

**O CICLO DA JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:
A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL DE 1996
E OS EFEITOS INDIRETOS EXTERNOS DAS DECISÕES DO STJ E
STF**

**"THE LIFE-CYCLE OF PUBLIC-POLICY LITIGATION":
1996 NATIONAL EDUCATION LAW AND THE INDIRECT EFFECTS
EXTERNAL OF THE DECISIONS OF STJ AND STF**

Roberto del Conte Viecelli*

Artigo publicado na Revista de Direito Educacional, ano 3, vol. 6, jul-dez 2012, pp. 261 a 283.

1.	Introdução	3
2.	A posição normativa da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996	4
3.	A judicialização das políticas públicas	5
4.	A lógica circular da judicialização de políticas públicas	8
5.	Os efeitos indiretos externos do precedente judicial	12
6.	Conclusão	18
7.	Referências	19

Resumo

Resultantes do caráter abstrativizado do precedente judicial das cortes superiores (KELSEN) (TUCCI), os efeitos indiretos externos (*indirect effect external*) verificam-se “nos casos em que o governo generaliza uma decisão da corte, mediante a alteração da política pública” (GAURI) e têm a potencialidade de beneficiar aqueles que não têm recursos para litigar (GAURI; BRINKS). No ciclo de judicialização das políticas públicas (*the life-cycle of public-policy litigation*), a eficácia expansiva do precedente (SALLES) implica comandos que obrigam à ampliação (*expansive compliance*) do direito social àqueles potenciais demandantes. (GAURI; BRINKS) O ciclo se fecha quando as políticas públicas refletem decisões judiciais prolatadas por um independente Judiciário responsivo à vontade popular (BID/Harvard) (KELLOGG); que propicia uma via institucional acessível (*venue-seeking*) (TAYLOR); que não se contrapõe mas integra o *policy-making*; e que, assim, assegura a *rule of law* e contribui para a qualidade da democracia (DIAMOND; MORLINO).

Palavras-chave: judicialização de políticas públicas; efeitos indiretos externos; precedente judicial

*Mestrando em direito à educação pelo Departamento Direito do Estado da Faculdade de Direito do Largo do São Francisco da Universidade de São Paulo – USP. Contato: roberberto@gmail.com.

Abstract

Resulting from the "abstractivization" of higher courts precedent (KELSEN) (TUCCI), the indirect effects external occur "when the government generalizes a court decision by amending public-policy" (GAURI) and have the potential to benefit those who cannot afford to litigate (GAURI; BRINKS). In the "the life-cycle of public-policy litigation", the expanding effect of precedent (SALLES) implies commands that require the expansion (expansive compliance) of the social right to those potential plaintiffs. (GAURI; BRINKS) The cycle ends when public policies reflect judgments handed down by independent and responsive judiciary to popular will (I-ADB/Harvard) (KELLOGG); which provides an accessible institutional path (venue-seeking) (TAYLOR); that does not oppose but integrates the policy-making, and thus ensures the rule of law and contributes to the quality of democracy (DIAMOND; MORLINO).

Keywords: policy-making; indirect effect external; precedent

1. Introdução

Ao contrário do que muitos juristas pretendem, o fato mais relevante da judicialização da política não consiste em si no controle de constitucionalidade e legalidade da política pública, porque a arena política não trabalha com a categoria coisa julgada, seja ela individual ou coletiva. O que os processualistas pretendem quando tratam dessa judicialização é um modelo causalista que, parte de indefinições, para pretender respostas certas: o Judiciário decide e cabe ao Executivo cumpri-lo.

O raciocínio que se propõe aqui é o inverso: parte-se de fenômenos definidos – fundamentos jurídicos das decisões judiciais – para se verificarem seus impactos sociais e políticos, que, contudo, são relativamente incertos. Isso por conta de um pressuposto claro: o resultado da judicialização da política pública quando apreendido pelos demais poderes traz mais complexidades e conflituosidades que pacificação. Em suma, a judicialização da política gera impacto sobre o Executivo e Legislativo na forma de efeitos externos indiretos que transcendem a coisa julgada.

A partir dessa dinâmica das políticas públicas, coloca-se em outro plano a noção de separação de poderes. Sob a perspectiva da ciência política, de um lado, as cortes superiores são instituições que desejam que suas preferências sejam implementadas em forma de políticas públicas pelas outras instituições, revelando a capacidade de influenciar os demais poderes a proporem políticas públicas na linha do que julgam. De outro, as políticas públicas veiculadas na forma de lei aprovada pelos governantes eleitos também determinam a hermenêutica jurisdicional.

Em matéria de direitos sociais, verifica-se que a judicialização da política funciona segundo uma lógica circular, um ciclo interdependente de demandas judiciais e políticas públicas, que, contudo não se fecha, em decorrência da carência de generalização e efetividade das políticas ofertadas pelo Estado. Isto, contudo, ocorre também com o direito educacional, em que pese goze de alta densidade normativa, que,

partindo da Constituição da República, encontra na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional a norma geral das políticas educacionais.

2. A posição normativa da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996

Como direito fundamental social de segunda dimensão (direito à prestação), a educação está intimamente relacionada à definição de um projeto de país² (MATURANA, 1998, p. 12). Visa assegurar a igualdade substancial de oportunidades educacionais (*substantially equal educational opportunity - Brown vs. Board Education*)³ (RUCKDESCHEL *et al.*, 2008, p. 26) que possibilite o desenvolvimento nacional (RANIERI, 1994, p. 127), na medida em que confira a todos os cidadãos condições materiais e intelectuais de existência. Tendo em seu núcleo o valor do mínimo existencial, o direito à educação é instrumento de acesso a outros direitos fundamentais, uma vez que proporciona qualificação para o exercício de trabalho digno, a emancipação da pobreza e da marginalização, bem como a preparação da pessoa para o exercício da cidadania em um Estado Democrático (RANIERI, 2009, p. 9).⁴

No sistema jurídico educacional, porquanto concretiza, adensa juridicamente e capilariza os preceitos constitucionais⁵, é central a posição da LDB-1996, norma que se direciona à reforma da sociedade: cria “contextos de relações estruturais de

2 “O que queremos com a educação? O que é educar? Para que queremos educar? E, em última instância, a grande pergunta: Que país queremos? Penso que não se pode refletir sobre a educação sem antes, ou simultaneamente, refletir sobre essa coisa tão fundamental no viver cotidiano que é o projeto de país no qual estão inseridas nossas reflexões sobre a educação. Temos um projeto de país? Talvez nossa grande tragédia atual é que não temos um projeto de país.” (MATURANA, 1998, p. 11.)

3 Após o *Brown vs. Board Education* de 1954, “progressivamente as constituições e as cortes estaduais norte-americanas foram garantindo o direito à educação em forma de *basic educational equality* e *substantially equal educational opportunity*, o que oferece ilustração de que, quando os tribunais definem que um estudante tem o direito fundamental à educação, isso significa que o Estado tem a obrigação de prover iguais oportunidades educacionais para os estudantes”. (tradução livre) (RUCKDESCHEL *et al.*, 2008, p. 26).

4 Pinto Ferreira nota que a noção do direito à educação é recente nos textos constitucionais, mas que revela a clara opção em favor de um Estado social que tem como valor-fim a justiça social e a cultura (FERREIRA, 1986, p. 171-173), o que, no ordenamento fundado pela Constituição da República de 1988, caracterizou um “regime jurídico singular que se caracteriza por intensa determinação de conteúdo e densidade de proteção.” (RANIERI, 2009, p. 334)

5 Os debates educacionais da constituinte de 1988 refletiram-se no trâmite da LDB-1996, cujo primeiro anteprojeto é anterior à Constituição. Esta norma infraconstitucional é o produto de 8 anos de tramitação no Congresso Nacional, de grande quantidade de projetos substitutivos, série de audiências públicas, de projetos educacionais com visões divergentes quanto à noção de privado e público e marchas e contramarchas que simbolizaram os diversos interesses em jogo pela definição do conteúdo e consolidação dos aspectos gerais referentes à educação nacional (MORAIS, 2000, p. 102).

transformação, de reforma e inovação educacional como parte do processo de ‘regulação social’”. (PINO, 1998, p. 20)

Dado esse caráter de reforma social, o direito à educação não é ideologicamente neutro, configurando um problema político-democrático (RANIERI, 2009, p. 359). Contudo, mesmo diante de escolhas ideológicas opostas, não podem os programas políticos se furtar aos mandamentos constitucionais: a implementação de políticas públicas que assegure o acesso universal e qualidade da educação é uma necessidade diante da força normativa da Constituição. (RANIERI, 1994, p. 127)

A política educacional constitui-se não somente de texto – posituação da política pública –, mas principalmente de contexto⁶, dado pelas relações de poder em sua produção e formulação (SANTOS, 2012, p. 3), que permeiam tanto a articulação entre o Estado e a sociedade (AZEVEDO, 2004, p. 7), quanto as interações diretas ou indiretas entre os Poderes do Estado.

Além de instituir políticas públicas distributivas e redistributivas, “em matéria de educação brasileira, a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional é a política regulatória mais específica e que não pode ser contestada. Nela estão presentes a matéria e a forma de todo e qualquer plano, programa e ação política a ser desenvolvido na educação nacional” (SANTOS, 2012, p. 7). Porque dita, no plano infraconstitucional, as regras do jogo, constitui-se a LDB-1996 como política das políticas educacionais.

3. A judicialização das políticas públicas

A noção de políticas públicas, segundo Maria Paula Dallari Bucci, consolidou-se como conceito jurídico recentemente, passando a denotar a predominância do governo por políticas (*government by policies*) em detrimento do governo da lei (*government by law*), definindo-se como “programa de ação governamental que resulta de um processo

6 Segundo Eros Roberto Grau “O mesmo texto é claro ou dúbio segundo os contextos concretos do seu uso (...). O texto claro torna-se obscuro em função da tensão dos interesses que se põem em torno dele; a luta pela produção de sentido do texto se instala em torno dessa tensão.” (GRAU, 2003, p. 6.)

ou conjunto de processos juridicamente regulados visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.” (BUCCI, 2006, p. 39)

A definição de plano e programas de ação do governo, com vistas a determinadas finalidades, denota a transição do Estado liberal para o Estado social, em que a hermenêutica constitucional passa a exigir um alto grau de criatividade do juiz na garantia dos direitos fundamentais contra o arbítrio e a omissão estatais, o que, *de per se*, não o torna um “legislador” (KRELL, 1999, p. 242). Segundo Elival da Silva Ramos, é nesse sentido que se pode dizer que o modelo de Estado-providência (Estado-Social) constitui força impulsionadora do ativismo judicial, vez que o Poder Judiciário passa a suprimir etapas determinadas pela burocracia estatal para que formule uma prestação jurisdicional líquida e eficaz que entregue o bem jurídico constitucionalmente garantido. A complexidade desse Estado Social pós-Revolução Industrial evidencia a seguinte relação: quanto maior número de leis, maiores as possibilidades de controle de constitucionalidade. (RAMOS, 2010, p. 269-274)

Diante dessa nova ordem denominada *jurisdicalização da política*, destaca Ada Pellegrini Grinover que o juiz torna-se coautor das políticas públicas. Quando os demais Poderes comprometem a integridade e efetividade dos fins do Estado, o Judiciário deve atuar na função de controle. (GRINOVER, 2008, p. 3) Com fundamento na ADPF nº 45-9 (Rel. Min. Celso de Mello, publ. 04/05/2004), a autora oferece os seguintes requisitos para essa intervenção: (i) o limite fixado pelo mínimo existencial a ser garantido ao cidadão⁷; (ii) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público, e (iii) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetiva as prestações positivas dele reclamadas. (GRINOVER, 2008, p. 17)

⁷ Kazuo Watanabe acresce neste ponto os direitos fundamentais “que, embora não estejam referidos ao mínimo existencial, estão previstos em normas constitucionais de *densidade suficiente* e por isso não são dependentes, para a judicialização, de prévia ponderação do Legislativo ou do Executivo por meio de política pública específica” (WATANABE, 2011, p. 224.)

Contudo, o foco da judicialização das políticas públicas educacionais constitui apenas uma das facetas da questão, uma vez que “a solução de pendências individuais ou setorializadas é recurso extremo, que resulta na fragmentação das políticas públicas, quando deveria ser dirigida no sentido de se atingir uma política geral de desenvolvimento.” (SIFUENTES, 2005, p. 6)

Além do histórico choque centralização-descentralização⁸ observado por Carlos Roberto Jamil Cury, destaca-se na atualidade brasileira que as políticas públicas de educação buscam, segundo estudos, um movimento articulado de expansão-focalização⁹. Indica-se que a tendência não é somente a de ampliação de políticas públicas, mas também focalização do público alvo por ações comumente de cunho compensatório (por exemplo, Bolsa-Escola e Prouni, voltados para estudantes carentes). (OLIVEIRA; FERREIRA, 2008, p. 35) Outra tendência é apontada pelo Relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento/*David Rockefeller Center for Latin America Studies-Harvard University* de 2006 que indica que “a formulação de políticas educacionais na América Latina é desproporcionalmente tendenciosa em favor de políticas com ênfase em expansão e acesso, em vez de qualidade e eficiência.” (BID/Harvard, 2007, p. 224)

Considerando que a viabilidade de mudanças na área da educação “necessitam, tanto quanto em qualquer outro setor, senão mais, do auxílio de um sólido processo geral de elaboração de políticas” (BID/Harvard, 2007, p. 220), é de se indagar em que

8 “Em 1946, a polêmica entre educação e questão federativa retorna, como apareceu na Constituinte de 1823 e como retornará durante a Constituinte de 1988. Nesse sentido à União coube ação supletiva nos limites estritos das deficiências locais... E será nas especificações do choque entre centralização x descentralização que se iniciará o debate em torno da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.” (CURY, 2001, p. 17.)

9 Observam Oliveira e Ferreira que, no Brasil, a assistência na política educacional, vem ganhando lugar com os programas de renda mínima e “a educação, como uma das mais importantes e elementares políticas sociais, assume, nesse contexto de reforma a que se assiste nos países latino-americanos, um caráter dual e contraditório. Ao mesmo tempo em que se afirma como uma política social de caráter universal (a ampliação da escolaridade e o crescimento do contingente de alunos atendidos nos sistemas e redes públicas, na maior parte dos países latino-americanos, é um indicador desta tendência) ela tem sido orientada também pela lógica da focalização. Esta segunda orientação tem conduzido a política educacional a se concentrar em processos que asseguram o acesso e a permanência de grupos mais vulneráveis socialmente na escola, como, por exemplo, as cotas para negros nas universidades públicas e os programas de distribuição de renda mínima, como o Bolsa-Escola.” (OLIVEIRA; DUARTE, 2005).

perspectiva o Judiciário atua para a melhora do sistema educacional, ao examinar questões como acesso, permanência, qualidade, financiamento, regulamentadas pela LDB-1996.

4. A lógica circular da judicialização de políticas públicas

Um direcionamento inovador para compreensão de questões como essas consiste em não restringir a análise aos provimentos judiciais em si, mas verificar os efeitos que repercutem sobre o ambiente da formulação dessas políticas, como enfatizam os pesquisadores do Banco Mundial Varun Gauri e Daniel M. Brinks. (GAURI; BRINKS, 2008, p. 4)

O cientista político norte-americano Matthew Taylor explica que o tema do papel político dos tribunais e seu impacto em políticas públicas confirma o real funcionamento do sistema, que “é altamente majoritário quando se trata do processo de deliberação de políticas públicas, mas tende para a forma consensual durante o processo de implementação das políticas.” (TAYLOR, 2007) Colabora para este consenso o fato de que, depois que são aprovadas por amplas maiorias legislativas, os tribunais ampliam o leque de atores influentes nesse processo, haja vista que incrementa a chamada *venue-seeking*, conceito que sugere que os atores procuram as vias, instâncias institucionais, que mais lhes convêm - administrativa, legislativa ou judiciária (TAYLOR, 2007).

Neste sentido, a depender do seu grau de ativismo e independência funcional, o Poder Judiciário exerce, segundo o mencionado Relatório BID/Harvard, quatro potenciais papéis, na qualidade de (a) ator com poder de veto (controle de constitucionalidade e processo coletivo), (b) ator com poder de decisão (interpretação legislativa), (c) árbitro imparcial (fiscalização de conflitos e facilitação de acordos políticos) e (d) representante da sociedade (concessão de voz aos marginalizados). (BID/Harvard, 2007, p. 81) Como representante da sociedade, contribui para que as políticas considerem o interesse público. Como árbitro imparcial garante o cumprimento

e aplicação das políticas públicas e auxilia a intermediação de transações políticas intertemporais, o que amplia a estabilidade das políticas. Tal estabilidade também decorre de seu poder de veto, pelo controle de constitucionalidade, uma vez que as mudanças nas políticas tornam-se condizentes com as preferências de mais um ator institucional. Dependendo de como essas preferências se conjugam as políticas podem eventualmente se tornar mais voláteis, contudo, a tendência é a maior adaptabilidade das políticas públicas. (BID/Harvard, 2007, p. 81-82)

Em estudo comparado envolvendo cortes do Brasil, Índia, Indonésia, África do Sul e Nigéria, Gauri e Brinks compreenderam esse ativismo inserido no chamado ciclo de vida de judicialização das políticas públicas (*the life-cycle of public-policy litigation*), que possui essencialmente quatro passos: (1.) propositura da demanda; (2.) decisão judicial; (3.) resposta a esta decisão por agentes políticos e partidos políticos; e (4.) *follow up*, cujo produto é a “legalização” (“*legalization*”) da política pública, momento em que as decisões judiciais refletem as políticas públicas e vice-versa, porque “cortes e advogados, incluindo promotores, tornam-se atores relevantes (...) para a implementação de uma política pública.” (GAURI; BRINKS, 2008, p. 4 – trad. livre)

Atingida a “legalização” da política pública, os tribunais contribuem, segundo Gauri e Brinks, para a política democrática, porque (a) tendem a ser mais eficazes “quando atuam em um quadro de apoio social e político amplo”; (b) as decisões judiciais tornam-se “mais propensas a ser respeitadas com o apoio de agentes da sociedade política, burocrática, ou civil”; (c) passam a se enquadrar “no *mainstream* da cultura política e jurídica, porque eles são criaturas dessas culturas”; e (d), ao final, o processo de “legalização” reduz as dicotomias entre o Judiciário e o Legislativo. Em síntese, “os tribunais são, por dezenas de razões, mais eficazes quando trabalham dentro, e não contra, as correntes dominantes nos ambientes políticos e da política pública.” (GAURI; BRINKS, 2008, p. 25)

Em que pese o princípio da inércia jurisdicional, “as decisões dos tribunais geram efeitos sobre políticas públicas, porque as leis não são neutras e, uma vez acionados, os tribunais podem exercer uma influência política considerável.” (TAYLOR, 2008, p. 5 – trad. livre) Superando os bloqueios políticos de elites que dominam as políticas públicas, “as decisões dos tribunais têm maior impacto quando a política parece não responder (*unresponsive*) às reivindicações populares.” (GAURI; BRINKS, 2008, p. 6 – trad. livre). Contudo, embora os tribunais possam repriorizar reivindicações de uma forma a ampliar o acesso aos bens sociais e econômicos, somente com o perfazimento do ciclo é que ações judiciais podem beneficiar, em larga escala, aqueles que não têm recursos para litigar.

Se a *venue-seeking* do Judiciário brasileiro é objeto de infundáveis demandas, *e. g.*, por medicamentos e vaga em creche (passo 1.), isso se deve imediatamente ao fato de o Poder Público não ser responsivo aos interesses mínimos do povo e mediatamente ao fato de que ainda não ocorre suficiente harmonia entre os poderes na forma da “legalização” da política pública (passo 4.), o que evidencia o descompasso para com a lógica circular da judicialização das políticas públicas.

Este descompasso possui duas faces: de um lado, sem mecanismos de autocontenção, o ativismo judiciário desafia a capacidade institucional dos outros Poderes; de outro, há o descumprimento aos princípios da Administração Pública (artigo 37 do Texto Constitucional), a qual não atua com eficiência na implementação de políticas públicas, nem trata com impessoalidade os administrados que não têm acesso ao Judiciário. (SALLES, 2010, p. 150)

A efetivação dessa noção de eficiência e impessoalidade permitiria que o início e fim do ciclo se encontrassem para atender às reivindicações de potenciais demandantes. Daí a noção de responsividade (*responsiveness*), conceito que, em teoria democrática,

diz com a “correspondência das decisões políticas com aquilo que desejam os cidadãos” (POWELL, 2003, p. 2 – trad. livre).

Segundo alguns autores, o Brasil ainda é um “Estado dual” porque há enorme distância entre a realidade, o *rule by law* (governo pela lei), e o ideal do Estado de Direito do *rule of law*¹⁰ (governo da lei), em que todos são tratados igualmente por regras previamente firmadas. Nesse “Estado dual”, “a tendência é a de que as ações políticas sejam praticadas de forma a beneficiar as elites políticas e econômicas detentoras de poder.” (RIBEMBOIM, 2007, p. 7)

Diante dessa “dualidade”, não basta afirmar que um país é democrático, é preciso medir a qualidade da democracia, tal como buscam os cientistas políticos Larry Diamond e Leonardo Morlino (2004, p. 11), ao sugerirem os critérios: (a) procedimentais (*rule of law, accountability*¹¹, participação e competição políticas); (b) de conteúdo (direitos civis e políticos e principalmente igualdade material); e (c) de resultado (responsividade). (MOISÉS, 2008) E não é surpresa verificar que o Judiciário atua em todos esses parâmetros: na *accountability* dos demais poderes, na garantia dos direitos fundamentais, da *rule of law* e da igualdade de oportunidades eleitorais (decisões sobre fidelidade partidária, “ficha limpa”), na responsividade aos interesses do povo (direitos sociais) etc.

Neste particular, apesar de o juiz no Brasil não ser eleito, transforma-se cada vez mais em representante do povo (COMPARATO, 2004, p. 151-159), atraindo a “confiança em normas, mecanismos e procedimentos institucionais relativos à igualdade

10 “Como Guillermo O’Donnell explica, dentro da *rule of law* todos os cidadãos são iguais, antes mesmo de o direito ser consistentemente aplicado a todos por um Judiciário independente, pois as leis são claras, publicamente conhecidas, universais, estáveis e não retroativas”. (tradução livre) (DIAMOND; MORLINO, 2004, p. 7.)

11 O conceito de *accountability* “carrega duas conotações básicas - *answerability*, obrigação das autoridades públicas de informar e explicar o que estão fazendo, e *enforcement*, capacidade das agências de impor sanções às autoridades que violaram seus deveres públicos. Essa estrutura de significado bidimensional traz consigo um conceito largo e inclusivo também de outros termos, como fiscalização, vigilância, monitoramento, supervisão, controle, freios, contenção, exposição pública, e punição – que empregamos de outra forma no esforço para descrever o exercício do poder de uma atividade determinada pelo direito.” (tradução livre) (SCHEDLER, 1999, 13)

perante a lei e o seu direito de transformar demandas em políticas públicas” (NUPPs¹², 2010, p. 54).

5. Os efeitos indiretos externos do precedente judicial

Lima Lopes¹³, Dragone¹⁴ e Marinho¹⁵ demonstram que o paradigma da tutela judicial do direito à educação consiste em diferenciar a justiça retributiva da distributiva¹⁶, aferindo-se a plurilateralidade pelos interesses que os envolvem, seja em demandas “individuais” ou coletivas.

Considerando isso, faz-se necessária uma primeira distinção. Os efeitos indiretos não se confundem com efeitos transindividuais (interesses coletivos *latu sensu*). De um lado, temos como efeitos transindividuais aqueles emanados diretamente da coisa julgada em demandas coletivas, em que se discutem interesses difusos, coletivos *stricto sensu* e/ou individuais homogêneos (MAZZILLI, 2007, p. 55), que podem gerar *efeitos diretos em não litigantes*¹⁷ (GAURI; BRINKS, 2008, p. 22).

¹² “O NUPPs se dedica ao estudo e análise de programas de políticas públicas sob o ângulo da relação entre governança democrática, cidadania e equidade social. Suas equipes interdisciplinares de pesquisa analisam as etapas de formulação e implementação das políticas públicas e, em especial, a que se refere à avaliação da eficiência e da eficácia das mesmas. Um de seus objetivos principais é, portanto, a análise da qualidade da gestão das políticas públicas no país, tendo-se em conta o papel do executivo e do legislativo no sistema democrático vigente. O objetivo principal do projeto é realizar um balanço crítico de 25 anos da democracia brasileira (1988/2013) com base na análise de três eixos temáticos principais: as políticas públicas, as instituições democráticas, e as relações entre sociedade civil e cultura política.” (NUPPs, 2010, p. 3.)

¹³ José Reinaldo de Lima Lopes. **Direitos Sociais: teoria e prática**. São Paulo: Método, 2006.

¹⁴ Adriana Aparecida Dragone Silveira. **O direito à educação de crianças e adolescentes: análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991-2008)**. Tese (Doutorado), Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

¹⁵ Carolina Martins Marinho. **A judiciabilidade dos direitos sociais: análise de julgados do direito à educação sob o enfoque da capacidade institucional**. Tese (mestrado), Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2009. (Estudo sobre as demandas na Promotoria de Defesa da Criança e do Adolescente de São Paulo/SP).

¹⁶ De um lado, estão os conflitos bipolares, individuais, típicos de direito civil ou penal, que são solucionáveis pelo sistema do “tudo ou nada” (“jogos de soma zero”) e que configuram controvérsias retrospectivas (disputa comutativa ou retributiva) cujos fatos encontram-se consumados e geram impactos restritos às partes (um ganha e o outro perde). Citemos como exemplo os recorrentes casos no STJ acerca da transferência *ex officio* de servidores e de estudantes. De outro lado, estão os conflitos plurilaterais (de interesse público), típicos dos direitos sociais, que configuram controvérsias prospectivas (disputa distributiva), cujos resultados (“jogos de soma não zero”) conferem perda ou ganho para uma coletividade determinável ou indeterminável de pessoas, de estrutura amorfa, em constante alteração. Citemos por exemplo os casos que envolvem a criação de cursos de medicina (STJ REsp 513.890/PR, MS 9.250/DF).

¹⁷ “Efeitos diretos em não litigantes (*Direct Effects on Nonlitigants*). Em alguns casos tanto o demandante, como o remédio, é coletivo em sua própria natureza e naturalmente beneficiam não litigantes. Criando-se uma nova escola ou instalando uma rampa em uma escola existente beneficia-se inteiramente uma comunidade, litigantes ou não. Ações diretas de constitucionalidade, demandas coletivas (*class actions*) e demandas que

De outro, temos como efeitos indiretos os atinentes à eficácia reflexa dos fundamentos do precedente judicial em situações jurídico-sociais para além dos limites subjetivos ou objetivos da coisa julgada. Aqui há ainda uma distinção: os efeitos indiretos *internos* restringem-se ao sistema judicial (*binding effect* em cortes inferiores); enquanto que os efeitos indiretos *externos* extrapolam-no. (GAURI; BRINKS, 2008, p. 23)

O presente trabalho visa colher subsídios teóricos e jurisprudenciais quanto aos impactos *externos* de demandas judiciais sobre as políticas públicas. Pouco tratado pela literatura jurídica e raro, mesmo na literatura estrangeira, em matéria de políticas públicas, este tipo de eficácia sequer possui terminologia jurídica assentada (“eficácia expandida” (SALLES, 2010, p.150), *extra autos* (MANCUSO, 2007, p. 542), “eficácia persuasiva” (TUCCI, 2004, p. 296), “efeitos indiretos externos” (GAURI; BRINKS, 2008, p. 22)). Preferimos adotar este último termo, utilizado por Varun Gauri, que verifica o *indirect effect external* “nos casos em que o governo generaliza uma decisão da corte, mediante a alteração da política pública”¹⁸, o que está intimamente relacionada com a “legalização” da política pública supramencionada.

A noção de efeitos indiretos vai além da coisa julgada coletiva, conferindo-se importância também aos efeitos decorrentes de demandas “individuais”, uma vez que as pesquisas, como de Lima Lopes (2006, p. 252) e Dragone (2010, p. 209), demonstram que os tribunais brasileiros muito dificilmente exercem ativismo judicial em demandas como ação civil pública, ação popular, mandado de segurança coletivo etc., por comumente se entender suposta afronta à separação de poderes e à discricionariedade

envolvem interesse coletivo beneficiam aqueles que não teriam legitimidade para demandar por si sós em uma ação individual.” (tradução livre) (GAURI; BRINKS, 2008, p. 22.).

18 “An example of *direct effects* on litigants includes medications for mostly middle-class litigants in Brazil. An example of *direct effects* for non-litigants includes a new school policy that may benefit not only litigants but also other families enrolled in the school. An example of an *indirect effect internal* to the legal system includes the early AIDS cases in Brazil which facilitated future cases on other diseases. Finally, an example of an *indirect effect external* to the legal system includes cases where the government generalizes a court decision by changing policy.” (grifamos) (Varun Gauri. *Courting Social Justice in Health and Education. Research at the World Bank - A brief from the Development Research Group.* (tradução livre)

administrativa. De modo que, na falta de resultados efetivamente abrangentes e vinculantes, ocorre a chamada “atomização da apreciação judicial difusa”. (TAYLOR, 2007)

Qual a principal consequência desses efeitos indiretos sobre políticas públicas em direitos sociais? Responde Varun Gauri que “os efeitos indiretos de processos judiciais têm maior potencial para beneficiar os pobres, que geralmente não têm os recursos para litigar.”¹⁹

O fundamento para esse benefício deriva não somente do caráter transcendente típico dos direitos sociais fundamentais, como também reside na natureza do precedente como “indício de uma solução racional e socialmente adequada.” (TUCCI, 2004, p. 12) É que “da solução de um caso concreto (particular) extrai-se uma regra de direito que pode ser generalizada” (DIDIER *et al.*, 2008, p. 351). Trata-se da norma jurídica individual criada pelo magistrado na forma de *ratio decidendi* (*holding*), fundamentação judicial, que, ao contrário da parte dispositiva da decisão, possui aptidão para ser universalizada. (DIDIER *et al.*, 2008, p. 350-351)

Como já observava Hans Kelsen, isto não ocorre apenas em países de *common law*²⁰ (KELSEN, 1998, p. 174). Gauri e Brinks notam que “mesmo em sistema legal que não oficialmente adota o *stare decisis* e o *binding precedent*, a jurisprudência de cortes superiores tem um efeito disciplinador em decisões de cortes inferiores.” (GAURI; BRINKS, 2008, p. 23 - trad. livre)

Por conta da necessidade de tratamento isonômico dos jurisdicionados, é que, no ordenamento brasileiro, a generalização do precedente judicial encontra espaço cada vez

19 Varun Gauri. *Courting Social Justice in Health and Education. Research at the World Bank - A brief from the Development Research Group.* (tradução livre).

20 Segundo Hans Kelsen, um precedente denota a função criativa do Poder Judiciário quando, ao criar uma norma que vincula o caso *sub judice*, possibilita, no sentido de uniformização da jurisprudência de um tribunal superior, a generalização da norma individual, em especial nos casos tidos como idênticos. Essa generalização possibilita inclusive a vinculação dos tribunais inferiores. (KELSEN, 1998, p. 174.) Sobre os tribunais inferiores há o *binding effect* ou efeito vertical, enquanto que nos processos repetitivos há o efeito horizontal.

maior na chamada teoria da “abstrativização” do controle concreto de constitucionalidade^{21 22} em sede do STF, caracterizada, consoante Gilmar Ferreira Mendes, pela “evolução no sistema de controle de constitucionalidade que passa a praticamente equiparar os efeitos das decisões proferidas nos processos de controle abstrato e concreto” (MENDES *et al.*, 2011, p. 1161).

Em suma, este é o cerne da questão dos efeitos indiretos externos que aqui se coloca: a força abstrativizada de um precedente, social e adequadamente formulado para a solução de conflitos sociais por um Judiciário dotado de autoridade institucional e independência (KELLOGG, 2007, 144), impele a que os Poderes Executivo e Legislativo cumpram o dever de tratamento isonômico entre os cidadãos, o que influencia a promoção expansiva das políticas públicas (*expansive compliance*²³) (GAURI; BRINKS, 2008, p. 24) aos demais administrados, conferindo direitos sociais àqueles que não têm acesso à justiça.²⁴

Daí Carlos Alberto Salles defender que, “quando um direito constitucional é reconhecido judicialmente, ainda que na esfera de uma demanda individual, a prestação por ele garantida deve ser prestada a todos que estejam na mesma situação, sob pena de

21 Esta teoria foi aplicada pelo Pleno do STF em dois *leading cases* em controle difuso de constitucionalidade com efeitos abstratos: o RE 197.917/SP (julgado em 06/06/2002) - o “caso Mira Estrela” relativo ao número máximo de vereadores por câmaras municipais - e HC 82.959/SP (23/02/2006) - inconstitucionalidade da vedação de progressão do regime na lei dos crimes hediondos. Ressalte-se que a ambos o Congresso Nacional, responsivo a referidos precedentes do STF, apresentou nova política de administração eleitoral e política criminal. Quanto ao número de vereadores, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 58 de 2008, discriminando-se 24 faixas proporcionais de número de vereadores por habitantes. Quanto à progressão de regime, a Lei nº 11.464/07 regulamentou o seu cabimento para crimes hediondos.

22 Esta teoria foi incorporada no requisito da repercussão geral, que exige para a admissibilidade do recurso extraordinário a discussão de “questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa” (artigo 543-A, §1º, CPC). Acresce-se que o fato de as súmulas vinculantes (tal como as ações em controle concentrado de constitucionalidade) possuírem efeito vinculante em relação a toda a Administração Pública denota a tendência de que o precedente judicial transpasse os “muros” do Poder Judiciário.

23 “Geralmente, isso ocorre quando o objetivo da demanda judicial gera uma decisão subsequente – por meio de legislação ou *rule making* corporativa ou burocrática – que estenda os benefícios da demanda inicial a todos que estão em uma mesma situação” (tradução livre) (GAURI; BRINKS, 2008, p. 24.)

24 Neste particular destaca Kellogg: “Cortes com grande autoridade institucional e independência são capazes de estender, com inovadoras teorias, a solução desses conflitos [educacionais] aos litigantes que formalmente não teriam condições de acesso ao Judiciário. Com isto, nas palavras de um juiz chinês, algumas cortes podem se tornar “corajosos exploradores” de uma relação mais dinâmica e inovadora no desenvolvimento de uma *rule of law* na China.” (tradução livre) (KELLOGG, 2007, p. 144)

a Administração Pública, por força da decisão judicial, afrontar os princípios constitucionais da igualdade e impessoalidade da Administração.” Sendo que “o reconhecimento dessa característica dos julgados em matéria constitucional permitiria afirmar a existência de uma verdadeira *eficácia expandida* da sentença, no sentido de estender a coisa julgada individual aos demais sujeitos colocados em situação de igualdade.” (SALLES, 2010, p. 150)

Fato é que processos multitudinários (inúmeras partes) e demandas repetitivas (milhares de demandas com causas de pedir similares) expressam, assim, reivindicações do povo, que exige posição ativista e independente do Judiciário na representação da sociedade (BID/Harvard, 2007, p. 82)²⁵, e influenciam o Poder Público a ser-lhes responsivo. Isto porque, segundo observa o jurista norte-americano Thomas Kellogg, “a responsividade judicial tem como fundamento a independência do juiz ao mesmo em que permite a criação de maior espaço legítimo a esta independência. É um processo recíproco.” (KELLOGG, 2007, p. 181)

Os efeitos indiretos externos permitem, pois, a generalização de uma decisão judicial e, por consequência, a retroalimentação da lógica circular da judicialização das políticas públicas. Prova disso, em matéria educacional, são as decisões do STF relativas à constitucionalidade das cotas raciais (ADPF nº 186/DF²⁶) e das cotas para egressos de escolas públicas (RE 597.285/RS²⁷).

Os efeitos destas decisões são nítidos, principalmente, na Lei nº 12.711, sancionada em 29 de agosto de 2012, que dispõe que “as universidades reservarão no mínimo 50% de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino

25 “Muitas vezes é difícil para certos segmentos da população (como pobres e agricultores) influenciar a formação das políticas. Tendo em vista que os Judiciários podem ajudar a aplicar as determinações constitucionais de proteção igual perante a lei e de defesa dos direitos civis e sociais, eles podem dar voz aos grupos marginalizados e representar um canal alternativo de representação da sociedade.” (BID/Harvard, 2007, p. 82).

26 Ação em que o STF afirmou a constitucionalidade da política pública de cotas raciais da Universidade de Brasília (Unb).

27 Recurso Extraordinário interposto por um vestibulando que alega que não conseguiu entrar no curso de contabilidade da UFRGS em 2008 por conta das vagas destinadas para escolas públicas.

médio em escolas públicas, sendo metade reservadas aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo *per capita*, autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)”.

Melhor explicitando e esclarecendo nossa forma de análise dos efeitos externos indiretos, tomemos como exemplos os precedentes do RE 510378/MG e do RE 562779/MG, que, por versarem sobre o ressarcimento da cobrança de matrícula por universidade pública (*in casu* julgada inconstitucional), veiculam causas de pedir divisíveis, de modo que a coisa julgada assenta-se sobre interesses individuais homogêneos, pois cada um poderá receber um *quantum* diverso²⁸. Mas os efeitos da decisão afetam reflexamente pessoas indeterminadas, porque a declaração (*ratio decidendi*), mesmo que *inter partes*, da inconstitucionalidade da exação é indivisivelmente aplicável a todos os estudantes, atuais e futuros, daquela universidade – efeitos externos diretos. E mais: esses precedentes geram efeitos indiretos externos – ou seja, sobre políticas públicas - a quaisquer universidades públicas²⁹, uma vez que o STF está a reafirmar, em sede de jurisdição nacional, a política constitucional de gratuidade do acesso e permanência no ensino público superior (artigo 206 da Constituição).

Em nossas cortes superiores os exemplos desses efeitos são inúmeros^{30 31}, até porque, como observa Kellogg, os julgados educacionais oferecem uma excelente

²⁸ Vale ressaltar que se um legitimado extraordinário, substituindo processualmente todos os alunos, tivesse ajuizado uma ação civil pública, tratar-se-ia de um direito coletivo *stricto sensu*, porque, no caso, a cobrança indevida apoia-se em uma relação jurídica base (artigo 81, II, do CDC), o Regimento da Universidade, declarado inconstitucional.

²⁹ Ressalta-se que, tendo sido esses precedentes prolatados pelo Pleno do STF, os tribunais inferiores, para declarar a inconstitucionalidade em casos sobre a mesma matéria, nem precisarão submeter-se à cláusula de reserva de plenário (artigo 481, parágrafo único do CPC).

³⁰ Outro exemplo: no RMS 21138/MS, o STJ decidiu que o procedimento de “conclusão antecipada de curso”, utilizado por uma instituição de ensino privada, por si só não desprestigia a qualidade do ensino. Consta como parte na demanda apenas a instituição de ensino, razão pela qual a coisa julgada tem seus efeitos a ela restritos.

oportunidade³² para os tribunais promoverem a inovação no ordenamento jurídico, inclusive por meio de demandas “individuais”, que para o autor significam uma estratégia judicial na adjudicação de complexos casos na China, a fim de que não recaiam sobre o Judiciário tensões político-sociais³³.

6. Conclusão

É um mito jurídico que o Judiciário, ao intervir e judicializar a política pública, possa mudar a realidade. As cortes não possuem grandes capacidades coercitivas e de adequação em face de jurisdicionados, principalmente diante da tendência em se fracionar conflitos coletivos em múltiplos conflitos individuais, de sorte a tornar inefetiva a implementação da política. Contudo, a judicialização da política pode dar outra configuração à arena política e os efeitos dos julgados podem constituir instrumento para a articulação dos demais Poderes e as reivindicações dos diversos atores sociais. Os casos educacionais são os mais paradigmáticos, neste sentido,

Contudo, esta beneficia diretamente a coletividade dos alunos que não terão, por isso, frustrada sua expectativa de reclassificação e aceleração do curso (efeitos diretos em não litigantes). Externamente, a *ratio decidendi* aplica-se às demais instituições de ensino, que, para atrair mais alunos, terão um forte precedente de uma corte superior a favor da implementação desse procedimento. Por fim, em matéria de políticas públicas, esse precedente passa a exigir do Estado *accountability* mais acurada, pois atribui ao Poder Público dever de maior fiscalização e o ônus da prova da “ineficiência dos meios empregados [pela instituição de ensino] para processo de reclassificação e conclusão antecipada do ensino médio”.

³¹ A eficácia das decisões judiciais não está, contudo, imune ao efeito inverso. Não é incomum que as políticas públicas, principalmente pelo Legislativo, sejam concebidas inclusive para afastar a jurisprudência assentada, principalmente em temas controversos. Temos como exemplos os casos relativos ao direito do aluno cursar dois cursos superiores na mesma universidade pública, sobre o que o STJ houvera pacificado pela sua legalidade, em caso de compatibilidade de horários, ante a inexistência de vedação do artigo 53 da LDB-1996 (REsp 948.173/MG, REsp 925.987/DF, REsp 886.434/MG, AgRg no REsp 847.532/MG). Todavia, para afastar esse entendimento jurisprudencial o Congresso aprovou a Lei nº 12.089/09, que “visa a proibir que uma mesma pessoa ocupe, na condição de estudante, 2 (duas) vagas, simultaneamente, no curso de graduação, em instituições públicas de ensino superior em todo o território nacional.” (artigo 1º).

³² Observa Kellogg a importância dos *education cases*. Os tribunais tendem a ser mais simpáticos à tutela do direito dos alunos, por veicular direitos fundamentais. Esses direitos, quando formulados com certo grau de polêmica e de acordo com estratégia de criativos advogados, podem atrair a cobertura da mídia, que confere transparência e pressão sobre o conteúdo das decisões dos tribunais. Ademais, como escolas e universidades não são réus com grande força política, os tribunais tendem a colocar em segundo plano os aspectos burocráticos das instituições de ensino para ampliar a política educacional. (KELLOGG, 2007, p. 142)

³³ Kellogg extrai essa constatação da análise dos casos levados às cortes chinesas: “A noção de que a autoridade da decisão e autonomia do juiz no sistema jurídico chinês pode se intensificar na medida em que os juízes respondam a cada complexo conflito educacional de litigantes individuais merece maior contemplação. É possível que as cortes chinesas demonstrem-se capazes de solucionar esses conflitos sem diretamente desafiar o governo, sem provocar tensões sociais, o que aumenta o espaço político das cortes em todo o sistema.” (tradução livre) (KELLOGG, 2007, p. 181)

principalmente quanto se discute a discriminação no ingresso e permanência em escolas e universidades.

Esse fenômeno da judicialização das políticas públicas possui natureza cíclica. Os precedentes dos tribunais superiores quando restringem uma política pública obstam na origem inúmeras demandas judiciais. Por outro lado, quando ampliam-na, concedendo o direito social pleiteado, permitem, indiretamente, que, não somente sejam propostas inúmeras demandas no mesmo sentido, como também que seja incrementada a possibilidade de resultado positivo (mesmo que por exemplo a parte seja representada por um advogado sem grandes qualificações, a quem incumbirá apenas narrar os fatos e invocar o precedente). Em suma, os efeitos do precedente judicial quando abstrativizado beneficiam àqueles que não têm recursos para litigar.³⁴

Isso porque as decisões dos tribunais têm maior impacto quando a política pública não é responsiva às reivindicações populares. É judicializando os conflitos sociais que os tribunais adquirem mais poder, principalmente quando são noticiados pela mídia, caso em que a influência sobre o Executivo e Legislativo torna-se extremamente relevante. O melhor exemplo disto são os efeitos indiretos em matéria de políticas públicas educacionais ofertados pelas decisões do STF relativas à constitucionalidade das cotas raciais e das cotas para egressos de escolas públicas. Os efeitos dessas decisões, prolatadas no final de abril de 2012, deram tanta repercussão midiática que foram incorporados pelo Executivo e Legislativo e institucionalizados na forma da Lei nº 12.711, sancionada em 29 de agosto de 2012.

7. Referências

ADORNO, Theodor W. **Educação e emancipação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.
BAIRD, Vanessa A.; HURWITZ, Mark S.. The Supreme Court’s Influence in the System of Separated Powers. **Annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL**. 2002.

³⁴ Principalmente quando resultantes de uma lide levada ao tribunal superior pela Defensoria Pública.

BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento); Harvard University - David Rockefeller Center for Latin America Studies. **A política das políticas públicas : progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006**. Rio de Janeiro: Elsevier ; Washington, DC: BID, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. *In Revista Trimestral de Direito Público*. Malheiros, n. 13, 1996.

CLAUDE, Richard Pierre. Direito à educação e educação para os direitos humanos. *In Revista internacional de direitos humanos*. Vol. 2 N.2. São Paulo, 2005. Disponível em < <http://dx.doi.org/10.1590/S1806-64452005000100003> >.

COMPARATO, Fábio Konder. O Poder Judiciário no regime democrático. *In Estudos Avançados*. vol.18 no.51, pp. 151-159 São Paulo Mai/Ago, 2004. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142004000200008> >.

_____. 1998. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 35, n. 138, abr/jun. 1998. p. 39-48.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A relação Educação – Sociedade – Estado pela mediação jurídico constitucional. *In A Educação nas Constituintes Brasileiras, 1823 – 1988*. FÁVERO, Osmar (Org.). 2ª ed., Campinas: Autores Associados, 2001.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. **The quality of democracy**. Center on Democracy, Development and the Rule of Law (CDDRL). Number 20. Set./04. Standford, Estados Unidos: Stanford University, 2004.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. **Curso de Direito Processual Civil Volume 2**. 3ª ed., Salvador: Juspodivm, 2008, p. 351.

DRAGONE SILVEIRA, Adriana Aparecida. **O direito à educação de crianças e adolescentes: análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991-2008)**. Tese (Doutorado), Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

DUARTE, Clarice Seixas. **O direito público subjetivo ao ensino fundamental na Constituição Federal de 1988**. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2003.

_____. Reflexões sobre a justiciabilidade do direito à educação no Brasil. *In A educação entre os direitos humanos*. HADDAD, Sérgio; GRACIANO, Mariângela (orgs.). Campinas: Autores Associados, 2006.

GAURI, Varun. **Courting Social Justice in Health and Education. Research at the World Bank - A brief from the Development Research Group**. Disponível em < http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/40940-1244163232994/CourtingSocialJusticeHealthEducation_WB.pdf >.).

_____. 2003. Social Rights and Economics Claims to Health Care and Education in Developing Countries. *In Policy Research Working Paper*. The World Bank Development Research Group Public Services. Disponível em: < http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2003/04/23/000094946_03040404262856/Rendered/PDF/multi0page.pdf >.

_____. (2008.) BRINKS, Daniel M.. **Courting Social Justice - judicial enforcement of social and economic rights in the developing world**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. *In Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte, v. 2, n. 8, out. 2008, p. 3. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/29053>>.

_____ ; WATANABE, Kazuo (Coords.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

HADDAD, Sérgio. O Direito à Educação no Brasil. *In Relatório Brasileiro sobre Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais: meio ambiente, saúde, moradia adequada e à terra urbana, educação, trabalho, alimentação, água e terra rural*. LIMA Jr, Jayme Benvenuto e outros (Org.). Projeto Relatores Nacionais em DHESC. Recife, 2003.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The Cost of Rights – Why liberty depends on taxes**. Library of Congress, 1999.

IPEA. **Estado, Instituições e Democracia: democracia**. Livro 9. Vol. 2. Brasília: Ipea, 2010.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KELLOGG, Thomas E.. “Courageous Explorers”?: Education Litigation and Judicial Innovation in China. *In Harvard Human Rights Journal*. Vol. 20. 2007, p. 141-188. Disponível em: <<http://www.law.harvard.edu/students/orgs/hrj/iss20/kellogg.pdf>>

KRELL, Andreas Joachim. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos: uma visão comparativa. *In Revista de informação legislativa*, v. 36, n. 144, p. 239-260, out./dez. de 1999. Disponível em < <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/545>>.

_____ 2002 **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **Direitos Sociais: teoria e prática**. São Paulo: Método, 2006.

_____ 1998. Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do Judiciário no Estado Social de Direito. *In Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. FARIA, José Eduardo (org.). São Paulo: Malheiros.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Jurisdição coletiva e coisa julgada**. 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 542.

MARINHO, Carolina Martins. **A judiciabilidade dos direitos sociais: análise de julgados do direito à educação sob o enfoque da capacidade institucional**. Tese (mestrado), Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2009.

MATURANA, Humberto. **Emoções e linguagem na educação e na política**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 20ª ed., São Paulo: Saraiva, 2007.

MCCANN, Michael W.. Poder judiciário e mobilização do direito: uma perspectiva dos “usuários”. **Revista da EMARF**. Rio de Janeiro, dez. 2010, pp. 175-196.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6ª ed., São Paulo: Saraiva, 2011.

MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *In Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol.23 N.66, São Paulo Fev. 2008. Disponível em < <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092008000100002> >.

MORAIS, José Luis Bolzan de. Direitos humanos, direitos sociais e justiça – uma visão contemporânea. *In Pela Justiça na Educação*. Afonso Armando Konzen (Coord.). MEC, FUNDESCOLA, Brasília, 2000.

MUÑOZ, Vernor. Do direito à justiça. *In A educação entre os direitos humanos*. HADDAD, Sérgio; GRACIANO, Mariângela (orgs.). Campinas: Autores Associados, 2006.

NUPPs - Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo. **Brasil, 25 anos de democracia – balanço crítico: políticas públicas, instituições, e sociedade civil e cultura política – 1988/2013**. São Paulo, 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. *In Perspectiva*, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 279-301, jul./dez. 2005. Disponível em <<http://www.journal.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/9755/8987>>.

_____; FERREIRA, Elza Bartolozzi. Políticas sociais e democratização da educação. *In Políticas públicas e educação – debates contemporâneos*. AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. (org.). Maringá: Eduem, 2008.

PIOVESAN, Flávia. Concepção contemporânea de direitos humanos. *In A educação entre os direitos humanos*. HADDAD, Sérgio; GRACIANO, Mariângela (orgs.). São Paulo: Ação Educativa; Campinas: Autores Associados, 2006.

PIANA, Daniela. **Beyond Judicial Independence: Rule of Law and Judicial Accountabilities in Assessing Democratic Quality**. *Comparative Sociology*. Volume 9, N. 1, pp. 40-64, Leiden, Netherlands, 2010. Disponível em <<http://www.ingentaconnect.com/content/brill/comps/2010/00000009/00000001/art00003>>.

PINO, Ivany. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação: a ruptura do espaço social e a organização da educação nacional. *In LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. BRZEZINSKI, Iria (Org.). 2ª ed., Cortez, São Paulo, 1998.

POWELL, G. Bingham. **On Democratic Responsiveness**. Conferência “The Quality of Democracy: Improvement or Subversion?”, Stanford University, 2003. Disponível em <http://iis-db.stanford.edu/pubs/20438/QoD_paper_Powell.pdf>.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial**. São Paulo: Saraiva, 2010.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Educação Superior, Direito e Estado na Lei de Diretrizes e Bases (Lei n 9.394/96)**. São Paulo: Edusp, Fapesp, 2000.

_____. 2009. **O Estado democrático de direito e o sentido da exigência de preparo da pessoa para o exercício da cidadania, pela via da educação**. Tese (Livre docência), Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____. 2009. Os Estados e o Direito a Educação na Constituição de 1988 - Comentários acerca da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *In Direito à Educação: aspectos constitucionais*. RANIERI, Nina Beatriz Stocco. (Coord.); RIGHETTI, Sabine (Org.). São Paulo: Edusp.

_____. 2009. O Supremo Tribunal Federal e o direito internacional à educação: a promoção indireta dos princípios e normas internacionais. *In O STF e o direito internacional dos direitos humanos*. AMARAL JÚNIOR, Alberto do; JUBILUT, Liliana Lyra (Orgs.). São Paulo: Quartier Latin.

_____. 1994. Direito ao Desenvolvimento e Direito à Educação – relações de realização e tutela. *In Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional*. Revista dos Tribunais, ano 2, n.6, jan./mar.

REBELL, Michael A.. **Courts and Kids – pursuing educational equity through the state courts**. Chicago e Londres: University of Chicago Press, 2009.

RIBEMBOIM, Maria Helena Urbano. **Judicialização da Política: concentração decisória e desequilíbrio entre os três Poderes**. “Congress of the Latin American Studies Association, Montréal, Canada”. 2007. Disponível em <<http://www.resdal.org/lasa/lasa07-urbano.pdf>>.

RUCKDESCHEL, August; SILVERSTEIN, Jennifer Scharp; RABIN, Sara. Reconsidering a fundamental right to education in light of no child left behind. *In*

Current issues in educational policy and the law. Charlotte, Estados Unidos: Information Age Publishing Inc., 2008.

SALLES, Carlos Alberto. Coisa julgada e extensão dos efeitos da sentença em matéria de direitos sociais constitucionais. *In Em defesa de um novo sistema de processos coletivos: Estudos em Homenagem a Ada Pellegrini Grinover.* GOZZOLI, Maria Clara; CIANCI, Mirna; CALMON, Petrônio; QUARTIERI, Rita. (Coord.). São Paulo: Saraiva, 2010.

SANTOS, Pablo Silva Machado Bispo dos. **Guia prático da política educacional no Brasil – ações, planos, programas e impactos.** São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies.** London: Lynne Rienner Publishers, 13-28, 1999.

SIFUENTES, Mônica. **Direito Fundamental à Educação - A Aplicabilidade dos Dispositivos Constitucionais.** Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

_____. 2005. **Direito da educação e função dos juízes.** CEJ, Brasília, n. 31, p. 5-6, out./dez.

TAYLOR, Matthew M.. **Judging policy – courts and policy reform in democratic Brazil.** Standford: Standford University Press, 2008.

_____. O Judiciário e as políticas públicas no Brasil. *In Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000200001&lng=en&nrm=iso>.

TOMASEVSKI, Katarina. Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable. *In Right to education primers nº 3.* Gothenburg: Novum Grafiska, 2001.

_____. 2003. **Education denied – costs and remedies.** London, New York: Zed Books.

_____. 2006. Por que a educação não é gratuita? *In A educação entre os direitos humanos.* HADDAD, Sérgio; GRACIANO, Mariângela (orgs.). Campinas: Autores Associados.

TORRES, Ricardo Lobo (Org.). O mínimo existencial, os direitos sociais e a reserva do possível. NUNES, Avelãs; COUTINHO, Miranda (org.). **Diálogos Constitucionais: Brasil/Portugal.** Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

TUCCI, José Rogério Cruz e. **O precedente judicial como fonte do direito.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

WATANABE, Kazuo. Controle jurisdicional de políticas públicas – “mínimo existencial” e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. *In O controle jurisdicional de Políticas Públicas.* Coords. Ada Pellegrini Grinover; Kazuo Watanabe. São Paulo: Método, 2011.