

UMA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA PELO INDICADOR DA JUDICIALIZAÇÃO: O CASO DO DIREITO SOCIAL À ALIMENTAÇÃO NA PERSPECTIVA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A PROPOSAL TO EVALUATE PUBLIC POLICY BY THE JUDICIALIZATION INDICATOR: THE CASE OF SOCIAL RIGHTS TO FOOD IN THE PERSPECTIVE OF THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM

*Joyce Abreu de Lira**

Resumo: O presente artigo pretende apresentar uma reflexão acerca da relação existente entre a avaliação da política pública brasileira de renda mínima e o papel do Poder Judiciário como seu indicador de efetividade, na perspectiva da realização do direito social à alimentação, que é ínsito ao projeto nacional de erradicação da fome, da miséria e da pobreza. O problema consiste em investigar se e como seria possível desenvolver uma metodologia de avaliação das políticas públicas que considere a judicialização enquanto indicador de eficácia. As perspectivas multi, trans e interdisciplinar enlaçam, num primeiro momento, os fios do Direito e da Ciência Política, no âmbito do tecido filosófico (teórico) dos estudos sobre a eficácia dos direitos fundamentais. O estudo se pretende capaz de apresentar bases teóricas sobre o que se pode considerar como ciclo da política pública de alimentação no Brasil, considerando a administração local do programa bolsa família em face da respectiva judicialização (ou não). A hipótese de que toda política pública, ao aspirar por efetivar direitos, pode vir a ser alvo do crivo judiciário, lança a questão problemática que se apresenta no presente estudo: seria a judicialização um indicador eficaz para a avaliação da política pública? O problema assim colocado evidencia uma proposta diferente daquelas que normalmente se verificam quando o assunto é a judicialização das políticas públicas, colocando o Poder Judiciário em papel de destaque em uma das fases do ciclo da política pública. A leitura conjunta dos referenciais teóricos do campo jurídico e do campo da ciência política viabiliza a elaboração do projeto que é proposto, por meio de uma análise metodológica mista (qualitativa e quantitativa) de avaliação da política pública diante do cenário da sua judicialização.

Palavras-chave: política pública; alimentação; judicialização; ciclo da política pública; avaliação.

Abstract: The present article intends to present a reflection on the relation between the evaluation of the Brazilian public policy of minimum income and the role of the Judiciary Power as its indicator of effectiveness, in the perspective of the realization of the social right to food, which is a part of the project the eradication of hunger, misery and poverty. The problem is to investigate if and how it would be possible to develop a methodology for evaluating public policies that considers judicialization as an indicator of effectiveness. The multi, trans and interdisciplinary perspective, in the first instance, links the strands of Law and Political Science within the philosophical (theoretical) framework of studies on the effectiveness of fundamental rights. The study intends to present theoretical bases on what can be considered as a cycle of public food policy in Brazil, considering the local administration of the family bag program in the face of the respective judicialization (or not). The hypothesis that any public policy, when aspiring to effect rights, can be the target of the judicial screening, launches the problematic issue presented in this study: would judicialization be an effective indicator for the evaluation of public policy? The problem thus put forward evidences a proposal different from those that normally occur when the subject is the judicialization of public policies, putting the Judiciary Power in a prominent role in one of the phases of the public policy cycle. The joint reading of the theoretical references of the legal field and the field of political science makes possible the elaboration of the project that is proposed, through a mixed methodological analysis (qualitative and quantitative) of public policy evaluation in the context of its judicialization.

* Mestre em Direito Constitucional pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (PPGDC/UFF). Professora Substituta no Departamento de Direito Aplicado da Faculdade de Direito da UFF. Professora no Projeto Monitor Acadêmico da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ). Pesquisadora no Grupo de Pesquisa sobre Direitos Fundamentais da UFF. E-mail: joyce.lira@gmail.com.

Keywords: public policy; feeding; judicialization; public policy cycle; evaluation.

Introdução

A fome é a pior doença inventada pelo homem, mas tem cura. Josué de Castro (CASTRO, 1984) demonstrou que não existe apenas a fome epidêmica, ocasionada pela interferência dos fenômenos da natureza, como a seca e as enchentes, mas, também, e principalmente, existe a fome endêmica, enraizada na estrutura das sociedades capitalistas. Estas, apesar de garantirem produção de alimentos em escala suficiente para atender à explosão demográfica dos tempos que seguiram aos processos de industrialização e pós-guerras, não garantiram de forma igualitária a distribuição e o acesso amplo e irrestrito a essa mesma produção. O quadro de desigualdade social se instala, portanto, nesse ambiente de exclusão econômica e, conseqüentemente, alimentar (assim como educacional, habitacional, cultural, etc.).

Por isso, atualmente, é possível afirmar que essa fome que, em 2016 (GUIA, 2016, p. 46), ainda atingia 795 milhões de pessoas no mundo (1 em cada 9) é causada por fatores políticos e econômicos. O seu tratamento e cura também dependem dos antídotos que podem ser produzidos por esses fatores e dos quais são detentores a pequena elite dos poderosos governantes políticos e econômicos mundiais. Como efeitos colaterais, a fome priva o sujeito da base fisiológica essencial para o exercício do mínimo de liberdade e, com isso, toda a sociedade é atingida.

A fome afeta, assim, todas as esferas da vida de um indivíduo, sendo possivelmente o mais relevante fator de desigualdade social, já que ao se mapear a fome é possível perceber que onde há fome, há pobreza, há miséria, e não há dignidade de moradia, de educação, de cultura, de trabalho, de segurança. A opção política pelo tratamento do problema público da fome por meio dos programas de distribuição de renda, alcançaria, assim, o real fator de exclusão alimentar na sociedade contemporânea – a pobreza – de modo a inserir o indivíduo na sociedade de consumo, entregando-lhe o poder (econômico) de aquisição do alimento.

A considerar como objeto desta pesquisa a análise da política pública por meio do indicador judiciário, é preciso realizar a opção metodológica pelo recorte absorvido na realidade brasileira: a alimentação como renda mínima. Por isso, tratar a alimentação enquanto direito fundamental no Brasil importa em investigar um duplo viés: a) reconhecer a teoria do ciclo da política pública, aplicando-o ao direito à alimentação, tendo em vista a escolha pelo programa complexo de distribuição de renda, e; b) investigar os efeitos da positivação da política no

campo jurídico, envolvendo o direito constitucional e infraconstitucional, em um sistema de priorização da administração local do programa.

A partir dessa dupla análise inicialmente necessária, assumido o pressuposto de que o Poder Judiciário é um ator na estrutura da política pública, torna-se, então, primordial investigar o papel exercido pelo mesmo no cenário da judicialização da política. E assim é proposto que a investigação teórica e empírica se baseie no seu *locus* de indicador na fase de avaliação da política pública, que pode ser qualificada como a fase capaz de fechar o ciclo ou de inaugurar novas estratégias e, portanto, a fase de máxima relevância de tal procedimento cíclico.

1 O direito à alimentação no Brasil

A alimentação é um direito social (constitucional) no Brasil desde 2010, com a sua inserção no artigo 6º da Constituição de 1988, por meio da emenda constitucional nº 64, entretanto, antes mesmo desse marco temporal, a alimentação já vinha sendo alvo de políticas de Estado, inclusive legisladas, como é o caso do programa bolsa família. O programa se propõe a realizar justamente o antídoto da fome no cenário da sociedade de consumo – o repasse de renda – garantindo, assim, o mínimo existencial (TORRES, 2009) para os indivíduos.

A luta pelo direito à alimentação, sob a égide do atual sistema constitucional brasileiro (1988), teve seu ponto de partida nas reivindicações da sociedade civil organizada, no início dos anos noventa, com o movimento liderado por Herbert de Souza: a Ação da cidadania contra a fome a miséria e pela vida. No ínterim entre a movimentação social (início da década de 1990) e a constitucionalização do direito à alimentação (2010) diversos acontecimentos se mostraram relevantes para a ampliação da política de atenção a este que é um dos principais direitos do homem, senão o principal. Ainda na década de noventa houve a entrada do tema da alimentação na pauta da agenda política do país, que se projetou em programas políticos variados, como os programas “bolsa alimentação” e o “auxílio gás”, por exemplo, inaugurando o sistema de transferência de renda, a partir do Governo Federal.

A sequência desses programas de repasse de renda assumiu novos rumos no início dos anos 2000, com a proposta do Programa Fome Zero, consistente na unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal. O que se seguiu ao programa componente da plataforma político-partidária foi a efetiva aplicação da proposta por meio do então chefe do poder executivo federal. A regulamentação do programa, que recebeu o nome de programa bolsa família, foi assumida pelo poder legislativo federal em 2004, por meio da Lei nº 10.836. Por fim, o direito à alimentação restou

finalmente positivado na Constituição no ano de 2010, por meio da Emenda Constitucional nº 64.

Desde o processo de elaboração da política pública até a sua positivação, a concretização do direito à alimentação foi proposta em um viés de transferência de renda, com vistas à constituição de renda mínima familiar. É possível afirmar, portanto, que a escolha política brasileira principal é a distribuição de renda como forma de realização do direito à alimentação. De certo, não importa em uma exclusão de outros aspectos do mesmo direito, que são as ideias da segurança alimentar e nutricional (qualidade da produção e do consumo) e os alimentos *in natura* (cesta básica).

2 O ciclo da política pública

A compreensão do que seja o ciclo da política pública, na ciência política, impõe, em primeiro plano, a análise do conceito de política pública. Este, porém, não encontra ambiente teórico pacífico, uma vez que é objeto de disputas, dada a própria natureza do cenário político em que se desenvolve. É possível, ainda assim, estabelecer um ponto de partida de consenso teórico na sua caracterização, o qual poderia estar fundamentado sobre o prisma do protagonismo dos atores ou do objeto do problema a ser tratado: estatista ou multicêntrica.

Na abordagem de Dye (DYE, 1984), a definição de política pública está voltada aos seus atores, considerando-se que o monopólio do controle da política pública estaria na figura do Estado e das suas instituições. Já na abordagem de Leonardo Secchi (SECCHI, 2010), por exemplo, o que estabeleceria o conceito de política pública estaria relacionado ao problema a ser tratado, ou seja, o problema público, uma vez que toda política pública perpassa pelo problema público, embora nem todo problema público seja objeto de política pública. Nesse caso, seria possível reconhecer como ator de política pública uma gama vasta de personagens, desde os estatais aos não estatais, como movimentos sociais, meios de comunicação e outros grupos de interesses.

Existem outras classificações relevantes para a compreensão do tema, embora muitas sejam divergentes entre si. David Easton (EASTON, 1953) descreveu as políticas públicas como a manifestação do processo político que, assim, agiria transformando *inputs* em *outputs*, ou seja, partindo dos apoios ou demandas originadas de atores, para então se transformarem em ações práticas ou decisões tomadas, políticas públicas. Já Theodore J. Lowi (LOWI, 1972) desfaz a leitura de uma relação causal na referência política e políticas públicas. O autor compreende que o interesse entre atores (*politics*) é variável independente, ao passo que as

policies (políticas) comporiam uma variável dependente. Em outras palavras, ao contrário de Easton, para Lowi as *policies* (políticas) determinam os *politics* (atores).

Na perspectiva apresentada por Lowi (LOWI, 1972), portanto, haveria a necessidade de classificar os tipos de políticas públicas de modo a permitir a compreensão dos *politics* (atores) envolvidos, a partir das *policies* (políticas) em questão. Seriam subdivididas em quatro categorias: regulatória, distributivas, redistributivas e construtivistas.

As políticas construtivistas são também qualificadas por *meta-policies*, pois se encontrariam em um patamar superior na ordem das demais políticas públicas. A função de uma política construtivista se identifica com o programa objeto da análise desta pesquisa, uma vez que se caracteriza não apenas por setorizar a atenção da agenda política para um problema público, mas, também, visa estabelecer regras gerais para o direcionamento das demais políticas públicas associadas e para a atuação de todas as esferas do poder.

O caso do programa fome zero, do qual se originou o programa bolsa família, é um exemplo de *meta-policy*. Isso porque é expresso o estímulo à reprodução nos âmbitos regionais e locais do exemplo federal apresentado como parâmetro da política de transferência de renda enquanto concretizadora do direito à alimentação. Dessa maneira, diversos Estados e Municípios brasileiros, inclusive o Rio de Janeiro, estabeleceram posteriormente os seus próprios programas de distribuição de renda, unindo objetivos não só alimentares, mas também de inclusão educacional, de gênero, de idade, dentre outros. Tais programas seguiram as diretrizes traçadas no âmbito nacional.

Assim, o programa bolsa família se apresenta como referência de política construtivista na medida em que promoveu o estabelecimento das condições gerais a serem adotadas no âmbito dos programas de repasse de renda, bem como apresentou o estímulo à regionalização e municipalização dos programas, não somente por expressamente prever a possibilidade da construção local de novos programas acumuláveis com o bolsa família, como também previu a administração municipalizada do próprio programa federal.

De fato, existe uma complexidade profunda na dinâmica das políticas públicas, a qual pode ser alterada conforme se alterem todos os fatores que se manifestam no bojo da sua concepção: atores, políticas, setores de políticas. Muitas vezes, os efeitos provocados pela adoção de políticas públicas específicas para um setor podem não ocorrer em outros setores. Por exemplo, a política pública de saúde é um claro caso da afirmação do Poder Judiciário enquanto ator da política pública, não somente avaliador, mas diretamente atuante sobre a forma de planejamento estatal de efetivação das estratégias. Por outro lado, em análises preliminares obtidas ao longo de aproximadamente cinco anos de investigação de jurisprudência, a política

pública de alimentação não apresentou o mesmo efeito judicializante, de modo que colocaria o Poder Judiciário em outro *locus* na dinâmica dessa política, especificamente.

Nesse ponto justifica-se, então, a utilidade jurídica e a necessidade empírica de considerar os seguintes aspectos: as etapas do ciclo da política pública; a fase de avaliação da política pública no cenário atual do programa bolsa família; o papel do Poder Judiciário como indicador dessa avaliação, de um lado, e, de outro lado, os possíveis impactos da ineficácia na gestão público-administrativa desse programa, colocando o Poder Judiciário em um *locus* de destaque nessa dinâmica político-jurídica.

O primeiro aspecto citado, consistente na teoria que afirma a existência do ciclo da política pública, pode ser verificado na doutrina norte americana, e funciona ao mesmo tempo como parte da elaboração do programa político e metodologia de análise da política pública. Em Charles Lindblom, de acordo com um modelo incremental (mais flexível em relação ao modelo racional) de ciclo de política pública, encontra-se que o *policy cycle* caracteriza-se como meio adequado à visualização e interpretação da política pública em fases e sequências organizadas de maneira interdependente. Para o autor, impõe-se a observância de seis fases, que podem não ser lineares, ou seja, são modificáveis: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação da política pública e avaliação.

3 A fase de avaliação no ciclo da política pública, o Programa Bolsa Família e o poder judiciário como indicador

O objeto proposto para esta reflexão, o programa bolsa família, apresenta avançado estado cíclico, se observadas como parâmetro as seis fases indicadas por Lindblom (LINDBLOM, 1984). É possível reconhecer que os problemas públicos “miséria e fome” (tratados de forma unificada) vêm recebendo tratamento político estatal, normativizado com o advento do corpo de regras jurídicas que o envolvem, há aproximadamente quinze anos (desde 2002).

Essa constatação justifica tanto a adoção do recorte teórico estatista como paradigma, como também viabiliza a conclusão de que tal política se encontra em estado de maturidade do ponto de vista teórico-metodológico, uma vez que o modelo atualmente vigente (desde 2002 com poucas alterações) já ultrapassou as cinco primeiras fases propostas. Por outro lado, não se pode afirmar que se obtiveram suficientes estudos sobre a avaliação dessa política pública,

porquanto sejam possíveis inúmeras variáveis ao estabelecimento dos parâmetros de interpretação e conclusão nessa etapa.

Por isso é que, voltando-se à verificação da eficácia jurídica da implementação da política de alimentação, propõe-se a adequação da fase de avaliação a uma metodologia que inclua o fator “judicialização” como indicador. A interpretação integrada do indicador “judicialização” e de outros índices objetivos, tais como número de benefícios cadastrados e/ou cancelados ano a ano no âmbito da administração pública municipal, seria capaz de evidenciar se o acesso ao Judiciário, em demandas pelo direito ao benefício do programa bolsa família, seria representativo ou não do êxito da política pública de alimentação e, conseqüentemente, da efetivação do próprio direito constitucional à alimentação.

Em outras palavras, propõe-se um modelo de avaliação de política pública que tenha em consideração o Poder Judiciário enquanto ator no cenário da política. A construção da interpretação e conclusão que considera a judicialização enquanto um indicador, por sua vez, também é parte da proposta de construção de um recorte teórico-metodológico voltado para a repercussão judicial da execução (ou inexecução) de políticas públicas. Assim, o que este artigo apresenta, de forma ainda embrionária, é uma proposta teórico-metodológica, que se pretende aplicável empiricamente no campo do direito social à alimentação.

Do levantamento e da interpenetração dos dados, a partir do enfoque do indicador “judicialização” do direito à alimentação (Programa Bolsa Família), pretende-se ser possível obter um resultado conclusivo acerca da eficácia jurídica do mencionado programa.

Tal proposta teórico-metodológica pretende representar um novo modelo de avaliação das políticas públicas. Justifica-se, assim, como um relevante estudo tanto para o campo do Direito quanto para a Ciência Política. O modelo que se propõe criar e aplicar pretende ser balizado em procedimentos metodológicos que seriam aplicáveis a outros tipos de políticas e programas, adequando-se às suas especificidades, considerando, porém, o ponto de contato com o ator político “Poder Judiciário”, o qual passou mais recentemente a receber a necessária atenção teórica diante das oscilações constantes no cenário político executivo e legislativo.

Sendo assim, num primeiro momento, percebe-se a utilidade de ter em vista o campo aberto das definições teóricas que estão envolvidas na temática da política pública. Somente a investigação contínua e aprofundada de tais questões empíricas seria capaz de demonstrar a proposição de que o Poder Judiciário pode ocupar o *locus* de indicador de eficácia jurídica (ou não) da política pública de distribuição de renda como meio de concretização do direito constitucional à alimentação.

4 Reflexões sobre a relevância da interface entre o direito e a política

A compreensão da interface entre os desdobramentos da noção de política pública no campo da Ciência Política com a noção de eficácia jurídica no campo do Direito, a partir de um modelo metodológico político-jurídico que se proponha a realizar a avaliação do programa bolsa família, depende, também, do aporte teórico jurídico acerca das categorias “eficácia” ou “efetividade” jurídica (tidas aqui como sinônimos).

A compreender o Direito enquanto ciência, a teoria positivista jurídica (KELSEN, 1999) estabelece que esta se constitui como determinada estrutura de procedimentos baseados na norma fundamental, que organiza o funcionamento do Estado e determina o “dever ser” social. Nessa estrutura, reconhece-se, porém, os influxos decorrentes da atividade interpretativa do direito formal como parte integrante da estrutura jurídica. A interpretação da norma, assim, assume o papel essencial para estrutura do Direito. Ao interpretar uma norma, o intérprete assume a qualidade de capturar a sua essência a partir das variáveis possibilidades contidas na moldura normativa. No estado de bem-estar social, essa interpretação deve primar pela busca do sentido de eficácia social da norma e de realização dos valores axiológicos da dignidade, da igualdade e da liberdade, quando se tratam de direitos sociais em debate, como é o caso do direito à alimentação.

Dessa maneira, as noções de eficácia jurídica e eficácia social se entrelaçam no tecido político-constitucional. A norma fundamental (Constituição), ao determinar os objetivos do Estado, comandos que são voltados a todos os atores políticos possíveis e, em especial, aos atores estatais, estabelece enunciados de efetivação do bem-estar social almejado, os quais devem ser parte dos processos de planejamento e execução, mas, sobretudo, de avaliação, sendo esta a etapa de verificação da eficácia do próprio direito, a partir de um modo metodológico de aferição que deve ser, portanto, compatível com as premissas estruturais que o afirmam enquanto ciência. Assim, a relação entre a ciência política e o direito público é compreendida como fator *sine qua non* para a realização da dita eficácia jurídica de uma norma, já que “toda política pública é direito” (SUNDFELD E BUENO, 2000, p. 53).

A eficácia jurídica da norma, em especial a que designa um direito fundamental, como a alimentação, é orientada pelo critério de fundamentalidade social da circunstância que é regulada pelo enunciado normativo, segundo Ana Paula de Barcellos (BARCELLOS, 2008), ou seja, em primeiro lugar se deve verificar o grau de importância ou relevância social do direito que é o núcleo do enunciado normativo em análise. Com isso a autora quer dizer que “quanto mais fundamental para a sociedade for a matéria disciplinada pelo dispositivo e,

consequentemente, os efeitos que ele pretende sejam produzidos, mais consistente deverá ser a modalidade de eficácia jurídica associada” (BARCELLOS, 2008, p. 121-127).

No mesmo sentido, ao se verificar a eficácia ou aplicabilidade das normas constitucionais, como é o caso do direito à alimentação (art. 6º, CRFB/88), constata-se que o reconhecimento da força normativa (HESSE, 1991) de tais direitos fundamentais, no constitucionalismo contemporâneo, representou grande avanço rumo ao *welfare state*. Luís Roberto Barroso (BARROSO, 2017) identifica que a ideia de imperatividade das normas constitucionais se ampliou no bojo do movimento jurídico-acadêmico conhecido como doutrina brasileira da efetividade.

Com isso, atualmente, a questão sobre aplicabilidade imediata das normas sobre direitos fundamentais (SILVA, 2012), inclusive os direitos sociais, encontra um campo normativo (art. 5º, §1º CRFB/88), teórico e empírico de confirmação, embora existentes teorias limitantes da atuação judiciária. É o caso da construção teórica de uma pressuposta violação à separação de poderes pelo Poder Judiciário, que adentraria no mérito das escolhas trágicas do administrador público, ao definir os rumos e estratégias das políticas públicas, diante da escassez de recursos disponíveis para alocações nos setores prioritários definidos pela Constituição.

A ideia da existência de uma sociedade aberta dos intérpretes da Constituição (HÄBERLE, 2002) está diretamente ligada a construção da sua força normativa no cenário estatal, de maneira que negar vigência ao texto constitucional seria o mesmo que reconhecer que não passaria de letra morta. Ademais, da própria ideia contemporânea sobre a teoria da separação de poderes, esta não mais poderia ter como fundamento o mesmo conceito que fora definido por Montesquieu há três séculos.

A dinâmica do Estado social de bem-estar exige a atuação conjunta de todas as funções do poder estatal. Essa atuação deve se desenvolver no sentido de evitar os abusos, o que pode ser alcançado por meio da interpenetração de poderes, cuja estrutura está na essência da própria organização constitucional brasileira, que prevê a atuação conjunta desses poderes em um sistema de funções típicas e atípicas (*checks and balances*). Tal sistema se propõe como chave para que se evitem os abusos e se permita o equilíbrio constante diante da atuação ineficaz de uma das funções do poder estatal.

O direito à alimentação é, portanto, imediatamente aplicável, configurando-se enquanto um direito subjetivo, de acordo com a definição de Robert Alexy (ALEXY, 2008). O direito em questão merece a devida consistência quanto à modalidade de eficácia jurídica a ser associada. Como defende Ingo Sarlet (SARLET, 2003), por se aproximar mais das

características do Estado Social do que as do Estado Liberal, o direito à alimentação é prestacional em sentido estrito. Disso resulta a possibilidade de judicialização do direito à alimentação, sobretudo no cenário que o constitucionalizou e legislou, por meio das disposições sobre o programa bolsa família, que visa justamente combater a pobreza e a miséria, identificadas como causas da fome.

Considerações finais

Pelo exposto, no sentido dessas afirmações introdutórias, identifica-se o viés que une o Direito e a Ciência Política, diante do elo da constitucionalização e legislação do direito à alimentação, enquanto política pública. Justifica-se a relevância acadêmica e empírica da produção da pesquisa diante da necessidade de atenção aos aspectos de análise de uma investigada efetividade social e eficácia jurídica do direito à alimentação. Por sua vez, compreende-se a necessidade e utilidade desta proposta de elaboração metodológico-avaliativa da política pública alimentar frente ao público-alvo e suas reverberações judiciais. Entende-se que tal análise seria capaz de viabilizar a interpretação e demonstração das hipóteses de sucesso ou insucesso dos resultados esperados quando da elaboração da política pública em questão. Propõe-se, para tanto, a utilização a judicialização como filtro indicador da fase de avaliação no ciclo da política pública, de um lado, e, por outro lado, a verificação da dinâmica que acaba por colocar o Poder Judiciário em papel de destaque, como possível ator direto da política, diante da provocação do público-alvo da política pública, no caso de sua ineficácia, com a conseqüente judicialização em massa do respectivo direito.

Referências bibliográficas

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva da 5 ed. alemã. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial**. Disponível em: http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/da_falta_de_efetividade_a_judicializacao_excessiva.pdf Acesso em: 29 ago. 2017

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome**. 10. ed. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

CLUNE, William. Law and public policy: Map of an area apud SALLES, Carlos Alberto de. Processo civil de interesse público: uma nova perspectiva metodológica. In: SUNDFELD, Carlos Ari; BUENO, Cássio Scarpinella. **Direito processual público: a fazenda pública em juízo**. São Paulo: Malheiros, 2000.

CRESSWELL, John W.; PLANO, Wicki L. **Pesquisa de métodos mistos**. Tradução de Magda França Lopes. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

DYE, Thomas. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.
EASTON, David. **The political system: an inquiry into the state of political science**. New York: Knopf, 1953.

ECO, Humberto. **Como se faz uma tese em ciências humanas**. Tradução de Ana Falcão Bastos e Luis Leitão. 13. ed. Lisboa: Editorial Presença, 2007.

FARIA C. A. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, 2005.

GEERTZ, Clifford. **O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa**. Tradução de Vera Mello Joscelyne. Petrópolis: Vozes, 1997.

GUIA da Fome no mundo. São Paulo: On Line, 2016.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional - a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 2002.

HESSE, Manuel Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1991.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LASSWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books, [1936]1956.

LINDBLOM, Charles E. **The policy-making process**, 2. ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1984.

LOWI, T. J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, 1972.

MCCANN, Michael. W. Poder judiciário e mobilização do direito: uma perspectiva dos "usuários". In: Seminário Nacional sobre Justiça Constitucional, 2009. Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro, 2010.

SABATIER, Paul A. Top-down and botton-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 6, n. 1, 1986.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. In: HEIDEMANN, Francisco G. SALM, Jose Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Ed. UnB, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

Recebido: 26/09/2017

Aceito: 23/12/2017