

Luciano Coelho Ávila

**POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE PRESTAÇÃO SOCIAL:**  
Entre o método, a abertura  
participativa e a revisão judicial

**D'PLÁCIDO**  
EDITORA



Luciano Coelho Ávila

**POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE PRESTAÇÃO SOCIAL:**  
Entre o método, a abertura  
participativa e a revisão judicial



**D'PLÁCIDO**  
EDITORA

Copyright © 2016, D'Plácido Editora.  
Copyright © 2016, Luciano Coelho Ávila.

**Editor Chefe**

*Plácido Arraes*

**Produtor Editorial**

*Tales Leon de Marco*

**Capa**

*Leticia Robini de Souza*

**Diagramação**

*Leticia Robini de Souza*

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida, por quaisquer meios, sem a autorização prévia da D'Plácido Editora.



**D'PLÁCIDO**  
EDITORA

**Editora D'Plácido**

Av. Brasil, 1843 , Savassi

Belo Horizonte - MG

Tel.: 3261 2801

CEP 30140-007

Catálogo na Publicação (CIP)  
Ficha catalográfica

ÁVILA, Luciano Coelho

Políticas públicas de prestação social: entre o método, a abertura participativa e a revisão judicial -- Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

Bibliografia

ISBN: 978-85-8425-321-0

1. Direito 2. Direito Constitucional. 3. Políticas Públicas. I. Título II. Direito

CDU342

CDD 341.2

*... Confia no Senhor e faz o bem; habitarás na  
terra, e verdadeiramente serás alimentado.  
Deleita-te também no Senhor, e te  
concederá os desejos do teu coração.  
Entrega o teu caminho ao Senhor; confia nele, e ele o fará.  
E ele fará sobressair a tua justiça como a luz,  
e o teu juízo como o meio-dia ...*

Salmo 37



## DEDICAÇÃO E AGRADECIMENTOS

Dedico este trabalho, em primeiro lugar, aos meus queridos *pais, Henrique e Marlene*, que me concederam o dom da vida e, com seu esforço pessoal, mesmo diante dos mais severos obstáculos em suas trajetórias existenciais, lograram conduzir-me no caminho da retidão de caráter e da dedicação aos estudos rumo à realização dos meus sonhos.

Dedico-o, também, ao meu estimado filho *Tiago*, luz que pairou sobre minha existência em meio ao curso de mestrado, jogando por terra minhas vãs convicções sobre o que realmente importa na vida.

À minha esposa *Juliana*, meu especial agradecimento pela paciência e compreensão das horas intermináveis de estudos que podia haver lhe dedicado. Sem teu respaldo, esse sonho não teria saído do imaginário.

Ao *Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT*, instituição que tenho a honra de integrar, meu agradecimento pelo custeio financeiro de parte do curso de mestrado, do qual resultou a presente publicação.

Ao meu zeloso orientador do curso de mestrado, professor e Ministro aposentado do STF, *Carlos Ayres Britto*, meus agradecimentos pela abertura de inúmeras perspectivas inicialmente não cogitadas e a admiração pela leveza de espírito e humildade intelectual própria dos sábios.

Não poderia deixar de externar profunda gratidão ao meu eterno mestre inspirador e amigo, professor *Gregório*

*Assagra de Almeida*, pela especial gentileza em prefaciar a presente obra. Você é uma dessas pessoas *iluminadas* que Deus coloca, vez por outra, nos caminhos sinuosos da vida, com a *missão especial* de nos reconduzir ao que é essencial. Obrigado pela força motivadora de sempre!

# SUMÁRIO

PREFÁCIO.....	13
1. INTRODUÇÃO.....	17
2. BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO CRÍTICA GERAL SOBRE O ATUAL CENÁRIO DA JUDICIALIZAÇÃO DAS DISCUSSÕES EM TORNO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.....	25
2.1. Os sinais de exaurimento do Estado do Bem-Estar Social ( <i>Welfare State</i> ) no modelo europeu e seus possíveis reflexos no âmbito da efetividade das políticas públicas.....	32
2.2. Consequências dos sinais de exaurimento do <i>Welfare State</i> europeu, em perspectiva, para o modelo brasileiro de judicialização de políticas públicas.....	35
3. AS FASES DE CONSTRUÇÃO, EXECUÇÃO E MONITORAMENTO DE RESULTADOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA: ANTECEDENTES LÓGICOS PARA A MELHOR AFERIÇÃO DA	

<b>LEGITIMIDADE, CONVENIÊNCIA E CABIMENTO DO CONTROLE JUDICIAL EM TORNO DE SUA EFICIÊNCIA OU INEXISTÊNCIA</b> .....	<b>39</b>
3.1. A fase da construção (ou montagem) da agenda.....	48
3.2. A fase da formulação das políticas.....	57
3.3. A fase da tomada de decisão política.....	66
3.4. De que maneira os agentes da judicialização, em especial o Ministério Público, podem intervir de forma mais efetiva nas etapas de planejamento das políticas públicas?.....	75
<b>4. AS FASES OU CICLOS DE EXECUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA</b> .....	<b>101</b>
4.1. A fase da implementação das políticas.....	101
4.2. A fase da avaliação das políticas: <i>policy-making</i> como aprendizagem.....	112
4.3. Limites e possibilidades de participação dos agentes da judicialização, em caráter preventivo extrajudicial, nas fases de execução e aprendizado das políticas públicas.....	118
<b>5. O EXAME JUDICIAL SOBRE A INEXISTÊNCIA OU A INEFICÁCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988</b> .....	<b>123</b>
5.1. As políticas públicas como instrumentos adequados de realização dos direitos fundamentais: concepções	

doutrinárias sobre a legitimidade da revisão judicial do planejamento e execução das políticas públicas, ou de sua inexistência, como meios de concretização das promessas constitucionais.....	128
5.2. Há um direito fundamental implícito aos adequados planejamento e execução de políticas públicas eficazes e efetivas?.....	140
5.3. Perspectiva da Suprema Corte sul-africana sobre o tema: um possível modelo a servir de paradigma para o caso brasileiro.....	145
5.4. Posicionamento dos tribunais brasileiros sobre o assunto.....	148
<b>6. A DEMONSTRAÇÃO DE DESCONHECIMENTO, PELOS AGENTES DA JUDICIALIZAÇÃO E TRIBUNAIS BRASILEIROS, DA VERDADEIRA DINÂMICA QUE ENVOLVE OS CICLOS DE ELABORAÇÃO, EXECUÇÃO E AVALIAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA À LUZ DOS MODELOS EXPLICATIVOS EXISTENTES.....</b>	<b>159</b>
6.1. O possível descrédito do Judiciário brasileiro (e dos próprios agentes da judicialização) resultante de intervenções “despreparadas” no controle repressivo das políticas públicas deficitárias ou inexistentes.....	166
6.2. A necessidade premente de capacitação e formação contínua dos operadores do Direito, em geral, e dos atores da	

judicialização das políticas públicas, em particular, nas abordagens metodológicas em <i>policy-making</i> .....	167
6.3. Do dever de especialização da estrutura administrativa e judiciária dos tribunais e da estrutura administrativa do Ministério Público e da Defensoria Pública para lidar adequadamente com os conflitos transindividuais de interesses que envolvem as políticas públicas.....	168
<b>7. CONCLUSÕES.....</b>	<b>175</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>195</b>

## PREFÁCIO

É com muita alegria que prefacio a obra de Luciano Coelho Ávila, que é a versão comercial da sua dissertação de mestrado, defendida, com brilhantismo e aprovada com distinção, perante o Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário de Brasília sob a orientação do renomado Professor Doutor e ex-ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto.

Há mais de 15 anos que sou amigo e admirador do trabalho de Luciano Coelho Ávila. Fui seu professor quando ele ainda se preparava para ser o que é hoje: um grande Promotor de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Passados esses anos todos, ultimamente tenho aprendido muito com Luciano Coelho Ávila, que se tornou também um grande professor em Direito Constitucional e, agora, com esta publicação, um jurista e um pesquisador que se destaca pela coerência e pela profundidade dos seus escritos.

A obra, intitulada *Políticas Públicas de Prestação Social* (entre o método, a abertura participativa e a revisão judicial), foi construída por uma visão metodologicamente multidisciplinar, com diálogo com outras áreas do conhecimento, entre elas a ciência política e a área das finanças públicas.

Observa-se que o trabalho vai muito além da concepção meramente normativa ou jurídica a respeito da

problemática da judicialização das políticas públicas. Pela forma de estruturação da pesquisa e, especialmente, pelas suas repercussões no plano do acesso à justiça, observa-se que o trabalho possui características de tese de doutoramento e traz luzes claras para os operadores do Direito em relação ao processo técnico de elaboração e de aprovação de políticas públicas de prestação social.

Além da introdução, que é o primeiro capítulo, o trabalho está estruturado em outros 5 (cinco) capítulos.

No segundo capítulo, o autor apresenta uma visão crítica geral sobre a judicialização de questões em torno de políticas públicas no Brasil, com a análise dos sinais do exaurimento do Estado do Bem-Estar Social no modelo europeu e as consequências desses sinais para o modelo brasileiro de judicialização de políticas públicas.

O terceiro capítulo é direcionado para a análise detalhada das fases de construção, de execução e do monitoramento de resultados de uma política pública, quando o autor, em um dos tópicos, indica os caminhos mais adequados para que os agentes da judicialização, em especial o Ministério Público e a Defensoria Pública, possam intervir de forma mais efetiva e adequada nas etapas de planejamento das políticas públicas.

O quarto capítulo estuda os ciclos de execução de uma política pública, incluindo a fase de implementação e a fase da avaliação das políticas públicas. O autor analisa, com muita clareza de raciocínio, os limites e as possibilidades, em caráter preventivo extrajudicial, da participação dos agentes da judicialização nas fases de execução das políticas públicas.

No quinto capítulo, observa-se que o autor dedica sua análise ao exame judicial sobre a inexistência ou a ineficácia de políticas públicas no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988, destacando o posicionamento dos tribunais brasileiros sobre o assunto.

No último capítulo, Luciano Ávila demonstra, em detalhes, o desconhecimento, tanto pelos agentes da judicialização quanto pelos tribunais brasileiros, da dinâmica que envolve os ciclos da elaboração, da execução e da avaliação de uma política pública. Neste capítulo o autor aponta o possível descrédito do judiciário brasileiro, decorrente, geralmente, de intervenções despreparadas. Para o autor é premente a capacitação e a formação continuada dos operadores do Direito, assim como a especialização da estrutura administrativa e judiciária dos tribunais no País, o mesmo devendo ocorrer em relação ao Ministério Público e à Defensoria Pública.

Em suas conclusões, o jurista, professor e promotor de justiça Luciano Coelho Ávila afirma que os juristas devem tomar o cuidado de não reduzir as políticas públicas a uma dimensão meramente normativa, que não seria a única, nem, tampouco, a mais importante.

Nesse contexto, o autor chega a concluir que a exigência de conhecimento metodológico, ainda que de natureza geral, sobre as fases e ciclos das políticas públicas prestacionais, deveria se fazer presente inclusive nos programas dos editais de concursos públicos de ingresso para as carreiras jurídicas cuja atuação funcional guarde relação com a temática, sendo que os aprovados nos concursos públicos deveriam se submeter à capacitação inicial, isso tanto em relação aos juízes, aos promotores e aos defensores públicos tão logo investidos no cargo, além dos cursos de atualização permanente, de modo a propiciar a esses operadores de Direito a abertura do campo de visão crítica sobre o fenômeno, hoje limitado ao ângulo estritamente jurídico do fenômeno.

Para Luciano Ávila, o conhecimento adequado sobre os ciclos das políticas públicas prestacionais seria o caminho necessário para tornar o Sistema de Justiça brasileiro, composto pelo Poder Judiciário e pelas funções essenciais à Justiça, mais capacitado para prestar um atendimento

verdadeiramente profissional e de qualidade à população brasileira, que é muito carente quando se fala em formulação e em implementação material de políticas públicas mais eficientes. Essas mudanças e propostas seriam fundamentais para a *construção* de uma *sociedade justa e solidária*, conforme os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, decorrentes do compromisso constitucional com a *redução das desigualdades sociais*, com a *erradicação da pobreza* e da *marginalidade* e com a *promoção do bem de todos*, nos termos do art. 3º da Constituição brasileira de 1988.

A obra é riquíssima em seu conteúdo e, certamente, será de consulta obrigatória, tendo em vista as suas luzes claras e precisas, as quais poderão iluminar, e muito, o trabalho do Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos operadores do Direito no plano do compromisso constitucional com a transformação social com justiça, via implementação, por medidas judiciais, dos direitos fundamentais sociais consagrados de forma expressa ou implícita na Constituição da República Federativa do Brasil.

O autor e a Editora D'Plácido estão de parabéns pela excelência da obra que publica, que será um grande sucesso, tenho certeza disso!

Belo Horizonte, abril de 2016.

*Gregório Assagra de Almeida*

Pós-doutor pela Syracuse University, NY, USA, mestre e doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais



A presente obra examina a dinâmica das fases de elaboração e execução das políticas públicas, passando pela “construção da agenda governamental”, “formulação”, “tomada de decisão”, “implementação” e “avaliação” das políticas, seguida da análise de suas repercussões no plano da judicialização, dentre as quais a dicotomia do mínimo existencial e a reserva financeira do possível, quase sempre objeto de ponderação pelo Judiciário brasileiro mediante emprego da técnica decisória conhecida como “tragic choices”. De feição transdisciplinar, propõe soluções concretas para os problemas estruturais que se apresentam perante o Sistema de Justiça, assinalando as condições necessárias para uma mudança paradigmática, via da qual os “agentes da judicialização” das políticas públicas passem a contribuir, de forma mais criativa, setorial e participativa (extrajudicialmente), em cada uma das etapas de sua elaboração e execução.



**D'PLÁCIDO**  
E D I T O R A

[www.livriadplacido.com.br](http://www.livriadplacido.com.br)

ISBN 978-85-8425-321-0



9 788584 253210



Fundação Escola Superior

do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios