so fixed and certain (LASSWELL et al, 1943, p. 243-244).

De mais a mais, os autores defendem que o caráter instrumental do vocabulário jurídico deve ser levado a sério. A sintática e a semântica jurídicas devem ser associadas à pragmática, para que o jurista consiga identificar qual tipo de argumento é capaz de exercer maior influência sobre determinado grupo de atores e para que ele saiba operar com o vocabulário para favorecer resultados desejados.

Em seguida, os autores também tecem observações sobre o caráter “normativo-ambíguo” do direito, que são interessantes para os docentes. A simples justificação “esse é o direito” não leva a nenhuma conclusão imediata, dada a dependência de fatores externos para que a sintática do direito possa ser aplicada. Tal afirmação pode conter, na realidade, três diferentes significados: (i) uma análise retrospectiva de decisões pretéritas, (ii) uma análise preditiva da atuação das autoridades públicas ou (iii) um posicionamento baseado em uma preferência pessoal sobre o que o direito deveria ser, mesmo diante da possibilidade de dissenso. Este último sentido é o mais comumente observado no cotidiano do ensino jurídico, embora a preferência raramente seja posta em

evidência e ainda menos frequentemente seja justificada (LASSWELL et al, 1943, p. 262-272). A identificação de valores sociais relevantes e a discussão acadêmica sobre eles devem ser fomentadas no ensino do direito para situar o vocabulário jurídico e dar-lhe utilidade.

A sugestão final dos autores, para que os estudantes mantenham contato com a realidade prática, é a realização de diversas experiências extraclasse, incluindo prática profissional nos múltiplos órgãos que atuam com o direito, ao longo de todos os semestres do curso. Para os autores, além da experiência em litigância nas cortes, os estudantes também deveriam conhecer agências administrativas e outros órgãos envolvidos na criação e implementação de políticas públicas. Os autores também sugerem que a pesquisa em direito mantenha contatos com outras disciplinas para que seja favorecida a pesquisa de campo (LASSWELL et al, 1943, p. 289-291).

Apresentadas as bases da reforma proposta por Lasswell e McDougal, podemos compreender de forma mais adequada a árvore de competências desenhada pelos autores, que sintetiza as capacidades que os estudantes deverão obter do ensino jurídico (LASSWELL et al, 1943, p. 216-217):

Tabela de Competências

1. Capacidade de pensamento

- a. Análise de objetivos (*os valores democráticos básicos: como são descobertos e como se relacionam com eventos concretos*)
- b. Análise de tendências (*tendências passadas e probabilidades futuras ligadas à distribuição de bens/valores sociais*)
- c. Análise científica (*variáveis que condicionam os valores essenciais aos processos democráticos*)
- d. Técnica jurídica (*comando de vocabulário e procedimentos adotados por tribunais e agências administrativas*)

2. Capacidade de observação

- a. Procedimento analítico intensivo (*métodos complexos de investigação – pesquisa de longa duração*)
- b. Procedimento analítico extensivo (*métodos simples de investigação – pesquisa de curta duração*)

3. Capacidade de relacionamento

- a. Relações primárias (*lidar com pessoas individualmente*)
- b. Relações públicas (*lidar com pessoas como membros de um grande grupo*)

II. Reflexões sobre a teoria do direito

Um dos principais reflexos da formulação inadequada dos currículos jurídicos se estenderia a uma concepção equivocada dos juristas sobre o papel da

teoria do direito (*jurisprudence*), a qual continuaria vinculada somente à ideia de sistematizar conceitos abstratos e de enriquecer um sistema sintático fechado. Em *Jurisprudence in Policy-Oriented Perspective*, Lasswell e McDougal, já nas primeiras linhas do artigo, formulam uma nova tipologia para explicar os vícios da teoria do direito de então, distinguindo entre teorias do direito (*theories of law*) e teorias sobre o direito (*theories about law*) – enquanto a maior parte dos juristas simplesmente enxergava a *jurisprudence* como uma teoria do direito, seu principal papel seria na realidade o de também fornecer uma teoria sobre o direito (LASSWELL et al, 1967, p. 486).

O que eles querem dizer com isso? A ideia de uma teoria sobre o direito diz respeito a uma teoria capaz de compreender expectativas sobre o direito que transcendem a mera operação dos vocabulários jurídicos, alcançando os fundamentos por trás da aplicação e da invocação de normas jurídicas. O direito sempre lida com algum grau de abertura e indeterminação, ainda que seja tratado como um sistema perfeito por algumas abordagens analíticas. A teoria do direito em sentido estrito tem certamente um papel profilático de correção de contradições e de confusões assistemáticas no direito. Contudo, o refinamento conceitual não é suficiente. A teoria do direito em sentido amplo, como arcabouço teórico que interfere na compreensão e na aplicação do direito, deve levar a sério suas repercussões políticas e seus fundamentos sociais. Além da questão de aperfeiçoamento conceitual, uma teoria adequada do direito deve levar à construção de capacidades e ao esclarecimento das tarefas intelectuais dos profissionais e deve incorporar reflexões sobre o papel do direito e sobre a adequação das normas jurídicas à realidade social – incluindo todos os elementos necessários para uma *creative jurisprudence* (LASSWELL et al, 1967, p. 486-491). Poderíamos dizer, então, que a teoria do direito (*jurisprudence*), na interpretação dos autores, deve permitir a compreensão do direito no mundo, e não em isolamento dele⁶.

Para propor a teoria do direito orientada para a política como a solução mais adequada para servir a esses fins, os autores analisam as grandes correntes de teoria do direito e apontam seus limites. As críticas desenvolvidas em pouco

⁶Lasswell posteriormente formula uma dicotomia semelhante à que havia desenhado junto a McDougal (*theories of law/theories about law*) para o contexto das políticas públicas. Em *A Pre-View of Policy Sciences* (1971), ele afirma que as *policy sciences* não deveriam se limitar ao conhecimento das fases e dos agentes do *policy process* (*knowledge of*), mas principalmente ao conhecimento sobre as funções e as finalidades do *policy process* (*knowledge about*), permitindo uma reflexão crítica sobre seus impactos democráticos. Assim, as *policy sciences* também não deveriam se afastar da realidade, sob o risco de “burocratização”: uma organização oligárquica dos *policy analysts*, insensível às demandas sociais e com uma tomada de decisão necessariamente incremental (1971, p. 119-120).

mais de cinco páginas pelos autores no artigo de 1967 foram elaboradas mais extensamente no artigo de 1968, *Theories About International Law: Prologue to a Configurative Jurisprudence*, escrito com Michael Reisman. São essas críticas, em suma:

- A abordagem transempírica ou naturalista (*transempirical or naturalist frame*) parte de um consenso sobre valores supralegais que devem pautar o ordenamento jurídico. Contudo, tais valores são atribuídos a elementos místicos ou religiosos ou mesmo a uma comunidade unitária e coesa, definida abstratamente. Desse modo, essa concepção não contempla adequadamente os processos sociais subjacentes à formação, aplicação e modificação do direito (LASSWELL et al, 1968, p. 215-227). Apesar de sua familiaridade com a análise valorativa, essencial à *configurative analysis*, essa abordagem peca por isolar os valores supralegais de críticas empíricas e elementos factuais, tentando cristalizá-los por meio de exercícios dedutivos abstratos (LASSWELL et al, 1967, p. 493).
- A abordagem historicista (*historical frame*), enquanto investigação dos processos de formação, extinção e modificação nas normas jurídicas e das mudanças na compreensão da atividade profissional, traz importantes aportes para a teoria do direito. Contudo, sua metodologia, tal como consolidada na escola histórica, é inadequada. O maior vício da escola histórica, para Lasswell, McDougal e Reisman, é a incapacidade de vislumbrar grande papel para a análise de valores. Ao invés da deliberação política concreta, essa escola identifica os valores como consequência automática de um processo de longa duração, cristalizado em uma tradição jurídica, sendo essa tradição pouco sujeita a mudanças democráticas (LASSWELL et al, 1968, p. 227-243). Para os autores, a ideia de uma tradição jurídica é perigosa quando se destaca dos processos políticos contemporâneos (LASSWELL et al, 1967, p. 492).
- A abordagem analítica ou positivista (*analytical or positivist frame*) também está permeada de vícios, embora tenha méritos por tentar buscar uma concepção sistemática e tecnicamente apurada. Seu fundamento é a descoberta e a sistematização de normas que contam com autoridade decorrente de suas fontes. Os autores explicam de forma muito interessante as características próprias dessa teoria, em contraste com as antes citadas:

Unlike historicalism and metaphysical naturalism, the analytical frame does not conceive of man as a negligible factor in a mechanistic system, whose preferences can have no significant effect if they diverge from the intrinsic emanations of natural law. On the contrary, to the analyticalist, the human being is the primary effective decisionmaker in social process. Paradoxically, however, the analyticalist is neither man-

oriented nor an advocate of individualism. His most intense concern is with social order and with decision-conformity to constitutive patterns in a given community, whatever their content. He frequently seems to view the enormous choice potential in each individual as an anarchic hazard (LASSWELL et al, 1968, p. 244).

- Apesar dos esforços, a construção de um sistema seguro e predeterminado é, para os autores, uma mera “caricatura da realidade”. As normas jurídicas limitam-se a consolidar expectativas e dependem de juízos externos para sua concretização, como a linguística e o realismo jurídico conseguiriam demonstrar. A teoria analítica só descreve a realidade com relativa verossimilhança quando há um grau de coesão social muito alto, de tal modo que as instituições e os atores que contam com autoridade possam fazer valer diretamente e sem questionamento suas decisões. Esse cenário, porém, não é sustentável – e tampouco desejável – no longo prazo. A ênfase em consolidar regras também torna essa perspectiva estática, sendo menos sensível à compreensão de operações e processos deliberativos, desvinculando-se dos fluxos do *policy process*. Para essa concepção, a *goal clarification* é uma aberração, por ir contra o caráter neutro do sistema jurídico, algo que não é perfeitamente corrigido nem por sua vertente inclusiva (LASSWELL et al, 1968, p. 243-260). Seus partidários ganham habilidade em realizar distinções e comparações, porém pautam-se por uma elegância terminológica que prejudica a compreensão dos efeitos sociais do direito (LASSWELL et al, 1967, p. 493).
- Em resposta aos excessos das abordagens transempíricas, históricas e analíticas, surgiram abordagens modernas empíricas (*empirical approaches*), entre as quais os autores destacam a escola realista norte-americana. Essas abordagens incorporaram o novo instrumental científico para o estudo do direito, mas em grande parte tinham como limites o fato (i) de não incorporarem análises contextuais que permitissem a integração dos *conditioning factors* e (ii) de privilegiarem, por muitas vezes, o método sobre o problema, sendo que este deveria ditar a necessidade de investigação, e não o contrário. De mais a mais, a ausência de uma carga valorativa ligada a decisões democráticas por parte dessas perspectivas desvincula-as de qualquer função de *goal clarification*, não fornecendo elementos para a construção de um catálogo de fins desejáveis para o *policy process*, limitando-se a apontar normalmente o poder como critério superior de previsão (LASSWELL et al, 1968, p. 260-289). Desse modo, por mais que tivessem capacidade explicativa, não teriam seu potencial normativo.

- Para os autores, as concepções empíricas são úteis como instrumento crítico para o desmonte das ilusões legalistas de determinação total de normas ou das ilusões de que valores superiores ou a intencionalidade histórica poderiam pautar os rumos dos sistemas jurídicos. Contudo, elas não fornecem elementos para uma concepção científica verdadeiramente útil sobre como proceder diante de suas considerações – elas se limitam a explicar casuisticamente os elementos que impactaram em uma tomada de decisão específica. Assim, boa parte dos estudos realistas consegue indicar a influência de elementos pessoais sobre o processo decisório, mas não indica as consequências práticas que devem ser extraídas dessa constatação. Desse modo, as abordagens empíricas em questão somente se configuram, no máximo, como um esforço preliminar para uma teoria do direito configurativa, voltada para a política (LASSWELL et al, 1967, p. 495).

Uma outra distorção na teoria do direito seria uma concepção muito estreita sobre o que seria próprio à prática profissional do direito. Visões centradas nos tribunais (*court-centered jurisprudence*) ignorariam o papel fundamental de outros órgãos decisórios, assim como a maior parte das dinâmicas ligadas ao *pre-law making*. Visões centradas na satisfação dos clientes (*client-centered jurisprudence*) seriam insensíveis a problemas da comunidade como um todo e ao elemento vocacional da profissão (LASSWELL et al, 1967, p. 496-497). Elas estariam, assim, presas à visão do direito como atividade do *juiz* ou do *advogado*.

Nenhuma das versões pretéritas, segundo os autores, atenderia ao objetivo principal da teoria do direito: o de fornecer soluções efetivas para problemas sociais. Seus enfoques seriam inadequados e elas falhariam seja ao ignorarem a construção social de valores, seja por isolarem o direito do *policy process* (LASSWELL et al, 1967, p. 496).

A teoria do direito orientada à política, por sua vez, trabalha com uma concepção que não hipotrofia a complexidade dos processos sociais subjacentes ao direito, nem limita o direito à tomada de decisões nos tribunais:

[T]he most useful conception of law is as a process of decision that is both authoritative and controlling. The function of the responsible jurist, advisor or decisionmaker, who is a part of that process, is to develop an appropriate observational standpoint, clarify community goals, identify and then perform the intellectual tasks that will enable him or her to assist those who seek legal or policy advice in clarifying goals, and in implementing them in ways compatible with the common interests of the most inclusive community (McDOUGAL apud REISMAN, 1999, p. 937).

A teoria do direito orientada à política se refere ao direito como o processo de formação de decisões dotadas de autoridade (compatibilidade com as expectativas sociais sobre quem deve tomar a decisão e como deve tomá-la) e de controle (efetividade na execução). De mais a mais, ela conecta a tomada de decisão à maximização de valores socialmente desejáveis, avaliando decisões com referência a seus efeitos sociais. É nesse sentido que os autores também chamam sua perspectiva de uma teoria do direito da dignidade humana. A identificação de valores é um problema fundamental, devendo eles: (i) serem submetidos a testes de tendências, (ii) serem analisados segundo diferentes sistemas de pensamento, (iii) atenderem ao postulado mínimo da dignidade humana e (iv) levarem em conta fatores condicionantes de experiências anteriores. A teoria do direito, como mediadora da relação entre o direito e o *policy process*, deve ser capaz de distinguir elementos factuais (descritivos) de elementos prescritivos. O vocabulário jurídico é considerado como um instrumental que influencia estratégias e participantes, sem ser consolidado como o elemento fundamental na tomada de decisão – sua utilidade alcança somente (i) a descrição de opções disponíveis e de limites operacionais e (ii) a propositura de alternativas. Trata-se, então, de uma teoria do direito que agrega elementos funcionais à concepção tradicional (LASSWELL et al, 1967, p. 497-513)⁷.

Para satisfazer a essas ambiciosas pretensões de maximização de valores sociais desejáveis, os autores definem por fim cinco tarefas primordiais para a teoria do direito orientada à política: a identificação de valores sociais (*the clarification of goal values*), a descrição de tendências (*the description of trends*), a análise de condições (*the analysis of conditions*), a projeção de desenvolvimentos futuros (*the projection of future developments*), a invenção e avaliação de alternativas (*the invention and evaluation of alternatives*) (LASSWELL et al, 1967, p. 507-508).

Afinal, o que podemos aprender com a teoria do direito orientada à política?

Não devemos idealizar teorias ou figuras fundacionais como indicadores de verdade, nem as desacreditar com base em leituras anacrônicas, mas aproveitar seus aportes e seus insights. Apesar das dificuldades em se adotar o

⁷Nas últimas páginas do artigo, Lasswell e McDougal indicam uma série de perguntas que devem ser trazidas à atenção da teoria do direito, referentes (i) ao processo de tomada de decisão, (ii) aos atores e às instituições nele envolvidos, (iii) ao fundamento da autoridade, (iv) ao critério de identificação de normas jurídicas e (v) às tarefas próprias da teoria do direito.

modelo de *policy-oriented jurisprudence* proposto pelos autores (no que vários analistas indicam que a análise configurativa, com sua pretensão simultânea de cientificidade e de universalidade, nunca poderia ser seguida à risca), ou mesmo de discordâncias em relação a algumas de suas formulações, seus aportes são muito úteis para o estudo e a prática do direito.

I. Propostas para o ensino jurídico

As propostas de Lasswell e McDougal para o ensino jurídico, embora pouco conhecidas no Brasil, trazem relevantes subsídios para eventuais reformulações de currículos jurídicos.

Em primeiro lugar, a crítica da redução do direito àquilo que é decidido nos tribunais, tendência muito comum nos currículos tradicionais de direito, aponta para o fato de que a formação de bacharéis não deve se limitar à preparação para o conjunto de funções que caracterizamos como carreiras jurídicas em sentido estrito (COUTINHO, 2013, p. 182-185). A ideia de práticas obrigatórias em órgãos administrativos, e eventualmente em entidades do terceiro setor ou da sociedade civil organizada, traz vantagens para uma compreensão mais ampla do direito.

Em segundo lugar, a ideia de que a formação deve estar orientada para a solução de problemas sociais relevantes também pode ser incorporada ao ensino jurídico – as experiências de *problem-based learning* (PBL)⁸ ou de outros modelos de ensino que incorporem *cases* práticos poderiam ser testadas com maior frequência em cursos de direito. As cinco funções básicas da teoria do direito, apontadas pelos autores (identificação de valores sociais, descrição de tendências a análise de condições, projeção de desenvolvimentos futuros, invenção e avaliação de alternativas), podem servir como guia para o mapeamento dos problemas e a formulação de hipóteses.

Em terceiro lugar, a incorporação do estudo do *decision process* propriamente dito ao direito poderia ser útil para reflexões sobre a atividade jurisdicional, evidenciando os atores, instituições e contextos envolvidos na construção judicial do direito.

Em quarto lugar, o quadro de competências esperadas dos bacharéis de direito ainda tem grande serventia para a análise dos objetivos de cada disciplina, e para as avaliações periódicas de proficiência previstas nas *Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito* (Resolução CNE/CES n° 9, de 29 de setembro de 2004).

A base intelectual de Lasswell e McDougal parece estar em boa parte incorporada pelas atuais *Diretrizes*, ditadas pelo Ministério da Educação, que

⁸Para um relato interessante de experiências positivas de PBL no ensino de direito constitucional, ver: FLAGG, 2002.

propugnam que “o curso de graduação em Direito deverá assegurar, no perfil do graduando, sólida formação geral, humanística e axiológica” (art. 3º da Resolução CNE/CES nº 9/2004). Contudo, a implementação desses objetivos ainda parece imperfeita, pois:

- i. A organização das disciplinas auxiliares em um “eixo de formação fundamental”, que permite a concentração dessas matérias nos primeiros semestres do curso, favorece o isolamento desses conhecimentos “interdisciplinares” em relação ao “núcleo duro” do curso, seu “eixo de formação profissional”;
- ii. A inexistência de disciplinas obrigatórias de metodologia de pesquisa em ciências sociais afeta a capacidade de investigação dos estudantes de direito, prejudicando o desenvolvimento das competências desejadas para os bacharéis;
- iii. A construção do estágio curricular não contempla a necessidade de se realizar a prática em mais de uma instituição, ligada à ideia do conhecimento da *total policy*.

II. Propostas para a prática do direito

As reflexões de Lasswell e McDougal sobre a teoria do direito também trazem aportes interessantes para a prática jurídica.

Em primeiro lugar, embora as ideias de Lasswell e McDougal sobre o direito sejam criticadas tanto pelos herdeiros da tradição analítica na teoria do direito quanto pelos herdeiros do realismo jurídico, uma vez que combinariam elementos valorativos e análise empírica (SABERI, 2012, p. 75-82), elas ainda são extremamente úteis para apontar alguns pontos cegos do ensino do direito e da teoria do direito, os quais se distanciam com muita facilidade de problemas sociais concretos. A dicotomia teorias do direito/teorias sobre o direito fornece uma heurística de fácil compreensão para ter-se sempre em vista a necessidade de conectar a teoria do direito à função do direito.

Podemos dar um exemplo. A tentativa de se construir um sistema coerente de normas, base do metê dos processualistas, normalmente tratada como uma questão estritamente de teoria do direito, mantém também relação com teorias sobre o direito – uma vez feita a pergunta “qual a necessidade de coerência em contraste com outros valores?”, já se passa a uma análise valorativa. A ideia de que é fundamental discutir valores e submetê-los a testes empíricos pode ser uma via interessante principalmente para a ventilação de institutos de direito processual, testando a utilidade prática das normas instrumentais para racionalizar a atuação judicial, ao invés de consolidar abstratamente a utilidade de determinados institutos de direito processual.

Em segundo lugar, embora o marco teórico de Lasswell e McDougal acabe por levar a uma certa indistinção entre o direito e a política, como dois lados de uma mesma moeda (SABERI, 2012, p. 79-80), o insight da necessária complementariedade entre normas e políticas públicas para sua concretização é de grande utilidade para os juristas. É difícil imaginar operações “puramente jurídicas”, que não tenham nenhum tipo de impacto sobre políticas públicas ou que não dependam de políticas públicas para sua efetivação.

Em terceiro lugar, embora os críticos afirmem que o direito orientado à política pode, em última análise, converter-se em uma concepção de “justiça dos fortes” ou um “instrumento imperial” (ROTH apud SABERI, 2012, p. 64; ANDERSON apud SABERI, 2012, p. 72), ao submeter o direito à política, a aproximação entre direito e política pública parece trazer muito mais virtudes do que defeitos – o direito, tradicionalmente pensado como mecanismo de estabilização de meios, pode ser invocado para conter os excessos da política, enquanto ela, tradicionalmente ligada à garantia de fins, fornece estímulos para que o direito se livre de seus “entulhos e andaimes”⁹.

III. Perspectivas para a judicialização

Trazer as reflexões da teoria do direito voltada à política à tona nos permite incorporar novas lentes para a análise da relação entre o juiz e o ciclo da política pública, com um vocabulário distinto daquele usualmente presente nas várias discussões sobre judicialização de políticas públicas. Expressões mais próximas da administração pública e da ciência política podem favorecer esse debate, saindo do predomínio de um vocabulário de direito constitucional e de direito administrativo.

A compreensão do juiz como agente público e a reflexão sobre os limites de suas atribuições ainda são imperfeitamente enfrentadas pelo próprio direito.

⁹Tomo de empréstimo aqui – e com algumas adaptações –, a imagética de Aliomar Baleeiro, em *Alguns Andaimes da Constituição*, para que, ao analisar valores, atores, tendências e contextos, consigamos distinguir o edifício erguido de seus andaimes – estando sensíveis às diferenças entre a forma sinuosa do primeiro e a forma ríspida dos demais: “Velha e fatigada metáfora quer que as Constituições políticas se pareçam com edifícios. A Constituição britânica suscitaria a ideia de vetusta obra a que sucessivas gerações foram acrescentando mais uns pavimentos ou mais alguma dependência de lado e tornando-a ‘funcional’ pela pressão de novas necessidades dos moradores. (...) A arte de construir, depois dos planos e projetos dos mestres, costuma empregar o pessoal obscuro de serviço no arranjo dos andaimes de relativa, mas efêmera utilidade no curso dos trabalhos. Levantadas as paredes, assentada a cumeira e as escadas, prontos os acabamentos, cessa o préstimo humilde dos andaimes, que se desmancham e atiram ao montão de resíduos destinados ao fogo ou ao cupim. Nas edificações constitucionais o processo não é muito diferente, nem merece outro paradeiro o madeirame provisório por onde transitaram os materiais definitivos na concretização do risco dos arquitetos. Neste pequeno volume se reúnem alguns restos de andaimes (...)” (BALEEIRO, 1950, p. 5-6).

O direito administrativo e o direito constitucional caracterizam com dificuldade a autoridade judicial, enquadrando os juízes, no mais das vezes, em um desconfortável entrelugar entre o agente político e o servidor público: quase legislador e quase executor de políticas públicas.

Lasswell não distingue o *decision-making* nos órgãos administrativos daquele nos órgãos judiciais. Apesar das diferenças institucionais, ele considera que o resultado final almejado em ambos os processos é o mesmo – o de formar decisões dotadas de autoridade e de controle, orientadas para valores socialmente desejáveis. E em se tratando o ciclo de ferramenta adequada para facilitar a tomada de decisão democrática, os juízes também podem recorrer a ele para estruturar sua tomada de decisão, compreender os atores e valores envolvidos e não perder de vista a relação do caso com processos sociais mais amplos – algo que parece ser sugerido pelo autor (LASSWELL et al, 1967, p. 505).

Se o debate sobre a judicialização com base em tipologias jurídicas ainda não é tão profícuo, podemos inverter o marco de análise para considerarmos a atuação judicial do ponto de vista das *policy sciences*. Nesse sentido, propostas como a do “ciclo de políticas públicas judicializado” (SCODELER e FURTADO, 2015) podem indicar vertentes de pesquisa interessantes para esse fenômeno.

Mesmo que não se considere que a atuação judicial pode ser integrada ao ciclo da política pública, temos como realidade prática que ela certamente impacta as políticas públicas pelo menos de duas maneiras: (i) reposicionando projetos ao longo do ciclo ou (ii) afetando o tempo ou a viabilidade de implementação da política pública.

A partir da constatação de que decisões judiciais afetam políticas públicas, ao invés de debatermos sobre a desejabilidade da judicialização do ponto de vista da teoria do direito em sentido estrito, podemos nos debruçar sobre a questão fundamental de como formular recomendações e desenhar instrumentos que racionalizem a atuação dos magistrados do ponto de vista da gestão pública. Nesse contexto, não encararíamos o problema da judicialização em abstrato, mas com referência a outros tipos de reflexões capazes de abrir avenidas de pesquisa mais interessantes para o jurista, como questões sobre o esgotamento prévio das instâncias administrativas, sobre o desenho institucional de órgãos executivos ou sobre a criação de vias especializadas de comunicação entre o Executivo e o Judiciário.

Referências Bibliográficas

- ALMOND, G. **Harold Lasswell 1902-1978. A Biographical Memoir.** Washington: National Academy of Sciences, 1987.
- BALEEIRO, A. **Alguns Andaimos da Constituição.** Rio de Janeiro: A. M. de Oliveira, 1950.
- BREWER, G. The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline. **Policy Sciences**, v. 5, n. 3, p. 239-244, 1974.
- BUCCI, M. P. D. **Direito Administrativo e Políticas Públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002.
- COUTINHO, D. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. **A política pública como campo multidisciplinar.** São Paulo: Ed. UNESP, 2013. p. 181-200.
- DELEON, P. Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. **Gestión y Política Pública**, v. 6, n. 1, p. 5-17, 1997.
- DELEON, P.; WEIBLE, C. Policy Process Research for Democracy: A Commentary on Lasswell's Vision. **International Journal of Policy Studies**, v. 1, n. 2, p. 23-34, 2010.
- FARR, J.; HACKER, J.; KAZEE, N. Revisiting Lasswell. **Policy Sciences**, v. 41, n. 1, p. 21-32, 2008.
- FLAGG, B. Experimenting with Problem-Based Learning in Constitutional Law. **Washington University Journal of Law & Policy**, v. 10, n. 1, p. 101-160, 2002.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: Seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- LASSWELL, H. **Psychopathology and Politics.** Chicago: University of Chicago Press, 1930.
- LASSWELL, H. **Politics: Who Gets What, When, How.** Nova Iorque: Whittlesay House, 1936.
- LASSWELL, H. The Garrison State. **American Journal of Sociology**, v. 46, n. 4, p. 455-468, 1941.
- LASSWELL, H. Democratic Character. In: LASSWELL, H. **Political Writings of Harold D. Lasswell.** Glencoe: The Free Press, 1951. p. 465-525.
- LASSWELL, H. **The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis.** College Park: University of Maryland Press, 1956.
- GUILHERME, D. N. *O que podemos aprender com a teoria do direito orientada à política?* **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 3, n. 2, p. 1-20, outubro de 2017.

- LASSWELL, H. **A Pre-View of Policy Sciences**. Nova Iorque: American Elsevier Publishing, 1971.
- LASSWELL, H.; LERNER, D. **The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method**. Stanford: Stanford University Press, 1951.
- LASSWELL, H.; MCDUGAL, M. Legal education and public policy: Professional training in the public interest. **Yale Law Journal**, v. 52, n. 2, p. 533-561, 1943.
- LASSWELL, H.; MCDUGAL, M. Jurisprudence in Policy-Oriented Perspective. **University of Florida Law Review**, v. 19, n. 1, p. 486-513, 1967.
- LASSWELL, H.; MCDUGAL, M.; REISMAN, M. Theories About International Law: Prologue to a Configurative Jurisprudence. **Virginia Journal of International Law**, v. 8, n. 2, p. 189-299, 1968.
- MCDUGAL, M. La teoría del derecho hacia la política. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, v. 61, p. 269-294, 1988.
- REISMAN, M. Theory About Law: Jurisprudence for a Free Society. **Yale Law Journal**, v. 108, n. 5, p. 935-939, 1999.
- RONIT, K.; PORTER, T. Harold D. Lasswell, The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. In: LODGE, M.; PAGE, E.; BALLA, S. **The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration**. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 54-68.
- SABERI, H. Love it or Hate it, but for the Right Reasons: Pragmatism and the New Haven School's International Law of Human Dignity. **Boston College International and Comparative Review**, v. 35, n. 1, p. 59-144, 2012.
- SAPRU, R. K. **Public Policy: Art and Craft of Policy Analysis**. Nova Délhi: Phi Learning, 2011.
- SCODELER, G.; FURTADO, R. Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 2, p. 293-314, 2015.