

# Aspectos práticos e teóricos para um desenho metodológico das políticas públicas, a partir da análise de um caso (direito à saúde), na atuação da advocacia pública contenciosa, e segundo duas matrizes teóricas: o neoinstitucionalismo histórico e o positivismo jurídico hartiano<sup>1</sup>

Haroldo Pereira<sup>2</sup>

---

**Sumário:** 1 – Introdução; 2 – O percurso da política pública na advocacia contenciosa; 3 – Mapeamento teórico e aspectos metodológicos; 4 – Considerações finais; Referências bibliográficas.

---

- 1 O artigo foi originalmente apresentado e escrutinado à guisa de trabalho de conclusão, junto ao programa de Doutorado em Teoria & Filosofia do Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo-USP, na disciplina oferecida no 1º semestre de 2014: Direito & Políticas Públicas: fundamentos, ministrada pela Professora Maria Paula Dallari Bucci.
- 2 Procurador do Estado de São Paulo. Doutorando em Filosofia & Teoria Geral do Direito (Faculdade de Direito da USP). Mestre em Filosofia do Direito (PUC-SP/2009). MBA: International Business Law (University of California-Irvine/2012). Pós-graduado em Direito Administrativo (Escola de Direito da FGV/2011-2012). Especialista em Direito Civil (ESA-OAB-SP/2000). Graduado em Direito (PUC-SP/1995) e Economia (Mackenzie/1987). Coordenador e Professor de Teoria Geral do Direito e Filosofia do Direito (Escola Superior da PGE-SP). Professor de Introdução ao Estudo do Direito, Filosofia Geral e Filosofia do Direito (Academia de Polícia Militar do Barro Branco).

## 1. Introdução

O presente artigo parte de uma ação judicial, sob sigilo de justiça, que versa uma obrigação de fazer, envolvendo direito à saúde de incapaz com tramitação perante a Vara da Infância e Juventude.<sup>3</sup> A obrigação de fazer visava compelir o poder Público (Estado de São Paulo) a prestar e custear tratamento (para portador de trauma raquimedular), consistente na cirurgia de implantação de marcapasso diafragmático que compreende: o marcapasso de marca específica, bem como os honorários médicos da equipe. Importa dizer, desde logo, que nossa preocupação não é problematizar a judicialização das políticas públicas. Nosso propósito será o de mostrar como a advocacia pública, na sua função contenciosa, pode ir além da postulação das teses clássicas e de natureza processual de litigância: separação dos poderes, reserva do possível, déficit democrático do poder judiciário, discricionariedade administrativa e competência constitucional das e para as políticas públicas. Um papel que, sobre tutelar os direitos fundamentais, permite a efetiva realização da política pública, e pode se convolar num referencial para teorizações. Para esse fim, entendemos que o caso sob exame poderá revelar aspectos interessantes na formulação de um esboço metodológico. Portanto, partiu-se da experiência com um objetivo teórico. A divisa do artigo é de que a primeira aponta e conduz a última. A pretensão é a de oferecer não mais que alguns elementos para a compreensão do problema, segundo essa perspectiva.

A Coordenadoria de Saúde Pública – COJUSP, órgão do contencioso da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, acumula bastante experiência na área, tendo logrado influenciar, subsidiar e auxiliar positivamente a política pública de prestação de tratamento médico e fornecimento gratuito de medicamentos<sup>4</sup>. Por essa razão, sua atividade

---

3 Medidas de Proteção à Criança e Juventude nº 0043459-35.2012.8.26.001, I Fórum Regional de Santana, São Paulo-SP. A indicação do caso deve ser tributada, com gratidão, ao Coordenador Chefe da COJUSP, Dr. Luiz Duarte de Oliveira, Procurador do Estado de São Paulo, que atendeu, sensibilizado, nossa demanda de cunho teórico. Obviamente, que, por isso, não é responsável nem pela argumentação deduzida no artigo, nem pelas ideias nela engendradas.

4 Resolução PGE nº 27, de 13-9-2013. Dispõe sobre a implantação da reorganização prevista no Decreto nº 59.464, de 23 de agosto de 201, com competência prevista no artigo 18, inciso II, *verbis*: [...] VIII – 8ª Subprocuradoria: a defesa nas ações que **discutam matéria de saúde pública** propostas em face da Fazenda Pública ou que sejam por esta ajuizadas na referida seara, sem prejuízo de outras atribuições previstas em resolução que dispõe sobre a Coordenadoria Judicial de Saúde Pública (COJUSP)

trespassa a litigância tradicional, dos processos judiciais, cujo resultado é o de soma-zero entre sucumbentes e vencedores. Por isso, a análise desse caso concreto é apenas parte, conquanto relevante, e, quanto mais não fosse, emblemática, de uma ação coordenada entre prospecção dos fatos relacionados à demanda, somado ao arrojado das teses articuladas em juízo, em conjunto com os gestores públicos. Portanto, a defesa em juízo não compreende apenas a técnica jurídica tradicional argumentativa, antes é precedida de pesquisa empírica dos fatos relacionados à causa, bem como de interlocução direta com o órgão público gestor. Por esse caminho, via de regra, só é judicializado aquilo que, após longa maturação haurida sobretudo dessa atividade contenciosa, não constar da lista de medicamentos, por exemplo, elaborada pelo poder público.

Para uma atuação que galvaniza esforços dessa magnitude, é preciso mais que apenas técnica jurídica, e técnica jurídico-processual, e, torna explícita a natureza interdisciplinar: gestão pública, conhecimentos médicos na área clínica e farmacológica, por exemplo, para ficarmos no caso sob exame.

Um referencial teórico importante, vindo da ciência política, nesse sentido, é o *neoinstitucionalismo histórico* para quem as instituições importam como *locus* de realização das políticas públicas, porque definidoras das regras de conformação, além de estarem submetidas às contingências históricas e ao condicionamento pela dependência de trajetória (*path dependency*) (MARQUES, 1997)

Ainda como referencial teórico, para esse propósito, em especial para o apoio de um esboço metodológico, são as contribuições do *positivismo de Herbert Hart*, na elaboração do conceito de Direito e na discussão que suscitou acerca da tese da separabilidade entre direito e moral. No percurso aqui seguido, esse aporte teórico repercute na perspectiva de que o objeto “políticas públicas” teria dupla dimensão, a saber, tanto descrita quanto normativa.

## **2. Percurso da política pública na advocacia pública contenciosa**

Na introdução indicamos que o caso examinado é apenas parte de uma ação coordenada. Vamos tomá-lo no detalhe para especificar como a atividade contenciosa da advocacia pública, no caso, influenciou e cola-

borou com a política pública de saúde. Partimos, assim, da construção da defesa oferecida pelo Estado, a qual alinhavou os seguintes argumentos:

- O autor da ação sempre foi atendido pela rede pública, aliás onde ficou e permaneceu internado;
- O poder público (hospital de referência) dispunha de equipe médica apta a realizar a cirurgia postulada;
- No intercurso entre a concessão da liminar e da apresentação da defesa foi providenciada avaliação médica por profissional em hospital da rede pública que contrariou o veiculado na inicial – prescrição médica particular – quanto à indicação da cirurgia, sem exames prévios que indicassem a eficácia do marcapasso;
- O marcapasso indicado na petição inicial não era o único disponível no mercado e foram apontados quatro sistemas diferentes de marcapasso diafragmáticos. Para a prescrição particular, o profissional indicado seria o único habilitado pela empresa – o que, de fato, era verdadeiro – o que, antes de apoiar a tese da petição inicial, comprometia seu argumento, na medida em que elidia a isenção da indicação, dada a existência de escolhas alternativas.

Foi feito levantamento, pela Coordenação de Demandas Estratégicas do SUS da Secretaria de Estado de Saúde, apurando-se a existência de 12 (doze) ações, no Brasil, com o mesmo pedido para designação do mesmo profissional da área médica para realizar a cirurgia com o mesmo produto (marca). Ato contínuo, foi instituído no âmbito do hospital público de referência um grupo de estudos multidisciplinar, incumbido de estabelecer as necessidades de atendimento dos pacientes com disfunção diafragmática.

O que se pode destacar dessa atuação é que a defesa (contestação) não se limitou a truísmos processuais e nem à retórica jurídica. Procedeu a um escrutínio minucioso do caso, carreando aos órgãos públicos informações técnicas e solicitando providências adicionais, como a avaliação médica no âmbito da administração pública. Municidou o Poder Judiciário com um conjunto de dados precisos, de cunho técnico e estratégico, para quem é sempre dilemático dirimir conflitos postos em demandas individuais, de natureza dramática, cujos efeitos extrapolam o que eventualmente uma sentença contém e provê à título de norma concreta e individual.

Um dos efeitos mais interessantes do trabalho realizado foi a revelação da “captura” da política pública por agentes privados. Fiados nesse diagnóstico, traçado pela litigância estratégica, encarecendo o direito fundamental à saúde, deflagrou o desenho de parte da saúde pública na área, no âmbito de um hospital de referência, com o intuito de atender pacientes portadores da doença. Dessa ótica, a advocacia pública seguiu um percurso diferenciado: sua defesa e atuação permitiu o retorno ao ciclo interno da política pública, não se concentrou e nem se exauriu nos limites estreitos do processo judicial e da lide tradicional. O processo judicial, aliás, alavancou um novo percurso da política pública, contribuindo para a efetivação do direito fundamental à saúde, oferecendo informações importantes para coibir desvios e financiamentos espúrios em desacordo com as normas constitucionais e infraconstitucionais.

### **3. Mapeamento teórico e aspectos metodológicos**

A premissa aqui é a de que a judicialização é uma patologia das políticas públicas. Olhar para o lado problemático e disfuncional, oferece mais oportunidades para se entender o objeto (políticas públicas) que o seu contrário, i.e., o sucesso, a realização ou efetivação. Outra premissa aqui, tomando em conta o relevo que pusemos na atividade da advocacia pública, é o de que a judicialização não seria um ponto de chegada e sim um ponto de partida na construção ou suprimento de eventual lacuna da política pública. E, para nossos propósitos, por não ser enfatizada com fim em si mesma, portadora de elementos que subsidiam um enfoque teórico no âmbito da metodologia.

Assumindo que política pública é um programa de ação, mediante processos regulados juridicamente, com vistas à realização de algum objetivo que se reputa social, econômica ou politicamente relevante, estamos diante de um objeto complexo, cuja apreensão depende de um modelo teórico que responda a todas as suas dimensões das e nas várias áreas do conhecimento humano e contemple todas as vicissitudes de ordem prática para sua implementação. Nesse sentido:

“Políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetos socialmente relevantes e politicamente determinados.” (BUCCI, 2006, p. 38)

A ciência política empresta muito de sua modelagem para a compreensão desse objeto. Exemplos de modelos, segundo essa orientação teórica, são: múltiplos fluxos, equilíbrio pontuado, incremental, behaviorista e o institucional. Todos eles são parciais, no sentido de que não respondem a todas as exigências teóricas. Tão certo quanto essa constatação, é que o direito também não oferece uma resposta completamente satisfatória e conclusiva para o problema.

Uma crítica que talvez se possa formular a esses modelos teóricos, é o de que eles não se constituem numa metodologia, ao menos do ponto de vista científico estrito senso. Traduzem técnicas variadas, voltadas à melhor implementação de políticas públicas. Coloca o objeto no entrecho do descritivo e do normativo. Distinguir esses dois momentos, ainda que apenas do ponto de vista lógico, pode ter função didática e exploratória, se se quiser enlaçar o objeto de estudo para além de meras técnicas e se alcançar um método efetivo de conhecimento. Pretendemos nesta seção fornecer não mais que alguns *insights* a esse respeito.

O institucionalismo, na sua vertente histórica, sugere-nos um passo adiante em relação aos outros modelos teóricos, de resto, adotados na economia, ciência política e sociologia. Ele se sustenta na consideração das instituições, antes que das pessoas e de sua psicologia individual. Rejeita ainda a tese de que as políticas públicas sejam um simples resultado de equilíbrio entre vários fatores e interesses em disputa. Considera estes do ponto de vista do contexto, o qual é oferecido pelas instituições e suas respectivas regras e processos. Todavia, não está livre dos problemas da objetividade, a saber, como estabelecer relações do tipo causal ou explicativas, a partir da dependência da trajetória ou do percurso histórico; não são questões triviais, das quais, enfim, não escapa nenhuma ciência social. Sua empreitada é uma tentativa de superação das limitações teóricas dos modelos anteriores: correção do individualismo metodológico; tendência de ver a causalidade como algo contextual; ênfase nas contingências históricas em lugar das regularidades (IMMERGUT, 2006). Tornou-se, ainda, e talvez por isso, um ponto de convergência de estudos de alta complexidade e que demandam orientações interdisciplinares (BUCCI, 2008).

Entendemos que para que se torne viável a construção de uma metodologia científica e não mero aparato pragmático, de empiria rudimentar, importaria considerar nosso objeto a partir de algumas di-

mensões e em cada uma delas formular as questões centrais para serem respondidas.

A primeira dimensão é a *ontológica* (1), cuja pergunta fundamental é: a política pública é uma realidade social objetiva que pode ser apreendida? As respostas possíveis são:

- (a) sim, e pode ser apreendida como no modelo das ciências naturais (observação da regularidade natural);
- (b) sim, mas de apreensão parcial e crítica;
- (c) não, pois só pode ser considerada a partir da subjetividade de seus atores; e
- (d) não é possível, dada a grande subjetividade.

A segunda dimensão é a *epistemológica* (2), cuja pergunta fundamental é: sendo uma realidade passível de conhecimento, a política pública, qual o grau de conhecimento admitido ou as vias de seu acesso? As possíveis respostas são:

- (a) pela classificação de eventuais regularidades observadas;
- (b) apenas por uma aproximação;
- (c) através do contexto; e
- (d) não é possível nenhum conhecimento objetivo.

A terceira dimensão é a *metodológica* (3) propriamente dita que se desdobra em:

- (a) observação e empiria das leis naturais;
- (b) probabilidades e métodos quantitativos; e
- (c) atribuição de sentido e interpretação.<sup>5</sup>

Essa taxonomia sugere que as políticas públicas – respondendo às três dimensões elencadas – são um objeto passível de conhecimento, não de todo objetivo (ontologicamente: “b”), sujeito a análises aproximativas e de contexto (epistemologicamente: “b” e “c”) para o qual contribuirá tanto a metodologia probabilística quanto a interpretativa (“b” e

---

5 SILVA, Glauco Peres da. As dimensões apontadas foram objeto das aulas proferidas e consta dos slides de .ppt do Curso Pesquisa Científica para o Direito, promovido pela Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP, segundo semestre de 2013.

“c”). Para este desiderato, contribui, enquanto marco teórico, o modelo neoinstitucionalista-histórico, conforme expusemos acima.

De outra parte, devemos perguntar, porque objeto de cunho interdisciplinar, qual o papel teórico poderá desempenhar o *direito*, uma vez que o desenho da política pública, desde sua formulação até sua implementação, depende substancialmente de *estruturação jurídica*.

A dogmática jurídica tradicional, sobretudo a de cariz formalista e positivista, em sua versão *kelseniana*, lida basicamente com a ideia de separação conceitual entre o que o direito “é” (norma jurídica) e o que o direito “deveria ser” (justo, eficiente etc.); opera-se, em síntese, na tese da separabilidade radical entre direito e moral. Do ponto de vista prático, o profissional do direito atua por meio da racionalidade lícito-ilícito ou legal-ilegal. Essa racionalidade é restritiva para muitos casos, insatisfatória e algumas vezes inconsistente quando se lida com um objeto de arranjos institucionais complexos, que implicam variáveis múltiplas, rivais e concorrentes no processo de tomada de decisão. Bucci articula da seguinte forma o argumento:

Do ponto de vista da atuação concreta do direito, a ideia de um sistema hierarquizado de normas jurídicas, sintetizado na figura da pirâmide normativa, tendo por ápice a norma fundamental hipotética [...] – dentro de certa medida, da conta da operação cotidiana do sistema jurídico. [...] Entretanto, o desafio atual é enfrentar o problema da “esterilização” do direito público em sua função de organização das relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade, processo que resultou de seu distanciamento em relação à realidade cambiante e dinâmica. (BUCCI, 2006, p. 2)

A questão é tanto mais tormentosa, porque política pública envolve, simultaneamente, os aspectos descritivo e prescritivo. Formular uma política pública redundante sempre na avaliação normativa e, diríamos, *consequencialista*: a correção da ação é avaliada, embora não exclusivamente, pelos efeitos positivos que ela produz ou pode produzir, segundo a meta traçada. Os operadores do direito tendem a não ser consequencialistas; são, de regra, deontológicos na sua avaliação do legal-ilegal; é relativamente pouco ponderável, segundo essa racionalidade estrita, se um conjunto de decisões favoráveis a um tipo de atendimento ao direito à saúde poderá levar ao colapso uma política pública do setor de

prevenção à dengue, por exemplo, dada a prescrição do direito constitucional, fundamental e universal à saúde – consideração exclusivamente deontológica, portanto, com abstração de suas consequências. A tomada de decisão seria diferente, caso se pudessem considerar variáveis suprimidas na regra, sobretudo as que determinam os resultados prováveis da sua aplicação.

A norma, a lei, é seguramente uma pauta importante, definidora e conformadora da política pública. Todavia uma matriz de teoria do direito, ainda positivista e que tem a norma/regra como centro gravitacional, na vertente hartiana, assumiria, talvez, condições de fornecer suporte explicativo e regulador mais refinado, no sentido de sua consistência metodológica.

A ideia básica de Hart é a de que o direito é um sistema de regras. E é uma prática social, o que difere substancialmente de uma concepção positivista *mainstream* de que a regra seria um comando que parte de uma autoridade e esta lhe confere o *status* de validade, dado que obedecido o processo de elaboração previsto no ordenamento.

O fato de se assumir o direito como prática social, cuja atribuição de sentido à regra é dada pela sua aceitação (regra de reconhecimento) torna a dimensão do direito mais institucional e menos vinculada, com exclusividade, a uma esfera de poder, e, torna-o substancialmente mais propenso a análises de contextos. Além disso, embora se trate de um positivismo comprometido com a tese da separabilidade entre direito e moral, seu significado é, com efeito, o da ausência de relação conceitual, mas não da falta absoluta de conexão. E isso é admitido por Hart de diversas maneiras, sendo a mais ostensiva a de que todo sistema jurídico para ser admitido como tal deve observar um conteúdo mínimo de *direito natural* (os cinco truísmos). A par dessa concepção de direito, o que torna igualmente consistente, enquanto marco teórico aqui perseguido, na obra de Hart, é seu tratamento da interpretação jurídica. Vinculado à tradição analítica e da filosofia da linguagem, conferiu foros distintos às regras, relacionando-as a contextos sociais. Assume-se que as regras são, pelo menos relativamente, indeterminadas. Elas não podem tudo, constituindo-se numa pauta no processo de tomada de decisão. Moldadas pela linguagem, possuem uma textura aberta. Há casos em que não há disputa de significado (núcleo duro) e há ou-

tros tantos, difíceis, que se situam na zona de penumbra, abrindo-se ao interprete um espaço de discricionariedade no processo de tomada de decisão, onde podem ser ponderados outros aspectos da norma: moral, político, econômico etc.

Dadas essas matrizes teóricas, como seus principais aspectos podem ser identificados, no caso que estudamos, com vistas à formulação de um esboço de método?

Em primeiro lugar, a ação da advocacia pública ao ser instada a apresentar sua defesa, não considerou o conflito apenas como mais um processo (lide) e não deduziu judicialmente de forma tradicional sua resposta. No nível institucional, atuou em conjunto com a administração pública de quem recebeu informações para melhor aparelhar a defesa, no sentido amplo da regra do direito fundamental à saúde. Considerou o histórico, apurando todas as ações existentes sobre a questão e ainda propositivamente deflagrou o processo de supressão de uma lacuna na política pública de saúde, no âmbito de um órgão (hospital de referência), relativamente aos pacientes portadores da doença, otimizando os recursos, dando amplitude e efetividade à regra constitucional e permitindo que se fizesse a gestão pública do assunto de forma controlada (orçamento, desembolso financeiro, mapeamento de atendimento, etc.), inclusive para blindar o escopo da “captura” privada. Em outras palavras, a atuação da advocacia pública desbordou dos limites ordinários para tomar em linha de conta as instituições envolvidas, o histórico, os agentes e respectivos interesses envolvidos, permitindo e influenciando a construção de parte da política pública de saúde. Essa operação no nível microinstitucional, teria o condão de derivar propostas em níveis maiores e mais graduados; ilustra o argumento:

“O institucionalismo histórico considera que uma parte da constância e da repetibilidade da vida social organizada é explicada não apenas pelos comportamentos individuais, maximizadores de interesses, mas pela persistência de práticas baseadas, em grande medida, em estruturas que são autossustentáveis, regras definidas socialmente.” (BUCCI, 2008)

Em segundo lugar, considerou as normas regentes do caso, ponderando efeitos atuais e futuros como desdobramentos da demanda. Projetando-os, pode retornar ao ciclo interno da política pública e abastecer o gestor de informações que criaram incentivos para supressão

da lacuna, além de provê-lo de dados que permitiram o planejamento. Dito de outro modo, escapou do dístico legal-ilegal, pondo a regra jurídica em perspectiva e adaptando-a a seu contexto. Tal perspectiva ilumina um aspecto importante da conformação jurídica das políticas públicas. Se se pode, logicamente, separar as dimensões descritiva e normativa, não se pode esquecer que essa cisão é apenas ficcional e lógica (no sentido de que aponta para sua gramática de funcionamento). A realidade do objeto “políticas públicas” sempre importará, tanto na sua formulação quanto na sua implementação, na consideração de ambas as dimensões. E parece-nos que uma conformação, ainda de matriz positivista, na sua versão hartiana *soft ou inclusivista (da moral)*, segundo as características que apontamos, torna possível uma construção metodológica.

E retomando as dimensões de nosso objeto, em associação às duas matrizes teóricas que apontamos, “políticas públicas”, parece admitir apreender o objeto:

(1) *Ontologicamente*:

(a) criticamente; e

(b) considerando a subjetividade dos atores envolvidos.

(2) *Epistemologicamente*, conhecê-lo por:

(a) aproximação; e

(b) contexto.

(3) *Metodologicamente*, valendo-se de:

(a) métodos probabilísticos e quantitativos; e

(b) por meio de interpretação.

#### **4. Considerações finais**

Procurou-se, nas seções precedentes, alinhar alguns *insights* para a construção de um esboço do que poderia constituir um método para apreensão do objeto “políticas públicas”. Considerou-o complexo e afeito à interdisciplinariedade, enfatizando o papel do direito, dado que estruturante. Partiu-se da análise de um estudo de caso vinculado à: (a) política pública de saúde e do (b) poder público estadual, a partir da atuação diferenciada da advocacia pública contenciosa.

O caso seria revelador e importante, dadas algumas particularidades. Indicaria uma atuação da advocacia pública contenciosa fora dos cânones tradicionais. E, como resultante dessa atuação, demonstraria que da atividade contenciosa é possível que se refaça o ciclo interno da política pública, influenciando-a e tornando-a mais eficaz na efetivação de um direito fundamental. Seja por suprimir uma lacuna, seja por impedir desvios, “captura”, e, num caso e no outro, fomentando ações propositivas e atuações corretivas por parte do poder público

Em seguida, articulou-se, em abstração teórica, três dimensões para focar nosso objeto de estudo: ontológica, epistemológica e metodológica, formulando questões em cada uma delas, como etapa necessária à construção de um método de estudo. De posse dessa estrutura analítica, enunciaram-se duas construções que se julgou poderem constituir uma plataforma teórica razoavelmente firme para oferecer respostas adequadas e permitir a construção de um esboço de método: o neoinstitucionalismo histórico e o positivismo hartiano. Em cotejo analítico com o caso concreto, apontou-se a compatibilidade das repostas nos níveis ontológico, epistemológico e metodológico.

Objetivou-se, segundo essas linhas gerais, apenas oferecer um mapa restrito do que poderá ser um esboço de método, na articulação da prática jurídica segundo dois marcos teóricos. Emergiram, além dos subsídios teóricos, pelo menos dois aspectos relevantes da análise: o de que o direito importa enquanto prática social e esforço teórico, e o de que, em ambas as hipóteses, o profissional do direito pode ter papel destacado nessa construção.

## Referências bibliográficas

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: *Políticas Públicas. Possibilidades e Limites*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008. p. 225-260.

\_\_\_\_\_. O conceito de política pública em direito. In: *Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

HART, Herbert L.A. *O Conceito de Direito*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994.

HAURIOU, Maurice. *A Teoria da Instituição e da Fundação. Ensaio de Vitalismo Social*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009.

IMERGUT, Ellen. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: *Políticas Públicas. Coletânea*. Enrique Saraiva e Elisabete Ferrarezi (Orgs.), vol. 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 155-195.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

\_\_\_\_\_. *Teoria Pura do Direito*. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

LINDBLOM, Charles. Muddling through. 1: a ciência da decisão incremental e 2: a ubiquidade da decisão incremental. In: *Políticas Públicas e Desenvolvimento. Bases Epistemológicas e Modelos de Análise*. Francisco G. Heidemann e José Francisco Salm (Orgs.). 2. ed. Brasília: Ed. UnB, 2010. p. 181-202.

MARQUES, Eduardo. *Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos*. BIB, Rio de Janeiro, n. 43, 1. sem. 1997. p. 67-102.

SABATIER, Paul A. *Theories of the Policy Process*. Colorado: Westview Press, 2007.

SANTI, Romano. *O Ordenamento Jurídico*. Arno Dal Ri (Trad.). Florianópolis: Editora da Fundação Boiteux, 2011.

SILVA, Glauco Peres. Notas de aulas do Curso: Metodologia Científica para o Direito, promovido pela Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP, 2. sem. 2013.

SIMON, Herbert. Modelo comportamental de decisão racional. In: *Políticas Públicas e Desenvolvimento. Bases Epistemológicas e Modelos de Análise*. Francisco G. Heidemann e José Francisco Salm (Orgs.). 2. ed. Brasília: Ed. UnB, 2010.

