

DIREITO E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O QUE HÁ DE NOVIDADE?

Uma experiência de ensino e uma metodologia para pesquisa // *Ana Cláudia Farranha¹, Juliana Gomes Miranda² e Paulo Fernando Soares Pereira³*

Palavras-chave

análise de política pública / pesquisa empírica no direito / modelos legais e governança

////////////////////////////////////

Sumário

- 1 **Introdução**
- 2 **A abordagem metodológica: a disciplina e conteúdos abordados**
- 3 **As percepções dos alunos**
- 4 **Conclusões: ensino e pesquisa para redesenhar abordagem em torno do tema**
- 5 **Referências**

Resumo

Quais são as relações entre análise da política pública e o direito? Como a aproximação desses campos de pesquisa pode contribuir para a melhoria do desenvolvimento das capacidades institucionais no processo de formulação de políticas? Como uma experiência de ensino pode enfatizar essa questão? Este artigo será orientado por essas principais questões. O ponto de partida é que, no Brasil, a lógica jurídica formalista separa os campos de pesquisa (direito e análise da política pública), criando obstáculos que impedem uma melhor articulação entre as ações, proposituras e decisões dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Do ponto de vista metodológico, este texto analisa uma experiência vivenciada pelos estudantes de Mestrado e Doutorado da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília - UnB, incorporando os aspectos de suas pesquisas relacionados ao ciclo de Políticas Públicas. A experiência analisada foi a disciplina de Direito e Análise de Políticas Públicas, ministrada no segundo semestre de 2015 e 2016. Apresentamos como a disciplina foi desenvolvida e como os alunos incorporaram e perceberam o tema de análise de Políticas Públicas em seus projetos de investigação, bem como a aplicação da disciplina em situações concretas. Conectamos uma abordagem baseada na literatura revisada conforme as percepções dos alunos. O resultado foi: um desempenho mais integrado dos modelos legais no ciclo e nos períodos de Políticas Públicas pode levar a uma melhoria no desempenho entre as partes interessadas.

1 Professora Permanente e Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB). Doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. Mestrado em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. Coordenadora do Grupo de Estudo GEOPP - Observatório de Políticas Públicas: estudos territoriais e equidade.

2 Mestre em Direito - Ciências Jurídico-políticas pela Universidade de Lisboa. Advogada e Professora na área de Direitos Humanos.

3 Doutorando em Direito, Constituição e Democracia pela Universidade de Brasília - UnB. Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela Universidade Federal do Maranhão - UFMA. Integrante da Advocacia-Geral da União - AGU (Procurador Federal).

LAW AND ANALYSIS PUBLIC POLICIES: WHAT IS THE NEWS? A teaching experience and a methodology for research // *Ana Cláudia Farranha, Juliana Gomes Miranda and Paulo Fernando Soares Pereira*

Keywords

analysis of public policy / empiric research on law / legal models and governance

////////////////////////////////////

Abstract

What are the relations between the analysis of public policy and the law? How can the approximation of these research fields contribute to an improvement of the development of the institutional capacities in the policy making process? How a teaching experience can emphasize this question? How different methodologies in Public Policies can choose a kind of approach in Law? This paper will be guided by these main questions. The starting point is that, in Brazil, the formalistic legal logic separates the research fields (law and analysis of public policy), creating obstacles, which obstruct a better governing between the legislative, executive and judicative powers. From the methodological point of view, this text analyses a vivid experience of Master and PhD students from the Faculty of Law, University of Brasilia (FD/UnB), incorporating the aspects of their works, related to the cycle of public policy. The study case was the Law and Analysis of Public Policy discipline, ministered in the second semester of the years 2015 and 2016. We present how the discipline was developed and how the students incorporated and perceived the topic of analysis of public policy in their investigative projects, as well as the discipline's application in situations. We connected the relative approach of revised literature to the students' perceptions. The result was a more integrated performance of legal models in the phases of the cycle and periods of public policy can lead an improvement for the performance between the stakeholders of public policy and the operators of law.

1 Introdução

Esse texto nasce na intenção de compreender quais as relações existentes entre Direito e Análise de Política Pública. Ele surge de uma possível lacuna entre dois campos de estudos, apontando para necessidade de articular normatividade e as fases que compõem os ciclos das políticas públicas (formulação, implementação e avaliação).

Nesse sentido, no Brasil, os estudos sobre Política Pública e Direito ainda são parcos, conforme aponta Diogo Coutinho (2013). Sob essa perspectiva, o objetivo deste texto é refletir sobre como a aproximação destes dois campos (Direito e Análise de Políticas Públicas) pode melhorar capacidades institucionais e, ao mesmo tempo, apontar metodologias inovadoras para uma leitura menos formal da aplicação do direito.

Tais preocupações não são novas. Pode-se identificar na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP, o grupo “Direito e Políticas Públicas” que vem, desde 2007, atendo-se a essas questões.⁴

Na experiência que temos desenvolvido como pesquisadores, defende-se a multidisciplinariedade dos campos de estudos (Direito e Política). No marco destas considerações, Ana Cláudia Farranha (2002, p. 63-64) aponta uma agenda de políticas públicas, construída sob o seguinte escopo:

- // pesquisas de cunho teórico que tenham por finalidade descobrir, nas obras de autores *clássicos da Ciência Política*, noções referentes ao Direito, ao Estado e aos institutos jurídicos-políticos, considerando o escopo e o lugar de fala desses autores;
- // pesquisas que busquem analisar as políticas públicas a partir de uma lógica que tome por referência a efetivação dos direitos e garantias fundamentais;
- // pesquisas que analisem o papel da representação política na formulação e elaboração da legislação, buscando, com isso, não só o conteúdo jurídico

4 Pesquisa feita a partir da base do Conselho Nacional de Pesquisa – CNPq identifica 133 (cento e trinta e três) grupos com a temática. Eles possuem temas que vão desde pesquisas relacionadas a direitos humanos até discussões sobre direito financeiro e econômico. Nesse sentido, cabe fazer uma pesquisa mais aprofundada para identificar áreas de atuação, produção, pesquisadores, trabalhos relevantes e citações.

das normas, mas, também, os elementos políticos que dão origem a tais normas;

- // pesquisas que procurem compreender as concepções que norteiam o posicionamento do Judiciário, assinalando que, além da atividade técnica, a tarefa de julgar tem implicações políticas.

Até a presente data, os aspectos levantados por essa agenda continuam em vigor e o que parece instigante é que respondê-los vai além do processo da pesquisa exclusivamente, mas, volta-se para a compreensão do processo de formação dos profissionais que lidam/atuam com o Direito.

Assim, em 2015⁵, no segundo semestre, foi desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (PPGD/UnB), na Faculdade de Direito, o curso *Direito e Análise de Políticas Públicas*, voltado para estudantes regulares⁶ e especiais⁷, sendo que o público da disciplina, além da condição de estudante, tem uma grande participação de profissionais que desempenham funções em órgãos e entidades públicas que nutrem interesse na matéria.

Considerando as questões levantadas por Ana Cláudia Farranha (2002), mencionadas acima, e a necessidade de dar publicidade à experiência, descrevemos, neste artigo, aspectos deste evento, procurando identificar quais as conexões entre as duas disciplinas (Direito e Análise de Políticas Públicas), por meio das seguintes perguntas centrais: quais as relações entre as Análises de Políticas Públicas e o Direito? A aproximação destes campos de estudo pode contribuir para melhorar o desenvolvimento das capacidades institucionais no *policy marking process*?⁸

Para desenvolver o trabalho, apresentamos, no próximo tópico, a lógica que permeou a construção do curso, destacando o enfoque bibliográfico. Na se-

5 Essa mesma disciplina foi repetida, em 2016.2, em versão 30 (trinta) horas, para os alunos do Doutorado Interinstitucional em Direito Público (DINTER celebrado entre a Universidade Federal do Semiárido - UFERSA e a Universidade de Brasília - UnB), e para os alunos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD/UnB.

6 Matriculados que passaram por processo de seleção junto ao Programa.

7 Estudantes que nutrem interesse no tema e, em alguma medida, querem ingressar no Programa.

8 Processo de formulação das políticas públicas.

quência, ressaltamos a percepção dos alunos que cursaram a disciplina e finalizamos a abordagem apontando trabalhos que têm se pautado em metodologias do campo da análise de políticas públicas e da aplicação da norma, tomando em consideração as diferentes fases do ciclo de políticas públicas.

Com a presente discussão, pretende-se contribuir para o aprofundamento de análises e debates no tema, além de refletir como tal abordagem aponta metodologias mais críticas e interdisciplinares, no campo do direito e da análise política, e impacta na formação de juristas.

Mais do que profissionais centrados na ideia de lei, o desafio parece ser formar profissionais jurídicos que façam a conexão entre a norma com o processo de construção e desenvolvimento do entorno institucional em que essa norma se dá, com objetivo de melhorar o acesso aos bens e interesses públicos, desfazendo o *imperativo categórico* (elemento do pensamento kantiano), para o sentido de *ação*, cujos impactos podem contribuir definitivamente para a diminuição de desigualdades formais – na interpretação legal –, e as materiais, as quais impactam na qualidade dos serviços oferecidos pelo Estado.

2 A abordagem metodológica: a disciplina e conteúdos abordados

A disciplina “Direito e Análise de Políticas Públicas” teve a seguinte ementa:

A disciplina busca apresentar os principais modelos de análise em políticas públicas, apontando suas relações com o desenvolvimento da moldura jurídico e institucional. Os temas referem-se aos aspectos da formulação, implementação e avaliação das políticas públicas e abrem a discussão com uma série de autores e escolas (Sabatier, Easton, Kingdom, Lindblom, Escolha Racional, Institucionalismo, Gerencialismo, Participação), no sentido de identificar como modelos de tomada de decisão e implementação se articulam com o desenho normativo de uma determinada política.

Seu objetivo, em geral, era apontar os principais fundamentos da literatura que discutem a Análise da Política

Pública, estabelecendo conexões com a perspectiva jurídica que articula a dimensão das políticas públicas.

Os objetivos instrucionais e de aprendizagem consistiram em proporcionar que ao final do curso os/as alunos/as fossem capazes de:

- // Compreender os fundamentos da Análise de Políticas Públicas;
- // Identificar as diferentes fases de desenvolvimento da Política Pública;
- // Analisar as possíveis conexões destas fases com a formulação jurídica;
- // Discutir casos para aprofundamento da pesquisa no tema.

Do ponto de vista do conteúdo, a disciplina se organizou em 05 (cinco) unidades, estruturadas da seguinte forma:

- a. A primeira unidade analisava a *natureza da política pública e suas relações com o Direito*. Ela apresentou o conceito de políticas públicas e suas relações com o campo de estudos. Foi ministrada em 04 (quatro) encontros, cujos temas versaram sobre: Política Pública: para que e para quem? As abordagens teóricas; Direito e Políticas Públicas: a partir da discussão do institucionalismo e contexto da política pública. A bibliografia indicada para tratar destes temas trazia a conexão dos campos. Os autores principais foram: HOWLETT, RAMESH, PERL (2013); BUCCI (2002); SOUZA (2003; 2006); SALM (2006); LEJANO (2012) e KOERNER; INATOMI (2011).
- b. A segunda unidade teve como eixo de discussão *os elementos da formulação da política pública* e foi organizada de maneira a discutir a tomada de decisão, com as seguintes questões: Por quais canais se toma uma decisão em política pública? Com quais instrumentos? Qual a racionalidade? Como as instituições recepcionam as demandas sociais? Em que medida a moldura jurídica capta essa dinâmica? A literatura privilegiou autores que apontavam para essa abordagem: HOWLETT, RAMESH, PERL (2013); CAPELLA (2004); GOTTEMS (2013); OLLAIK; MEDEIROS (2011); COUTINHO (2014); SALM (2006).
- c. Na unidade três, os conteúdos e questões discutidas versaram sobre *os aspectos de implementação*. O centro da discussão foi como a política

pública se coloca de pé? Quais os instrumentos jurídicos para tanto? São eles capazes de dar conta da politização que permeia a Administração Pública? A literatura apoiou-se nos seguintes autores: HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. (2013); CAPELARI; ARAÚJO; DU PIN CALMON (2015); WU, XUN *et al.* (2014); GOMIDE & PIRES (2014); CALMON (2013); PETERS & PIERRE (2010); DE PAULA (2005); PIRES (2011); SILVA (2010). Além das questões levantadas, a unidade ateve-se a apresentar o conceito de *governança pública e participação*, apresentado por Alcindo Gonçalves (2005) e Sérgio de Azevedo e Fátima Anastasia (2002). Buscando compreender como essas dimensões da análise se colocam como importantes para entender o processo de implementação da política pública e a efetivação de direitos e garantias insculpidos no texto constitucional.

- d. E, por fim, a última unidade compunha-se de uma discussão acerca do sentido de *avaliação em política pública*, destacando-se a importância da avaliação para efetivação do direito e apontando-se alguns estudos, no Brasil recente, sobre avaliação.

O curso foi encerrado com a sessão “*Estudos de casos: novos paradigmas, novas metodologias e reinterpretações sobre o Direito*”, onde os(as) alunos(as) puderam apontar políticas (e programas governamentais), nos quais os conteúdos desenvolvidos pudessem ser aplicados, assinalando elementos do encontro entre análise de política pública e direito.

A metodologia organizou-se a partir das seguintes técnicas:

- // Aulas dialogadas e expositivas, construídas com exposição de alunos e da professora;
- // Atividades programadas em sala (seminários apresentados pelos alunos, a partir da literatura apresentada em sala);
- // Análises críticas de artigos apresentados em congressos ou de periódicos científicos (roda de discussão e apresentação de questões e problemáticas).

3 As percepções dos alunos

Além da apresentação dos temas acima, para a proposta destacada nesse artigo era importante identificar a percepção dos (as) alunos (as). Assim, ao final

do curso, disponibilizou-se um questionário com as questões abaixo. Em um universo de 13 (treze) alunos, 07 (sete) responderam as questões que se apresentam a seguir:

- a) *Em qual órgão você trabalha?*
- b) *Qual o interesse em fazer a disciplina?*
- c) *Esse interesse foi atendido? () Sim () Não*
- d) *Se você respondeu não, brevemente, explique por quê?*
- e) *Escreva, em ordem de prioridade, 04 (quatro) temas que foram importantes para você:*
 1 _____
 2 _____
 3 _____
 4 _____
- f) *Brevemente, explique por que esses temas foram importantes:*
- g) *Para você, a articulação teórica entre Direito e Política Pública é (marque o que é mais importante para você):*
 () *Problemática*
 () *Possível, mas conflituosa*
 () *Desejável, do ponto de vista da compreensão da atuação do Poder Executivo*
 () *Aplicável apenas nos estudos sobre judicialização da política pública*
- i) *Explique sua resposta anterior:*
- j) *Qual a sua avaliação sobre a literatura utilizada:*
 () *Boa, pois ampliou a perspectiva para entender o sentido da capacidade institucional e o debate acerca da análise da política pública*
 () *Boa, mas era preciso mais articulação com os textos jurídicos*
 () *Boa, sem nenhum comentário a ser feito*
 () *Fraca, sem uma leitura jurídica das políticas públicas*
 () *Incompreensível*
- k) *Se desejar, justifique sua resposta anterior:*
- l) *Quais novas abordagens merecem ser aprofundadas nesta temática?*
- m) *Se desejar, deixe seu comentário ou sugestão:*

Os resultados vão mostrar que os respondentes trabalham nos seguintes órgãos/entidades:

Quadro 1. Ocupações

Pessoas	Respostas
1	Tabelionato de Protesto de Títulos
2	Não trabalha
3	Fundo Nacional de Saúde
4	Jurídica – SAJ – Casa Civil da Presidência da República
5	Ministério da Justiça/IPEA
6	Subsecretaria do Sistema Penitenciário
7	Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE
8	Nula

Fonte: elaboração dos autores, 2017.

Essa composição indica a interface dos alunos com a Administração Pública, os quais costumam ter certo grau de contato com algumas das fases da política pública.

Para a questão 2 (dois), relativa ao interesse na disciplina, as respostas podem ser assim descritas:

Quadro 2. Interesse dos alunos

Pessoas	Respostas
1	Aprender as conexões entre Direito, Ciência Política e Economia, isto é, interdisciplinaridade.
2	Aperfeiçoar o conhecimento sobre políticas públicas.
3	Trabalho com elaboração normativa de políticas públicas.
4	Entender a relação entre política pública e direito.
5	Meu interesse principal foi poder revisar a literatura de políticas públicas e me apropriar mais do tema: política pública, tendo em vista minha atuação profissional com políticas públicas e pesquisas voltadas para a promoção do acesso à justiça.
6	Para aprender mais sobre políticas públicas.
7	Tenho interesse profissional e acadêmico em relação à análise de políticas públicas. Profissionalmente, porque pertencço à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, cujo foco é exatamente a implementação de políticas públicas. Academicamente, considero essa uma área relativamente pouco estudada por juristas, nada obstante sua importância.
8	Nula

Fonte: elaboração dos autores, 2017.

As respostas demonstram o interesse em uma leitura que articule os dois campos. Nesse sentido, a resposta 07 (sete) ressalta os poucos estudos nesse campo. Na mesma linha, a resposta 04 (quatro) destaca como o trabalho com a elaboração legislativa requer um conhecimento do campo da análise das políticas públicas.

Sobre a pergunta seguinte, o atendimento do interesse em relação a disciplina, todos os respondentes marcam o “sim” e afirmaram que o conteúdo ajuda na atuação profissional, sob as seguintes perspectivas:

Quadro 3. Atendimento do interesse

Pessoas	Respostas
1	Os temas tratados auxiliaram a compreender melhor a gênese da legislação, do ordenamento jurídico e das formas como o Direito se relaciona com o mundo da política e da economia.
2	Deu-me substância teórica maior para subsidiar em literatura bibliográfica bem com, a construção de modelos teórico-metodológicos para análise das políticas públicas.
3	Onde estou, atualmente, verifico quais os principais processos podem ser ou não reformulados em resposta aos acórdãos do TCU.
4	Com o curso, eu pude entender melhor o processo de formação da política pública e com isso melhor aplicá-la no meu trabalho.
5	Este conteúdo é útil para minha atuação profissional, uma vez, que deixa mais claro as fases e desafios de uma política pública. Ajuda, ainda, a levantar subsídios para a elaboração de editais e projetos que tenham como objetivo monitorar/ avaliar políticas públicas.
6	Passei a compreender como se dão as decisões para a formação da agenda e como são definidas as prioridades.
7	Nula
8	Nula

Fonte: elaboração dos autores, 2017.

As respostas demonstram que é necessário oferecer à formação jurídica aspectos que permitam uma leitura para além da norma considerada e, compreenda, pelo menos em sede de questões de políticas, a norma em seu contexto. Assim, chamam atenção as respostas 1 (um) e 6 (seis), que destacam a necessidade de compreensão do processo de elaboração jurídica e política da norma. A resposta 3 (três) assinala como esse conheci-

mento auxilia em uma melhoria das respostas a serem oferecidas ao órgão de controle, Tribunal de Contas da União – TCU, e as 4 (quatro) e 5 (cinco) apontam o uso do conhecimento na prática profissional.

Essas respostas mostram que, do ponto de vista metodológico, o termo *capacidade institucional* é importante. Assim, entende-se por capacidade institucional não somente a formação do agente público, mas, como essa formação se coloca em contato com a realidade que ele atua. Nesse aspecto, Gomide e Pires (2014), discutindo o desafio da construção de políticas de desenvolvimento em um contexto democrático, assinalam os seguintes elementos e apontam o conceito de capacidade institucional, o qual possibilita uma abertura metodológica no campo das ciências jurídicas e políticas.

É certo que a capacidade técnico-administrativa para implementação de políticas de desenvolvimento pode existir tanto na presença quanto na ausência de democracia – por exemplo, o caso dos Estados desenvolvimentistas arquetípicos do Leste Asiático ou mesmo da América Latina. No entanto, no caso brasileiro atual, a consolidação da democracia tem imposto à ação estatal requisitos voltados à inclusão e à relação com os atores afetados na tomada de decisão, na promoção da accountability e no controle de resultados. Isto demanda novas capacidades do Estado, além das necessidades de uma burocracia profissional, coesa e meritocrática. Ou seja, no contexto de um ambiente institucional caracterizado pela existência de instituições representativas, participativas e de controle (social, burocrático e judicial), são necessárias também capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, o processamento dos conflitos decorrentes e a formação de coalizões políticas de suporte para os objetivos e as estratégias a serem adotadas (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 21).

A questão seguinte referia-se à forma como os alunos viam a relação entre Direito e Política Pública. As respostas possíveis eram: a) problemática; b) possível, mas conflituosa; c) desejável, do ponto de vista de atuação do Poder Executivo; d) aplicável nos estudos sobre judicialização.

Dentre as respostas, a que mais recebeu marcações refere-se a *desejável do ponto de vista de atuação do Poder Executivo*. A interpretação possível confirma a importância de compreensão dos processos de atuação no âmbito da burocracia, com objetivo de buscar mais equidade na distribuição dos bens públicos e, conseqüentemente, na efetivação da norma jurídica.

Foi feita uma pergunta sobre a literatura utilizada, a resposta era composta de quatro alternativas, as quais assinalam os seguintes resultados:

Quadro 4. Sobre a literatura utilizada no curso Direito e Análise de Políticas Públicas

Opções de respostas	Respostas (%)	Quantidade
Boa, pois ampliou a perspectiva para entender o sentido da capacidade institucional e o debate acerca da análise da política pública	85,71%	6
Boa, mas, era preciso mais articulação com os textos jurídicos	14,29%	1
Fraca, sem uma leitura jurídica das políticas públicas	0,0%	0
Incompreensível	0,0%	0
Total	100%	7

Fonte: Elaboração dos autores, 2017.

Esse resultado é significativo, pois, ainda que somente com uma resposta (em números absolutos), demonstra a necessidade de mais articulação com textos jurídicos. Por que tal resultado é classificado como interessante? Porque, em termos de campo de estudos há, realmente, pouca bibliografia sobre políticas públicas e direito. Duas das referências utilizadas na disciplina vão demonstrar essa lacuna e explicá-la sob as seguintes perspectivas:

Essa relação simultânea de proximidade (prática) e distância (acadêmica) entre o direito e o campo das políticas públicas brasileiras seguramente tem muitas causas. Algumas delas estão, acredito, relacionadas a certos traços do ensino jurídico que temos, que embora venha se dedicado a formar magistrados, advogados, promotores, procuradores, defensores políticos, autoridades públicas

e políticos há quase dois séculos, não se propôs, especificamente, a formar profissionais do direito preparados para estruturar, operar e aprimorar políticas públicas e programas de ação governamental (COUTINHO, 2013, p. 3).

O texto do autor (COUTINHO, 2013), trabalhado na disciplina, assinala que não há na formação jurídica brasileira uma preocupação na compreensão sobre a gestão do Estado. A prática tem-se mostrado muito mais afeta a uma leitura dos procedimentos jurídicos na sua perspectiva formalista e, portanto, reforçando um argumento de isenção dos bacharéis que atuam nas diversas carreiras de Estado, sem que isso signifique qualquer inventividade e inovação conectada com a ideia de interesse público como resultado de acesso a bens e serviços de toda uma coletividade.

Na mesma linha de raciocínio, Maria Paula Dallari Bucci (1997) demonstra os seguintes aspectos, tendo em conta a teorização sobre Direito Administrativo e sua relação com as políticas públicas:

No início do século XX, poucos anos depois da aceitação, pelo Conselho de Estado francês, do serviço público como critério para definição da competência da jurisdição administrativa (1873), seguiu-se importante teorização sobre o papel do Estado, diante dessa nova forma de relacionamento entre o poder público e a sociedade. Leon Duguit deu grande atenção a esse problema – “Los Gobiernos no son más que los representantes de un poder social que manda: son los gerentes de los servicios públicos” –, ocupando-se do ordenamento jurídico dos serviços públicos para explicar e fundamentar teoricamente a crescente dependência da vida comum em relação aos serviços criados e mantidos pelo Estado (BUCCI, 1997, p. 91).

Sob alguma perspectiva, esses dois argumentos explicam a falta de referências acerca do tema e o desafio de que tanto o ensino jurídico como a pesquisa se voltem para a compreensão desta articulação.

Assim, os comentários dos respondentes da questão confirmam os argumentos que foram apontados acima: a ausência de um aprofundamento dos estudos no Brasil e a dificuldade de transpor o sentido *jurídico* da literatura sobre políticas públicas:

Quadro 5. Literatura do curso

Pessoas	Respostas
1	Achei a literatura bastante didática, mas o livro básico - HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora - não possui uma leitura fluída e os exemplos são muito distantes da realidade brasileira.
2	O livro utilizado é muito bom, mas eminentemente teórico e por ser de autores internacionais é difícil de visualizar toda aquela aplicação em nossos casos concretos.
3	A vasta literatura apresentada ao longo do curso foi o ponto mais forte da disciplina. Excelente revisão bibliográfica, apresentação dos textos clássicos, em geral estrangeiro, mas sem se descuidar dos autores nacionais.
4	Nula
5	Nula
6	Nula
7	Nula
8	Nula

Fonte: elaboração dos autores, 2017.

E, por fim, em suas percepções os alunos do curso, quando perguntados sobre novas abordagens e estudos que merecem ser aprofundados nessas temáticas, respondem com os seguintes argumentos:

Quadro 6 – Aprofundamento na temática

Pessoas	Respostas
1	Órgãos de controle e seu impacto no poder executivo.
2	Acredito que mais adiante possa ampliar modelos de avaliação e monitoramento.
3	Eu teria muito interesse em aprofundar o estudo sobre montagem da agenda e avaliação da implementação. Neste último caso, tenho percebido, na minha vida profissional, que a implementação é fundamental para que uma política possa alcançar seus objetivos. Por este motivo, avaliar nesta fase, poderá identificar erros, ainda possíveis de serem corrigidos.
4	Abordar casos práticos das nossas políticas públicas. Por exemplo, política de segurança, política habitacional, política de saúde. De repente, em cada capítulo do livro, selecionar uma política pública para analisar.

5	Acredito que seria interessante haver mais estudos de caso, inclusive com o convite de profissionais que atuam em políticas públicas para exporem a gênese, desenvolvimento e problemas enfrentados na sua implementação. O fato de a disciplina ser ministrada em Brasília certamente facilita o diálogo entre academia e profissionais que lidam com políticas públicas.
6	Nula
7	Nula
8	Nula

Fonte: elaboração dos autores, 2017.

As respostas assinalam que o desafio nesse campo é trazer elementos práticos para a formulação teórica, assinalando os problemas, questões e possibilidades de inovação que se colocam na dimensão prática deste conteúdo e que voltam para dimensão acadêmica com a perspectiva de construção do conhecimento, que dialoga com as experiências cotidianas e dá novo significado para o espaço da ciência numa perspectiva que enfrenta desigualdades, sejam elas no âmbito institucional ou no mundo fático, onde direito e políticas públicas se desenvolvem.

É uma proposta de interdisciplinaridade, que busca seguir os rumos de uma nova produção científica no ensino jurídico, que reconhece a complexidade das relações sociais, deixando de lado suas preferências lógico-formais, sem visão crítica da totalidade. O objetivo do direito passa a ser uma variável dependente e a relação jurídica, um fenômeno sócio-político (GUSTIN, 2014, p. 25).

Tomando por referências essas afirmações, a conclusão deste texto assinala algumas pesquisas recentes conduzidas por pesquisadores na temática do direito, cujo foco vem sendo a discussão das políticas públicas em sua articulação com aspectos da gestão e do resultado, no Brasil.

Um desafio para o ensino do Direito, cuja proposta é a transformação de percursos metodológicos tradicionais e a proposição de uma abordagem baseada em novas técnicas de pesquisa, trabalhando não com um direito juridicamente compreendido, mas “areado” pela Ciência Política, Gestão Pública, Sociologia e Antropologia. Necessariamente, o diálogo entre Direito e Análise de Políticas Públicas demanda mé-

todos e técnicas que vão além da dogmática jurídica (OLIVEIRA, 2004, p. 3).

Antecipando conclusões, a experiência empírica dessa disciplina, com a presença de alunos-gestores juntamente com alunos-pesquisadores, demonstrou um enriquecimento na análise de Políticas Públicas pelo Direito e uma transcompreensão do Direito a partir dos estudos políticos.

Diversas foram as manifestações ou quase depoimentos de releituras dos processos decisórios, incrementais ou inovadores, acerca de episódios recentes da política contemporânea brasileira, em que a interdependência entre atores, instituições e contextos, disputas de interesse, compartilhamento de poder e formação de redes e arranjos de múltiplos níveis frequentaram as aulas dessa disciplina,

Partindo-se da leitura de que a Ciência do Direito se propõe a equacionar problemas complexos, contextualizados, voltada a desvendar possibilidades emancipatórias de grupos sociais e indivíduos (SANTOS, 2002), não se restringindo a uma “regulação social”, a ideia de um processo de políticas públicas (*policy-making process*), que se move por uma resolução aplicada de problemas, coaduna e aprimora as capacidades institucionais.

Diogo Coutinho (2010) aponta a tradução errônea por alguns juristas de políticas públicas como uma sucessão de atos administrativos, e não como um processo dinâmico e articulado, uma visão que impõe limites severos à compreensão das políticas públicas e, portanto, dos seus subsistemas. Essa visão míope não enxerga os diferentes papéis, interações, desempenhados pelos atores, instituições e ideias relacionados a um contexto político.

4 Conclusões: ensino e pesquisa para redesenhar abordagem em torno do tema

A questão central deste texto era discutir quais as relações entre as análises de políticas públicas e o Direito. A aproximação destes campos de estudo pode contribuir para melhorar o desenvolvimento das capacidades institucionais no *policy making process*? Do ponto de vista metodológico, quais as lições

a serem apreendidas desta experiência? O que há de novidade na pesquisa desenvolvida com esse foco? Sob essa perspectiva, parte-se de um ponto de vista de ausência de articulação e diálogo interinstitucional entre ação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e que essa ausência traz impactos no oferecimento de serviços públicos e seus desdobramentos na concretização das normativas que se referem ao fim máximo do Estado contemporâneo: ou seja, a efetivação do interesse público.

A descrição da forma como a disciplina foi organizada, bem como, a percepção dos (as) alunos (as) assinalam algumas respostas prévias às questões levantadas, a saber:

- a. A aproximação destes campos (Direito e Análise de Política Pública) pode contribuir para melhorar o desenvolvimento das capacidades institucionais no *policy making process*? A resposta é sim, pois uma visão que tome como referência a perspectiva institucionalista que envolve os procedimentos jurídicos, permite compreender os desafios do contexto jurídico-político, para além da simples aplicação normativa.
- b. Qual a novidade da pesquisa com esse foco? A novidade consiste em fazer uma leitura da efetivação (e não se trata de efetividade) da norma pelos elementos do contexto em que essa se encontra. Trata-se de compreender que forças políticas e jurídicas atuam na sua dimensão da ação. Não somente como uma prescrição, mas, como peças de um intrincado xadrez em que a “escolha” pode ser definidora da realização ou não da normativa que norteia a construção das políticas públicas.
- c. Como uma experiência de ensino pode contribuir para a pesquisa nessa questão? Para essa resposta escolheu-se reportar a experiência desenvolvida em dois cursos de Pós-graduação da Faculdade de Direito, da Universidade de Brasília (PPGT/FD/UnB) para desmonstrar a montagem de um programa de estudos e, ao mesmo tempo, destacar a percepção dos estudantes, que atuam em face ao poder público, diante da temática.

Os resultados desta percepção demonstram, entre outros aspectos, a importância da abordagem, bem

como a necessidade de aprofundar pesquisas no campo das políticas públicas, tendo como ponto de partida marcos normativos. Observa-se que não se trata de uma novidade em sentido estrito, mas, de aprofundar a discussão sobre o uso de metodologias com ancoragem no campo das políticas públicas, na abordagem dos temas relacionados à implementação e efetivação de direitos públicos (da ordem das garantias fundamentais) no Brasil.

Para finalizar, ilustra de maneira concreta as respostas apontadas acima três recentes trabalhos que foram orientados, nos últimos dois anos, nos quais procurou-se identificar como, do ponto de vista da gestão, o interesse público vem sendo articulado, destacando as contribuições para o estudo de Direito e Análise de Políticas Públicas.

Primeiramente, cita-se do trabalho “*A Nova Lei dos Portos e os Modelos de Concessões e de Agências Reguladoras: mecanismos para a garantia do interesse público*” (FREZZA, 2016), cujo objetivo era discutir se a legislação sobre exploração de portos, em vigor a partir de 2013 no Brasil, estabelecia mecanismos para a efetivação do interesse público e se colocava como um facilitador para prestação do serviço portuário, que é pela Constituição brasileira, um serviço público. Os resultados da pesquisa assinalaram que a legislação estudada está em harmonia com as regras de exploração dos modelos de concessões e de agências reguladoras, embora o setor portuário possua características bem particulares.

Identificou-se que o novo marco legal se constitui como alternativa viável para a harmonização do conflito existente entre as perspectivas do público e do privado na exploração dos portos brasileiros, apesar dos desafios a serem enfrentados para o seu aperfeiçoamento. A pesquisa foi de caráter qualitativo, o método de abordagem foi o indutivo e a técnica para obtenção de dados foi a pesquisa bibliográfica, com base em documentação indireta. Foram consultados documentos e bancos de dados oficiais, bem como foram realizadas entrevistas semiestruturadas a atores chave do setor portuário, por meio de amostragem intencional (FREZZA, 2016).

Outro trabalho, elaborado na mesma linha do anterior, refere-se à compreensão de como no plano institucional o direito à informação é implementado, a partir vigência da Lei de Acesso à Informação, a Lei nº 12.527, de 2011. Esse trabalho teve por objetivo identificar como os órgãos da Administração Pública Federal, no Brasil, implementam a normativa estabelecida na lei e no Decreto nº 7.724, de 2012. A dissertação procurou identificar se as ações governamentais criadas a partir da Lei têm concretizado o Direito de acesso à informação no País (CINTRA, 2016). Sob essa perspectiva, o trabalho valeu-se dos seguintes dados:

- // Coleta junto aos 38 (trinta e oito) órgãos do Poder Executivo Federal (Ministérios e Órgãos com *status* de ministérios), utilizando critérios e parâmetros estabelecidos pelos diplomas legais para o acesso à informação;
- // Coleta feita a partir dos Relatórios e Sistematizações formuladas pela Controladoria Geral da União (órgão responsável pela fiscalização do cumprimento da LAI); e
- // Coleta feita a partir dos dados de monitoramento feita pela Organização não Governamental Artigo 19⁹ (sob a ótica da transparência ativa e passiva).

A pesquisa se organizou, também, pelos dados obtidos por meio das entrevistas que foram feitas com gestores responsáveis pelo monitoramento das ações propostas pela lei e por seu decreto, bem como com atores envolvidos na elaboração da lei e do decreto.

Do ponto de vista teórico, a ideia de formação de agenda e janela de oportunidades, presentes em Kingdon (1984) foi utilizada para demonstrar como o tema acesso à informação entrou na agenda governamental, no último período (2011) e proporcionou a normatização de uma garantia constitucional no art. 5º, inciso XXXIII.

A pesquisa teve como aspecto inovador, do ponto de

9 Conforme informações colhidas em seu sítio eletrônico (<http://artigo19.org/a-organizacao/>) a “**ARTIGO 19** é uma organização não-governamental de direitos humanos nascida em 1987, em Londres, com a missão de defender e promover o direito à liberdade de expressão e de acesso à informação em todo o mundo. Seu nome tem origem no 19º artigo da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU”.

vista metodológico, a utilização dos marcos legais, que trazem prescrições para implementação da matéria. Nesse caso, a pesquisa usou o recurso do pedido de acesso à informação para verificar como cada órgão cumpria aspectos da normatização relativa à implementação. A pesquisa usou também a observação de sites e plataformas em que o governo federal divulga dados da sua ação.

A conclusão demonstra três aspectos que se relacionam com os elementos institucionais do tema, a saber: a) articulação interna (entre os diversos Ministérios e órgãos governamentais envolvidos na política); b) compreensão, por parte dos órgãos, de responsabilidade pela política pública de acesso à informação; c) necessidade de tradução da informação.

Essas são conclusões que uma leitura somente jurídica das normativas não permitiria aferir. Muito, provavelmente, um estudo baseado somente em normas levaria a responsabilização do gestor, mas, compreender o que se passa no âmbito institucional, quais gargalos e quais correções de rota são necessárias, não somente na lei e decreto, mas principalmente na execução da política, parece ser o terreno a ser explorado, possível somente se houver por parte dos juristas a apropriação de um conteúdo que diga respeito a farta literatura, nacional e internacional, sobre a análise de políticas públicas.

E, por fim, o último trabalho a ser citado refere-se à implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012) no âmbito dos municípios (MORAES, 2017).¹⁰ A questão central deste trabalho é indagar se o Município possui gestão estratégica aderente aos princípios, diretrizes e objetivos da Lei de Mobilidade Urbana capaz de impulsionar tal política pública. Para responder a pergunta, o autor vai utilizar o método de análise multicritério para identificar que aspectos são relevantes, a partir da atuação do gestor municipal, para a implementação dos requerimentos legais. Trata-se de um estudo de caso na cidade de Palmas (Tocantins). O resultado

10 Não se trata de um trabalho feito por um aluno de Direito, mas, as referências que toma partem da lei e ele pensa como os decisores municipais organizam sua ação tendo como parâmetros os requerimentos legais.

do trabalho demonstra como a efetivação do direito fundamental ao transporte (art. 6º. da CF) merece ser compreendido como um exercício que identifique, de forma a mensurá-las, as decisões tomadas em torno da gestão de políticas que, no caso do estudo em tela, referiu-se à Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Para concluir a discussão apresentada, destaca-se a ideia de como o uso de metodologias da análise de políticas públicas e a junção destes campos proporciona a possibilidade de diminuir as desigualdades que permeiam o acesso a direitos e sua efetivação. Nesse caso, a melhoria na formação jurídica, fornecendo novas literaturas, novas metodologias de análises, novas concepções sobre a aplicação do direito, pode ser um diferencial em sociedades tão desiguais como a brasileira e outras que assim se assemelham.

Salas de aulas que se apresentam mais como laboratórios de verificação e compreensão da política, como revisitação bibliográfica e aplicação empírica dos fenômenos estudados, vivenciam esse processo de interação entre o Direito e a análise de políticas públicas.

////////////////////////////////////

5 Referências

- AZEVEDO, Sérgio de; ANASTASIA, Fátima (2002). *Governança, "accountability" e responsividade*. Revista de Economia Política, vol. 22, nº 1, jan./mar. 79-97.
- BUCCI, Maria Paula Dallari (1997). *Políticas públicas e direito administrativo*. Revista de Informação Legislativa, ano 34, nº 133, jan./mar. 89-98.
- BUCCI (2002). *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva.
- CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Trindade Maranhão (2013). *Redes e Governança das Políticas Públicas*. RP3. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, nº 1, jul. 1-29.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt (2004). *O processo de agenda-setting na reforma da administração pública*. Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - PPGCSO da Universidade Federal de São Carlos - UFSCar. Disponível em: http://www.bdt.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado/tde_arquivos/6/TDE-2006-06-21T14:28:51Z-1058/Publico/TeseACNC.pdf
- CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães; DU PIN CALMON, Paulo Carlos (2015). *Advocacy coalition framework: um balanço das pesquisas nacionais*. Administração Pública e Gestão Social, vol. 7, nº 2, abr./jun. 91-99.
- CINTRA, Maria Eduarda Ribeiro (2016). *Lei de Acesso à Informação no Brasil: sua implementação e seus desafios*. Dissertação de Mestrado apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília - UnB. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22544/1/2016_MariaEduardaRibeiro-Cintra_Parcial.pdf
- COUTINHO, Diogo Rosenthal (2010). *Linking Promises to Policies: Law and development in an unequal Brazil*. The Law and Development Review, vol. 3, nº 2, 3-40.
- COUTINHO, Diogo Rosenthal (2013). *O direito nas políticas públicas*. In: MARQUES, Eduardo; FARRIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: UNESP.
- COUTINHO, Diogo Rosenthal et al (2014). *O direito nas políticas públicas urbanas e habitacionais: o uso de instrumentos urbanísticos no município de Santo André, São Paulo*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, vol. 19, nº 64, jan./jun. 58-77.

- DE PAULA, Ana Paula Paes (2005). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- FARRANHA, Ana Cláudia (2002). *Política e Direito: irmãos siameses vivendo separados?* In: Depoimentos. Revista do Curso de Direito das Faculdades de Vitória – FDV, vol. 3, nº 5, jul./dez. 55-66.
- FREZZA, Conrado da Silveira (2016). *A nova Lei dos Portos e os modelos de concessões e de agências reguladoras: mecanismos para a garantia do interesse público*. Dissertação de mestrado apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Transportes - PPGT/UnB. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20033/1/2016_ConradoSilveiraFrezza.pdf
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C (2014). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA.
- GONÇALVES, Alcindo (2005). *O conceito de governança*. In: Anais do XIV Encontro do Congresso de Pós-Graduação em Direito – CONPEDI (Fortaleza).
- GOTTEMS, Leila Bernarda Donato et al (2013). *O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites*. Saúde e Sociedade, vol. 22, nº 2, 511-520.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa.; DIAS, Maria Teresa Fonseca (2014). *(Re)pensando a pesquisa jurídica*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony (2013). *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Tradução de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier.
- KINGDON, John W.; THURBER, James A (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little Brown.
- KOERNER, Andrei; INATOMI, Celly Cook; BARATTO, Márcia (2011). *Sobre o Judiciário e a judicialização*. In: MOTTA, Luís Eduardo Pereira da; MOTA, Maurício (eds.). *Teorias críticas da judicialização*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- LEJANO, R. P. (2006). *Frameworks for policy analysis: merging text and context*. Routledge.
- MORAES, Leonardo Nogueira de (2017). *Proposta de ferramenta de análise multicritério de apoio à gestão municipal da mobilidade urbana*. Dissertação de mestrado apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Transportes - PPGT/UnB. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/24216/1/2017_LeonardoNogueiraMoraes.pdf
- OLLAIK, Leila G.; MEDEIROS, Janann J (2011). *Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Revista de Administração Pública, vol. 45, nº 6, nov./dez. 1943-1967.
- OLIVEIRA, Luciano (2004). *Não Fale do Código de Hamurabi! A Pesquisa sociojurídica na pós-graduação em Direito*. In: Sua Excelência, o comissário e outros ensaios de sociologia jurídica. Rio de Janeiro: Letrlegal.
- PETERS, Guy.; PIERRE, Jon (2010). *Administração pública: coletânea*. São Paulo e Brasília: ENAP.
- PIRES, Roberto Rocha C. (org.) (2011). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf
- SALM, José Francisco H. (2006). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora da UnB.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2002). *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. São Paulo: Cortez.
- SILVA, Fabio Costa Sá e. (2010) *Desenho, contexto e qualidade deliberativa em conferências nacionais: uma análise dos debates e proposições sobre o sistema penitenciário na I Conferência Nacional de Segurança Pública – I CONSEG*. In: Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conseg.pdf>
- SOUZA, Celina et al. (2006) *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, vol. 8, nº 16, 20-45.
- SOUZA, Celina (2003). *Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, nº 51, fev. 2003, p. 15-20.
- WU, Xun et al. (2014) *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília: ENAP.

Data de submissão/Submission date: 24.09.2017.

Data de aceitação para publicação/Acceptance date: 06.07.2018.