

# Maria Paula Dallari Bucci

Professora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

Livre-Docente, Doutora e Mestre pela USP. Superintendente Jurídica (2011-2014) e Procuradora-Geral (2012-2013) da USP. Secretária de Educação Superior do Ministério da Educação (2008-2010). Consultora Jurídica do Ministério da Educação (2005-2008). Procuradora-Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (2003-2005).

Obra contemplada com o 3º lugar na categoria  
Direito do 56º Prêmio Jabuti (2014)

## FUNDAMENTOS para uma TEORIA JURÍDICA das POLÍTICAS PÚBLICAS

2ª edição  
Revisada e atualizada



Av. Paulista, 901, Edifício CYK, 3º andar  
Bela Vista – SP – CEP 01310-100

**SAC** | [sac.sets@somoseduacao.com.br](mailto:sac.sets@somoseduacao.com.br)

<b>Direção executiva</b>	Flávia Alves Bravin
<b>Direção editorial</b>	Renata Pascual Müller
<b>Gerência de projetos e produção editorial</b>	Fernando Penteado
<b>Planejamento</b>	Josiane de Araujo Rodrigues
<b>Novos projetos</b>	Sérgio Lopes de Carvalho Dailia Costa de Oliveira
<b>Gerência editorial</b>	Isabella Sánchez de Souza
<b>Edição</b>	Deborah Caetano de Freitas Viadana
<b>Produção editorial</b>	Daniele Debora de Souza (coord.) Estela Janiski Zumbano
<b>Arte e digital</b>	Mônica Landi (coord.) Camilla Felix Cianelli Chaves Claudirene de Moura Santos Silva Deborah Mattos Guilherme H. M. Salvador Tiago Dela Rosa
<b>Projetos e serviços editoriais</b>	Daniela Maria Chaves Carvalho Kelli Priscila Pinto Marília Cordeiro Nicoly Wasconcelos Razuk
<b>Diagramação</b>	Edson Colobone
<b>Revisão</b>	Carolina Massanhi
<b>Capa</b>	Tiago Dela Rosa
<b>Produção gráfica</b>	Mari Rampim Sergio Luiz Pereira Lopes
<b>Impressão e acabamento</b>	Gráfica Paym

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)  
ELABORADO POR YAGNER ROOOLFO DA SILVA – CRB-8/9410

B9181 Bucci, Maria Paula Dallari

Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas / Maria Paula Dallari Bucci. – 2. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021.  
344 p.

ISBN: 978-65-5559-580-2

1. Direito. 2. Políticas públicas. I. Título.

2021-4 CDD 341.2  
CDU 34:364

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Direito : Políticas públicas 341.2  
2. Direito : Políticas públicas 34:364

**Data de fechamento da edição: 5-2-2021**

Dúvidas? Acesse [www.editorasaraiva.com.br/direito](http://www.editorasaraiva.com.br/direito)

Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qualquer meio ou forma sem a prévia autorização da Saraiva Educação. A violação dos direitos autorais é crime estabelecido na Lei n. 9.610/98 e punido pelo art. 184 do Código Penal.

CL 607054 CAE 754748

## SUMÁRIO

Agradecimentos .....	15
Prefácio à 2ª Edição .....	25
Introdução .....	39
Governo, desenvolvimento e políticas públicas.....	39
II – Políticas públicas: “tecnologia jurídica governamental” para a democracia .....	47
III – O governo nos vários planos de aproximação: macro, mi- cro e mesoinstitucional .....	51
<b>1.</b>	
<b>PLANO MACROINSTITUCIONAL: GOVERNO. POLÍTICA (POLITY) X POLÍTICAS PÚBLICAS (POLICIES) .....</b>	<b>59</b>
1.1 Governo como motor da política e sua progressiva juri- dificação. Paradoxo governo e Estado: mudança e per- manência no exercício do poder político .....	59
1.2 As noções de governo, Estado e Administração Pública	62
a) <i>Estado</i> .....	62
b) <i>Administração Pública</i> .....	68
c) <i>Governo</i> .....	72
1.3 O governo no contexto da separação de poderes .....	77
1.4 Sistemas de governo: presidencialismo e parlamenta- rismo .....	87
Presidencialismo: governo como Poder Executivo .....	87
Parlamentarismo: o gabinete no regime de colaboração entre poderes .....	94

1.5 Formas de governo: a democracia contemporânea como discurso único e seus múltiplos sentidos.....	96
a) <i>Governo e política: o poder de todos no núcleo conceitual da democracia política</i> .....	100
b) <i>Governo e economia: capital, trabalho e meio ambiente na democracia econômica e social</i> .....	103
c) <i>Governo e direito: constitucionalismo, judicialização e a “democracia dos direitos”</i> .....	109
d) <i>Governo e administração: “governança” democrática</i> .....	112
1.6 <i>A policy analysis e a abordagem interdisciplinar do fenômeno do governo</i> .....	116

## 2.

### PLANO MICROINSTITUCIONAL: AÇÃO GOVERNAMENTAL COMO NÚCLEO DE SENTIDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

#### A CATEGORIA *PROCESSO* E A PERSPECTIVA SUBJETIVA DO GOVERNO.....

2.1 Ação governamental processualmente estruturada ....	123
a) <i>Sentidos jurídicos dos termos processo e procedimento. Processo como relação jurídica. Subjetivação</i> .....	125
b) <i>Processualidade em sentido amplo</i> .....	131
● <i>processo visto pela sociologia do direito</i> .....	132
<i>A valorização do processo e a teoria da argumentação jurídica</i> .....	135
c) <i>Formação do direito e democracia processual</i> .....	145
d) <i>Contraditório em sentido amplo. Multiplicidade de interesses e formas jurídicas de mediação</i> .....	151
e) <i>O tempo como variável do processo de decisão</i> .....	159

2.2 Os vários processos, juridicamente disciplinados, que concretizam a ação governamental .....	161
a) <i>Processo administrativo e seus contextos institucionais</i> .....	165
A relação jurídica administrativa. Decisão e distribuição dos ônus decisórios.....	173
b) <i>Processo legislativo e iniciativa governamental</i> .....	182
c) <i>Processos de alocação de meios para a ação governamental. Arenas e temporalidades</i> .....	191
Processo orçamentário. Elaboração e execução do orçamento. A dificuldade de gastar o recurso público.....	194
Emendas parlamentares, limites e contingenciamento .....	197
Desconexão dos processos legislativo e orçamentário. O problema do crescimento inercial das despesas continuadas obrigatórias e a despolitização involuntária do orçamento .....	201
Planejamento: indução à ação coordenada de longo prazo .....	203
d) <i>Processo judicial: "processualização" dos parâmetros de controle das políticas públicas e as condições para os "diálogos institucionais"</i> .....	209
e) <i>Processo político-eleitoral e influências recíprocas sobre o processo governamental</i> .....	223
<b>3.</b>	
<b>PLANO MESOINSTITUCIONAL: ARRANJOS INSTITUCIONAIS COMO ORGANIZAÇÃO SISTEMÁTICA DA POLÍTICA PÚBLICA.</b>	
<b>A CATEGORIA INSTITUIÇÃO E A PERSPECTIVA OBJETIVA DO GOVERNO</b> .....	<b>227</b>
3.1 Instituições e institucionalismo jurídico .....	227

a) <i>O ordenamento jurídico de Santi Romano: objetivação e organização</i> .....	231
b) <i>Hauriou: ideia-diretriz e poder organizado</i> .....	239
c) <i>A contribuição das teorias institucionalistas à compreensão jurídica das políticas públicas</i> .....	249
3.2 <i>Formação jurídica dos arranjos institucionais, na lógica de um “regime de efeitos”</i> .....	256
a) <i>Arranjos e modelos institucionais</i> .....	256
b) <i>Formação do direito na base da política pública</i> .....	266
c) <i>Organização. Articulação e caráter sistemático</i> .....	271
d) <i>Ideia-diretriz e unidade da ação</i> .....	275
e) <i>Regime de efeitos. Efetividade e sustentabilidade</i> ....	279
f) <i>Objetivação. A constituição da autoridade pública como entrelaçamento do político e jurídico</i> .....	284
<i>A inefetividade jurídica reiterada e o problema da “desconfirmação” da autoridade</i> .....	286
<i>Mecanismos jurídicos de restabelecimento da autoridade num contexto de descumprimento: ônus sancionatório e medidas de ajustamento</i> .....	289
<i>Regime de transição como efeito particular. Aplicação do direito intertemporal</i> .....	292
<i>Regime de responsabilidade projetada no tempo</i> ...	294
g) <i>Alocação de meios públicos e posições subjetivas na base jurídica do arranjo institucional</i> .....	296
<b>4.</b>	
<b>À GUIA DE CONCLUSÃO. DIRETRIZES PARA UM MÉTODO JURÍDICO DE ANÁLISE E CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>307</b>
4.1 <i>Método como recorte epistemológico: ordenação dos caminhos de conhecimento e intervenção</i> .....	307

4.2 Método como técnica. Repertórios estruturados de estudos de casos .....	314
<i>a) Modelos analíticos e experiências. Dedução e indução .....</i>	314
<i>b) "Famílias" ou casotecas. Método comparativo: isolamento e correlação de variáveis jurídicas .....</i>	318
<i>c) Representação do conhecimento: categorias e referências. Desenvolvimento colaborativo: a questão da escala.....</i>	322
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>327</b>