

A tarefa de ensinar direito no campo das políticas públicas

Ester Gammardella Rizzi¹
Gustavo Bambini²

I - Resumo

A suposição fundamental que orienta a montagem dos cursos de graduação no campo das políticas públicas é clara: para se formar um bom profissional ou um bom pesquisador da área é necessário fazê-lo transitar por diversos campos de conhecimento que, historicamente, se constituíram afastados uns dos outros. O desafio central que se coloca, então, pode ser descrito assim: Como compreender a interdisciplinaridade intrínseca a essa proposta? Mais especificamente, como fazer com que a transição constante e necessária entre diversos campos de saber não resulte, ao final, apenas em uma formação deficiente, quando considerada do ponto de vista de cada disciplina particular, e fragmentada, quando considerada em seu conjunto? Soma-se a essas primeiras perguntas ainda outras: O que o direito tem a contribuir nessa formação ampla e interdisciplinar? Mais especificamente: o que só ele tem a contribuir para um profissional que vai trabalhar cotidianamente com políticas públicas?

Para indicar o núcleo do desafio da formação interdisciplinar, vamos utilizar o conceito de “comunidade epistêmica”. De fato, as áreas disciplinares que compõem o curso de políticas públicas têm, cada uma, sua própria comunidade epistêmica. Uma comunidade epistêmica caracteriza-se pelo fato de que seus membros compartilham, em maior ou menor medida: a) uma linguagem comum, dotada de certos conceitos que se supõem aptos a descrever os objetos de estudo do campo, mas que, bem considerados, estão também construindo esses objetos de estudo; b) uma avaliação comum acerca de quais são os problemas relevantes a serem resolvidos com relação a esses objetos; c) tendência a uniformizar certas crenças básicas, pré-teóricas, que permitem estruturar o campo de estudos; d) uma visão compartilhada a respeito de quais são os métodos válidos, aceitáveis, para a abordagem e resolução dos problemas da disciplina (ZITO, 2001 e HAAS, 1992). Cada uma das grandes áreas do curso é ministrada por professores que, em sua origem, participavam do diálogo acadêmico em suas próprias áreas. Isso significa dizer que os professores - antes de integrarem o corpo docente da graduação em políticas públicas - compartilhavam com os seus colegas disciplinares valores, visões de mundo, temas relevantes de pesquisa, critérios e metodologias para a construção e validação do conhecimento científico, práticas e formas de escrita acadêmica. O nosso problema, agora, pode ser revelado sob uma nova forma: o desafio dos professores do campo de públicas reside, em certa medida, na necessidade de se afastarem de suas comunidades de origem para forjar uma comunidade epistêmica própria, interdisciplinar. Este artigo pretende tratar de algumas situações concretas em que esse desafio se apresenta.³

¹ Professora de Direito no curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP (EACH-USP). Atualmente participa do grupo interdisciplinar “Neoliberalismo, subjetivação e resistências” vinculado ao Instituto de Estudos Avançados da USP. Mestre e Doutora em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Faculdade de Direito da USP.

² Professor doutor do Curso de Gestão de Políticas Públicas da USP. Mestre e Doutor em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da USP.

³ Agradecemos os comentários e as sugestões do Prof. Tiago Tranjan.

I - Introdução

Os cursos de Gestão de Políticas Públicas, Administração Pública, Gestão Pública e outros nomes que designam as graduações do “campo de públicas” - como tem sido conhecido desde a formulação das Diretrizes Curriculares Nacionais pelo Conselho Nacional de Educação do MEC em 2014 (Resolução CNE/CES n.1/2014) - são interdisciplinares. Isso significa que se espera que bacharéis em administração pública estejam “aptos a atuar como políticos, administradores ou gestores públicos na administração pública estatal e não estatal, nacional e internacional, e analistas e formuladores de políticas públicas.” (art. 3o.). E, para isso, devem conhecer as áreas disciplinares da administração, do direito, da economia, da ciência política, das ciências contábeis e da sociologia (art. 5o., §1o., I).

Trata-se de proposta, portanto, marcada desde seu início pela ideia de interdisciplinaridade. A suposição fundamental que orienta a montagem desses cursos é clara: para se formar um bom profissional ou um bom pesquisador da área, é necessário fazê-lo transitar por diversos campos de conhecimento que, historicamente, se constituíram afastados uns dos outros.

O desafio central que se coloca, então, pode ser descrito assim: Como compreender a interdisciplinaridade intrínseca a essa proposta? Mais especificamente, como fazer com que a transição constante e necessária entre diversos campos de saber não resulte, ao final, apenas em uma formação deficiente, quando considerada do ponto de vista de cada disciplina particular, e fragmentada, quando considerada em seu conjunto?

No presente artigo, vamos abordar essa questão partindo de experiências concretas. Nossa estratégia será examinar, justamente, os dois aspectos que a relação entre essas duas disciplinas assume. Por um lado, certas dificuldades que resultam da maneira específica como cada uma delas constrói e aborda seu objeto. É o aspecto tenso da relação. Por outro lado, desejamos expor algumas novas possibilidades – ricas tanto

VERSÃO PRELIMINAR - FAVOR NÃO REPASSAR

do ponto de vista conceitual como metodológico - que emergem desse contato. Aqui, como veremos, a própria necessidade de transposição, ou tradução, de uma área até a outra acaba por permitir importantes ganhos teóricos e práticos. É o lado fecundo da relação. Fazer prevalecer essa fecundidade é, em grande medida, um dos objetivos de um curso que se propõe interdisciplinar.

Antes de passar aos casos, e para situar nosso debate, começamos a partir de uma questão simples, posta a partir da perspectivas de quem está responsável, dentro da estrutura do curso, pela área de Direito. O que o direito tem a contribuir nessa formação ampla e interdisciplinar? Mais especificamente: o que só ele tem a contribuir para um profissional que vai trabalhar cotidianamente com políticas públicas?

Vamos iniciar pelo óbvio: a área de Direito está em posição privilegiada para discutir - e desvelar em toda a sua complexidade - o que significa afirmar que vivemos em um Estado de Direito. Ou seja: que as ações dos agentes públicos estão limitadas e constringidas pelos objetivos e competências estabelecidas previamente na Constituição e nas leis.

Em segundo lugar, o Estado se expressa majoritariamente por meio de normas jurídicas. Qualquer política ou programa que se queira implementar será provavelmente formalizado por meio de um instrumento jurídico. Só esses dois elementos deveriam ser suficientes para justificar o interesse em uma formação jurídica sólida para os alunos da do “campo de públicas”.

Além disso, é nos instrumentos jurídicos que estão definidos, por exemplo, quais são os objetivos da política pública; quem serão os agentes; o desenho institucional para a realização da ação; qual o orçamento disponível; qual a forma de acompanhamento e avaliação. Se o Estado se expressa por meio da linguagem jurídica, isso não é diferente com as políticas públicas. A formulação de políticas públicas se dá em linguagem jurídica e recorrendo a instrumentos jurídicos. Essa dimensão prática, de instrumento para a ação concreta - e não meramente de análise sobre a realidade - garante aos professores de direito uma responsabilidade própria na formação de gestores públicos.

Aprender a manejar esses instrumentos; entender as imposições e limitações dos objetivos constitucionais e legais; aprender a discutir as diferentes interpretações dos textos normativos (e a saber que, na maior parte dos casos, não existe uma interpretação única), o desenvolvimento de todas essas habilidades confere ao direito uma relevância própria no estudo das políticas públicas.

Com essa análise preliminar, até agora, queremos salientar: A formação do aluno do “campo de públicas” passa, necessariamente, por uma formação consistente na área de Direito. Uma formação capaz de exibir com clareza os princípios fundamentais que organizam e estruturam o Direito Público, bem como de transmitir, a partir daí, algumas importantes técnicas de manejo do Direito, que permitam ao aluno compreender a linguagem jurídica e utilizar-se de instrumentos jurídicos. Esse é um capital intelectual e prático, sem dúvida, indispensável aos pesquisadores e profissionais da área.

Mas essa formação consistente dentro da área de Direito deve manter, como observamos, contato constante com áreas afins. De imediato, qual a dificuldade que surge desse contato? Para indicar o núcleo do problema, vamos utilizar o conceito de “comunidade epistêmica”. De fato, as áreas disciplinares que compõem o curso de políticas públicas têm, cada uma, sua própria comunidade epistêmica. Uma comunidade epistêmica caracteriza-se pelo fato de que seus membros compartilham, em maior ou menor medida: a) uma linguagem comum, dotada de certos conceitos que se supõem aptos a descrever os objetos de estudo do campo, mas que, bem considerados, estão também construindo esses objetos de estudo; b) uma avaliação comum acerca de quais são os problemas relevantes a serem resolvidos com relação a esses objetos; c) tendência a uniformizar certas crenças básicas, pré-teóricas, que permitem estruturar o campo de estudos; d) uma visão compartilhada a respeito de quais são os métodos válidos, aceitáveis, para a abordagem e resolução dos problemas da disciplina⁴.

⁴ Buscando aplicar a noção de “comunidade epistêmica” à nossa área de interesse, Haas escreve o seguinte: “The epistemic community is a network of professionals sharing a common worldview. This worldview involves beliefs about how causal relationships unfold in a given area; it also includes agreed methods for assessing these relationships, and normative beliefs about the policy implications (Haas

Cada uma das grandes áreas que compõe o curso é ministrada por professores que, em sua origem, participavam do diálogo acadêmico em suas próprias áreas. Isso significa dizer que os professores - antes de integrarem o corpo docente da graduação em políticas públicas - compartilhavam com os seus colegas disciplinares valores, visões de mundo, temas relevantes de pesquisa, critérios e metodologias para a construção e validação do conhecimento científico, práticas e formas de escrita acadêmica.

O nosso problema, agora, pode ser revelado sob uma nova forma: o desafio dos professores do campo de públicas reside, em certa medida, na necessidade de se afastarem de suas comunidades de origem para forjar uma comunidade epistêmica própria, interdisciplinar. Eis por que, na próxima seção, abordaremos justamente esse problema, a partir, como anunciado, do exame de casos concretos. Buscaremos mostrar como a abordagem interdisciplinar, ao afastar o professor de sua comunidade epistêmica original, pode enriquecer a prática docente, bem como o próprio debate acadêmico.

II - O desafio da interdisciplinaridade em três situações concretas: a necessidade de afinar a linguagem e os conceitos

1992: 3). Ou ainda: “Although an epistemic community may consist of professionals from a variety of disciplines and backgrounds, they have (1) a shared set of normative and principled beliefs, which provide a value-based rationale for the social action of community members; (2) shared causal beliefs, which are derived from their analysis of practices leading or contributing to a central set of problems in their domain and which then serve as the basis for elucidating the multiple linkages between possible policy actions and desired outcomes; (3) shared notions of validity- that is, intersubjective, internally defined criteria for weighing and validating knowledge in the domain of their expertise; and (4) a common policy enterprise-that is, a set of common practices associated with a set of problems to which their professional competence is directed, presumably out of the conviction that human welfare will be enhanced as a consequence.” (HAAS, Peter M (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International organization* 46 (1): P. 3). Já Zito observa que: “Within this shared knowledge are common causal models, jargon and policy preferences. The epistemic community should persuade EU actors to conform to its consensual (i.e. intersubjectively constructed) ideas without recourse to more material forms of power.” ZITO, A. R. (2001). Epistemic communities, collective entrepreneurship and European integration. *Journal of European Public Policy*, 8(4), P. 588.

VERSÃO PRELIMINAR - FAVOR NÃO REPASSAR

Discutimos a seguir três casos concretos que ilustram os desafios e possibilidades de trocas entre as comunidades epistêmicas do campo de públicas. Nosso foco recairá, sobretudo, no uso da linguagem e dos conceitos.

A primeira situação que merece ser relatada é a de uma potencial orientanda de iniciação científica que apresenta sua ideia inicial de projeto de pesquisa. Quer estudar o quanto há uma limitação da cidadania no Brasil, o quanto há indícios de retrocessos. Segundo ela "o Brasil é tão desigual, há tantas pessoas com tantas privações, que elas não conseguem sequer lutar por seus direitos...". Sua motivação, o que despertou o desejo de realizar a pesquisa, foi o conceito de cidadania descrito no texto clássico de Thomas Marshall (1967), que ela leu em uma aula de ciência política. Nele, é proposta uma relação entre classe social e possibilidade de realização da cidadania.

Além do debate teórico, porém, a estudante pretende fazer uma análise da atual conjuntura do Brasil. Como encaminhar as indagações dessa aluna, até ao ponto em que possam se tornar um projeto de iniciação científica?

Para encontrar um objeto concreto para sua pesquisa, a estratégia foi esta: sugerir que ela partisse do conceito de Marshall, mas caminhasse para outra comunidade epistêmica, não mais a da Ciência Política, mas sim a comunidade epistêmica dos Direitos Humanos. Quando ela afirma "cidadania limitada por condições econômicas e classe social", a orientadora escuta "violações a direitos fundamentais e direitos humanos", "interdependência entre direitos humanos", além de "proibição de retrocesso".

O tema de pesquisa transformou-se. O conceito de cidadania proposto por Marshall não desaparece, pelo contrário: devidamente investigado, deverá servir como mola da indagação proposta. Contudo, ele é transposto para outra esfera de preocupações. Esse processo de tradução conceitual não tem nada de trivial: o conceito de cidadania, visto sob o viés jurídico do direito, e mais especificamente dos direitos humanos, ganha certa efetividade positiva e histórica. Com essa nova "roupagem", pode ser mais facilmente pensado em suas implicações para o Brasil do século XXI. Aquilo

que está contido, como teoria, na crítica de Marshall, pode ser agora exibido, esmiuçado, avaliado segundo padrões mais facilmente acessíveis, extraídos de outro campo do saber.

A segunda situação foi extraída da sala de aula, durante o curso de Direito Constitucional. Discutia-se o caso judicial em que a Philip Morris S.A., indústria do tabaco, foi impedida de comercializar maços de cigarro com 14 unidades⁵. A partir desse caso, buscou-se iluminar a tensão existente entre dois valores importantes para nossa ordem constitucional: livre iniciativa, por um lado, e direito à saúde, por outro.

Essa é uma estratégia que consideramos importante para a formação dos alunos: exibir os diversos temas do Direito, não apenas em sua simplicidade e organização conceitual interna, mas frente à complexidade do real. Parte-se da concepção de que o direito é uma “prática social discursiva”. O texto normativo é a moldura, que comporta inúmeras interpretações conflitantes. O debate sobre as possíveis interpretações compõe as reflexões sobre o texto na comunidade epistêmica do direito e, por fim, o próprio desenho institucional forjado normativamente define qual é ou quais são os órgãos competentes para dizer qual deve ser a interpretação a ser aplicada no caso concreto.

Temos aqui dois momentos necessários a qualquer estudo nessa área, dos quais um é, frequentemente, deixado de lado em benefício do outro. Vale a pena olhar com um pouco mais de atenção o que se passa, para verificar, também quanto a esse ponto, o valor da abordagem interdisciplinar, tal como a compreendemos.

Tanto do ponto de vista teórico quanto didático, o momento de abstração conceitual é indispensável na estruturação – e conseqüentemente na exposição – de qualquer campo do saber. Abstrair, etimologicamente, é retirar. Na organização abstrata de uma disciplina, o que foi retirado? Retirou-se, justamente, a aspereza do real, a complexidade do real, em prol de uma organização segundo esquemas inteligíveis. Eis aí, aliás, a essência da própria atividade discursiva, estruturada em conceitos. Ao aluno, evidentemente, precisa ser franqueado o caminho dessa abstração. Ele precisa conhecer

⁵ <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/47346/45752>

teoria do direito constitucional, direito constitucional positivo, história constitucional brasileira etc.

No entanto, é igualmente importante que o real, com suas complexidades e asperezas, esteja igualmente presente na sua formação. Daí surge a estratégia de lidar com casos concretos, como aquele que estamos agora descrevendo. Usamos o caso da Philip Morris, selecionado de uma ampla gama de casos possíveis, todos compartilhando uma mesma característica: a exibição de um conflito socialmente relevante, a ser decidido por meio de recurso ao Poder Judiciário, no qual se opõem valores importantes da ordem constitucional. A realidade, aqui, resiste à esquematização inicial que o Direito fora capaz de lhe oferecer. Essa é uma situação inevitável, e desejamos mostrar aos estudantes que, longe de ser exceção, ela é constitutiva do universo jurídico.

Mas onde entra, aqui, a abordagem interdisciplinar? Em certo sentido, a abordagem interdisciplinar corresponde justamente à reintrodução da complexidade. Ela encontra seu caminho natural, e mostra sua relevância, precisamente nesse momento em que o esquema jurídico, ao embater-se com a realidade, vai exibindo seus limites. É preciso interpretar a norma constitucional, é preciso harmonizar os valores constitucionalmente protegidos. Como fazê-lo?

A partir da teoria do constitucionalista Robert Alexy, discutimos com os alunos o critério de adequação, como forma de ponderar entre valores constitucionais que se opõem, em determinado caso concreto. Esse critério pode ser considerado cumprido quando um determinado objetivo é fomentado:

“Adequado, então, não é somente o meio com cuja utilização um objetivo é alcançado, mas também *o meio com cuja utilização a realização de um objetivo é fomentada, promovida*, ainda que o objetivo não seja completamente realizado. (...) Dessa forma, uma medida somente pode ser considerada inadequada se sua utilização não contribuir em nada para fomentar a realização do objetivo pretendido.”⁶

⁶ SILVA, Luís Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. RT, São Paulo, ano 91, n. 798, abr. 2002, p. 36.

Em meio à discussão do caso concreto, mais especificamente no debate sobre a questão “a proibição da venda de maços de cigarro com 14 cigarros promove ou fomenta o direito à saúde?”, uma das estudantes presentes na aula objetou: “é possível dizer que uma proibição desse tipo fomenta ou promove a saúde? Ela só não está impedindo que uma situação pior venha a existir? Promover a saúde é construir hospital, unidade básica de saúde, fazer política pública...”.

O contato com os alunos, que vão se servindo da formação interdisciplinar proporcionada pelo curso de gestão de Políticas Públicas, traz um ponto de vista novo à questão. A professora, oriunda de certa comunidade epistêmica na qual essa questão dificilmente teria surgido, precisa estar aberta, e refletir novamente a respeito do assunto. É necessário incorporar essa dúvida como parte integrante, e bastante relevante, da reflexão a respeito do caso tratado.

A percepção inicial é esta: para estudantes de políticas públicas, que têm como repertório também as referências bibliográficas da administração pública e da ciência política, os verbos “fomentar” e “promover” estão inapelavelmente associados a ações positivas do poder público. Na literatura do Direito Constitucional, porém, não é assim. A partir dessa dissonância vocabular, que precisa ser explicitada e discutida, um novo problema emergiu.

Qual a relação entre as ações positivas da administração pública e a atividade jurisdicional do Estado, particularmente em âmbito constitucional? Abre-se aqui, de forma natural e surpreendentemente fecunda, dentro de um curso com perfil interdisciplinar, uma ponte privilegiada para discutir com os alunos, e para pensar, um tema central, hoje, tanto para o próprio Direito como para a Ciência Política: o tema da judicialização das políticas públicas.

Finalmente, a terceira situação concreta diz respeito, não mais ao campo didático, em sala de aula, mas ao campo da pesquisa. Em um grupo interdisciplinar de estudos denominado "Neoliberalismo, subjetivação e resistências", atualmente

VERSÃO PRELIMINAR - FAVOR NÃO REPASSAR

vinculado ao Instituto de Estudos Avançados da USP, nos debruçamos sobre a obra "Comum" dos autores franceses Pierre Dardot e Christian Laval (filósofo e sociólogo, respectivamente). Suas análises passam por conceitos como "instituição", "direito", "costume". Exemplarmente, selecionamos os seguintes trechos:

“O que nos parece é que a produção de um direito do comum não pode ser pensada apenas nos termos do ‘direito consuetudinário’. Não que o costume não possa produzir direito; o que acontece é que essa produção é fundamentalmente da ordem da transmissão inconsciente de regras muito antigas. Como vimos, essa transmissão é confirmadora e recondutora em sua essência, mesmo quando produz modificações de longo prazo. Por isso, é incapaz de instituir por si própria o inapropriável, visto que esse ato instituinte tem de ser consciente: na verdade, trata-se de voltar o direito do uso *contra* a propriedade, seja ela privada ou estatal. (...)”

Consequentemente, a questão preliminar é saber por qual prática podemos inventar regras de direito capazes de se tornar costumes no longo prazo. (...) Em compensação, se ninguém, seja indivíduo ou coletivo, consegue instituir um costume, as pessoas podem produzir regras de direito por meio de sua prática coletiva, não só independentemente de leis existentes, mas, se for o caso, contra elas. Não é possível dizer de antemão a transformação dessa prática em costume, mas pode-se agir para reativar continuamente o poder que presidiu à instituição dessas regras, o que, sem dúvida, é a melhor forma de ‘transformar’ essas regras em costumes. Pois, embora seja verdade que não se decreta um costume, é possível decidir a instituição de regras capazes de se tornarem costumes pela força da prática. Encontramos aqui o terrível problema da instituição entendida como ato.”⁷

“A maneira mais direta de mostrar isso é enunciar de vez nossa tese: a práxis emancipadora é práxis instituinte ou atividade consciente de instituição. O que entendemos exatamente por atividade de instituição ou atividade instituinte? Começaremos fazendo duas delimitações negativas: instituir, que consiste acima de tudo em estabelecer regras de direito, não é nem criar *ex nihilo* essas regras nem oficializar ou consagrar *post factum* regras que já existiam, mas não eram ainda reconhecidas como regras de direito.”⁸

Os trechos acima mostram que os autores mobilizam conceitos caros para a comunidade epistêmica do direito. Antes dos conceitos, os autores parecem romper com

⁷ DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI. Trad. Mariana Echalar. 1a. ed. São Paulo: Boitempo, 2017. P. 429-430.

⁸ DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI. Trad. Mariana Echalar. 1a. ed. São Paulo: Boitempo, 2017. P. 466.

uma ideia bastante cara de que o que diferencia o direito propriamente dito de outras normatividades é o fato de que as normas jurídicas são garantidas, em última instância, pelas forças coercitivas do Estado. Estado esse que, por sua vez, detém o monopólio da violência legítima.

Além disso, têm suas próprias definições de “instituição”, “direito”, “costume”, “regra”, “lei”. A obra tem uma lógica interna. Mas as definições que os autores apresentam para esses conceitos se distanciam dos conceitos mais ou menos estabilizados na comunidade epistêmica do direito. É ao mesmo tempo instigante e desconfortável lidar com esse novo repertório. Ao mesmo tempo que é um desafio explicar o desconforto para os outros membros do grupo, que não são do direito.

Os três casos relatados acima explicitam um constante desafio para aqueles que estão em cursos interdisciplinares: o desafio do ajuste conceitual. Muitas vezes as palavras utilizadas por diferentes comunidades epistêmicas são semelhantes ou iguais. Seus significados são diferentes em diferentes contextos. Para que trocas produtivas se realizem, é preciso ajustar a linguagem. Garantir que todos os participantes do debate acadêmicos estejam “falando a mesma língua” nos debates. Isso exige paciência e repactuação conceitual constante se o objetivo é entrar em um processo de troca entre os campos de conhecimento do curso.

III - A experiência da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP

Passamos agora a uma segunda ordem de considerações, pertinente à organização institucional de um curso concreto: o de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP.

O curso de Gestão de Políticas Públicas da USP Leste é, antes de tudo, um curso cujo objetivo é a formação de um estudante crítico, que saia da graduação com uma visão global das diferentes áreas de conhecimento que abrangem o dia a dia da administração pública. A impressão que temos ao deparar com os alunos de primeiro ano é a de que, ao contrário dos cursos tradicionais, não há qualquer predileção

VERSÃO PRELIMINAR - FAVOR NÃO REPASSAR

por uma área ou campo de conhecimento no momento inicial. É evidente que o interesse surge de forma mais específica à medida que o aluno se envolve, ao longo dos semestres, com diferentes matérias e campos de conhecimento, inclinando-se, dessa maneira, para uma dessas áreas.

O que enriquece o debate no curso é a abordagem de um mesmo tema e, muitas vezes, os mesmos autores, sob a perspectiva de diferentes professores, em seus diferentes campos de conhecimento. É comum, por exemplo, os alunos tomarem contato com os pensadores da teoria contratualista, na perspectiva dos professores da ciência política, por exemplo, ao cursarem Introdução à Sociologia, no primeiro período, ou Introdução ao Estudo da Política, no segundo, ao mesmo tempo que retomarão esses conceitos, da perspectiva dos professores da área jurídica e da teoria geral do Estado, na disciplina Direito Constitucional, ministrada no terceiro período.

Isso permite que, a partir de diferentes leituras dos mesmos conceitos e autores, surja um diálogo entre as áreas - ou elas mostrem as especificidades dos diferentes olhares. Aqui cabe também uma ilustração. Um cientista político tem, por exemplo, um olhar mais comprometido com a análise e crítica dos diferentes desenhos institucionais das políticas públicas. Um professor de direito está preocupado com a efetiva tomada de decisão e seus critérios. A dogmática jurídica leva a um ponto final - seja ele material, seja ele de competência - porque a reflexão infinita leva à paralisia e não à ação e decisão. Isso tem impacto na forma como as diferentes áreas se aproximam do conhecimento, por quais métodos querem conhecer a realidade das políticas públicas. E por isso é mais fácil para quem está no que está sendo constituído como o campo “Direito e Políticas Públicas” afirmar que seu próprio objeto de estudo - o direito - pode ser visto como um “instrumento”. Um cientista político nunca diria que a ciência política é instrumento para nada. Muito menos para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Some-se a esse panorama o fato de constar na grade curricular matérias típicas da área de exatas, que dão outra perspectiva completamente diferente de conhecimento,

VERSÃO PRELIMINAR - FAVOR NÃO REPASSAR

em um mesmo curso. Citamos como exemplo as disciplinas Tratamento e análise de dados, no primeiro período, Estatística I, no quarto período e Estatística II, no quinto.

Da perspectiva dos alunos, acreditamos que essa formação mais generalista, porém com diferentes abordagens sobre temas e às vezes autores iguais, permite a aquisição do conhecimento de forma mais ampla e, ao mesmo tempo, mais diversificada da perspectiva do foco e abordagem. Vai-se além de ensinar conceitos gerais. Trata-se de fato de uma formação interdisciplinar, mesmo quando o mesmo autor permeia os textos acadêmicos de leitura obrigatória ao longo dos semestres.

Da perspectiva dos docentes, por sua vez, é realmente enriquecedor participar dos primeiros contatos com os estudantes ao tratar de temas e autores já trabalhados por eles em diferentes semestres. Certamente nos sentimos diante de um processo de aprendizagem recíproco, em que as diferentes visões – estudante e professor – sobre um mesmo autor se conciliam, em um processo interativo bastante proveitoso. Não é incomum a divergência de entendimento sobre determinados conceitos, apreendidos sob diferentes perspectivas, o que torna a discussão em sala enriquecedora e derroga à universidade o seu principal papel no ensino: aprender a partir das divergências.

Interessante notar que as matérias jurídicas obrigatórias da grade do curso de graduação em Gestão de políticas públicas geralmente são oferecidas em semestres do meio do curso. A primeira delas é Constitucional, no terceiro período. A segunda, Direito Administrativo, no quarto, Direito Financeiro, no quinto período e Poder Judiciário e políticas públicas, apenas no oitavo período ideal.

Com isso, nós, docentes, ministramos as disciplinas do direito após os alunos de graduação já terem cursado, por exemplo, Introdução à sociologia, Introdução ao estudo de políticas públicas, Introdução ao estudo da política, Introdução à economia, Introdução à Administração, dentre outras.

Se, em um curso tradicional de direito, os alunos que iniciam direito constitucional tem como matérias anteriores Teoria geral do direito privado, Direito

VERSÃO PRELIMINAR - FAVOR NÃO REPASSAR

romano, Economia política, Introdução ao Estudo do direito, História do direito, Introdução à sociologia e Teoria geral do Estado, ou seja, matérias em sua grande maioria típicas do campo do direito, os alunos de gestão pública iniciam o estudo do Direito constitucional sem ter, antes, qualquer fundamento jurídico, ao mesmo tempo em que já dominam outras áreas de conhecimento.

Isso traz um desafio muito grande para o docente cuja formação é a do direito. É preciso compatibilizar, em um Curso de direito constitucional, os fundamentos jurídicos do tema (e portanto, falar de Teoria geral do direito e Teoria geral do Estado), com o propósito de fornecer aos futuros gestores públicos a dogmática da Constituição e, ao mesmo tempo, uma visão geral sobre hermenêutica constitucional

Some-se a esse fato um agravante: enquanto que os cursos tradicionais do direito dedicam dois semestres para o curso de Direito Constitucional, no curso de Gestão de Políticas Públicas da EACH a matéria está prevista para ser ministrada em apenas um semestre. É realmente desafiador apresentar aos alunos conceitos e explicar a aplicabilidade do tema no que será o dia a dia de suas atividades profissionais.

Da mesma forma, Direito Financeiro, dado no terceiro período na Faculdade de Direito da USP, tem como fundamento todas as matérias jurídicas introdutórias acima mencionadas, além de contar como quatro créditos, enquanto que na EACH, somam apenas dois créditos. É preciso um poder de concisão extremo para explicar a parte conceitual das finanças públicas, sem adentrar outras matérias pertinentes e que constam da grade do curso de graduação, como a de Introdução à Contabilidade, ao Orçamento Público e à Administração Financeira, anteriormente ministrada no terceiro período, com a aplicabilidade ou conformação jurídica das finanças públicas que, do ponto de vista pedagógico, acaba por ter uma função mais prática no currículo.

O mesmo ocorre com Direito Administrativo em relação aos créditos, quando comparado com o a grade do Curso de direito da mesma Universidade. Em relação a essa matéria, no entanto, é importante ressaltar que no direito ela é ministrada após o aluno já ter concluído o curso de Teoria geral do processo, além do curso de Teoria

geral dos contratos, o que possibilita dedicar o conteúdo mais teórico de processo administrativo. Na EACH, por sua vez, os conceitos e princípios basilares dessa disciplina jurídica, bem como as bases teóricas da teoria do processo precisam ser fornecidos em consonância e concomitantemente à sua aplicabilidade na administração pública.

Fica evidente o desafio que se impõe aos docentes do curso de gestão em políticas públicas ao ministrar as matérias do campo do direito: conseguir, em um único semestre, antes de passar o conteúdo positivado das matérias, dar a base teórica do direito para a compreensão do texto normativo, fazer a relação de aplicabilidade do tema à administração pública e ao mesmo tempo inter-relacionar os conceitos jurídicos com a bagagem mais genérica, dos outros diferentes campos, que os alunos já adquiriram ao longo dos semestres.

IV - O desafio da administração do curso: diferentes campos, diferentes visões, um único processo decisório

Vamos analisar também a integração dos docentes da perspectiva da organização dos cursos de graduação da EACH. Ao contrário de outras unidades tradicionais da USP, a Escola de Artes não possui uma estrutura de departamentos em seus cursos. Não há uma divisão temática sequer entre as diferentes áreas de conhecimento, a administração do dia a dia e no planejamento dos cursos e ementas.

Ao contrário, a existência de um único colegiado de coordenação de curso, que é gerido por professores de diferentes áreas de conhecimento, de forma alternada, faz com que todos os docentes, nas reuniões, tomem conhecimento dos diferentes problemas das diferentes áreas de conhecimento. Com direito a voto, é fundamental que se aprofundem nas mais diversas matizes de discussões que ocorrem.

Outro ponto importante é que não há hierarquia de titulação dentre os integrantes do corpo docente. Embora alguns de nós já sejam livre docentes, o processo decisório

não traz nenhuma prerrogativa por titulação, ao contrário do que ocorre em muitas outras unidades da USP.

É evidente que se de um lado esse processo interativo traz inúmeras aprendizagens e conhecimento extra campos, por outro pode tornar difícil o processo decisório. Muitas vezes os professores de outras áreas não têm domínio sobre temas disciplinares e não têm condições de avaliar os impactos que a decisão tomada em uma disciplina podem gerar nas de outras áreas de conhecimento. As trocas na instância colegiada, assim, podem fazer parte de um processo instigante e muito frutífero para a construção efetivamente interdisciplinar do curso.

A ausência de uma estrutura hierárquica e departamentalizada dá aos docentes uma grande liberdade de rediscussão e reestruturação de ementas e programas de cursos, inclusive com alteração de atribuições de créditos (que logicamente precisam ser referendadas em instâncias tradicionais da Escola), como também conteúdo mínimo para as matérias, pré requisitos para que os alunos as cursem, tipos de atividades a serem desenvolvidas em sala e até mesmo como vincular uma matéria às atividades de pesquisa e extensão.

V - Uma especificidade da EACH/USP: a existência do Ciclo Básico

O ciclo básico é uma inovação em termos de ensino interdisciplinar, criado pela EACH/USP, como sendo um “*eixo formativo comum a todos os cursos da EACH, independentemente da área*”.⁹ Ao cursarem disciplinas introdutórias, de caráter humanista com o intuito de contribuir para a sua formação cidadã, os estudantes dos diferentes cursos de graduação da EACH, quais sejam, Biotecnologia, Ciências da natureza, Educação física e saúde, Gerontologia, Gestão ambiental, Gestão de políticas públicas, Lazer e turismo, Marketing, Obstetrícia, Sistemas de informação, Têxtil e moda, se formam para enfrentarem os desafios de suas áreas específicas.

⁹ A descrição do ciclo básico pode ser encontrada no seguinte endereço: <http://www5.each.usp.br/ciclo-basico/>. Acesso em 29/05/2018.

Pensado para promover a iniciação acadêmica dos seus alunos de graduação, o ciclo básico busca, de forma interdisciplinar, despertar a consciência crítica dos alunos que, possivelmente, aprofundarão seus conhecimentos específicos em vários dos cursos citados, muitas vezes sem manter maiores interfaces com esse tipo de disciplina.

De acordo com a descrição do ciclo básico,

“Essa proposta acadêmica enfatiza a heterogeneidade de saberes docentes e discentes e as possibilidades da análise ampliada do contexto social a partir da composição de múltiplos olhares disciplinares, com vistas à construção de um ambiente acadêmico **dinâmico, participativo** e constantemente oxigenado pelo **debate e reflexão coletivos**. Desse modo, o projeto pedagógico da EACH, destacando os princípios do Ciclo Básico, assume o compromisso de oferecer uma formação acadêmica e profissional sólida aos/às seus/suas alunos/as, estimulando o estreitamento das relações entre comunidades e universidade, fomentando uma relação de ensino-aprendizagem propositiva e a produção de conhecimento de excelência, que caracteriza a tradição da Universidade de São Paulo” (**grifos no original**).¹⁰ .

O objetivo maior dessa atividade interdisciplinar é preparar nossos alunos para enfrentar os desafios de seus campos profissionais a partir de uma visão mais ampla e crítica da sociedade, da cultura e da ciência, de forma a estarem melhor preparados para viver no mundo contemporâneo. Ainda de acordo com a descrição do ciclo, são três suas áreas centrais.

A primeira é introdutória, com o objetivo de levar os estudantes a compreenderem as ideias gerais do curso, A segunda área é a da formação geral, que aponte aos alunos a complexidade dos fenômenos naturais, culturais e sociais, a partir de uma integração planejada das áreas de ciências naturais, de humanidades e das artes, fundamentadas em bases filosóficas do conhecimento científico, abrangendo, inclusive, a noção de direitos humanos e cidadania.

¹⁰ Idem. acesso me 29/05/2019.

VERSÃO PRELIMINAR - FAVOR NÃO REPASSAR

Uma terceira área, denominada científica, busca estimular as atividades de resolução de problemas, cujo intuito é iniciar os alunos em projetos de iniciação científica e iniciar os alunos no estudo de propostas de pesquisas.

Por ser um curso geral, atribuído, desde o processo de seleção de ingresso, a docentes de diferentes áreas de conhecimento – no caso, os dois subscritores deste artigo, por coincidência -, há diretrizes gerais para a formação dos programas que levam essa heterogeneidade em consideração. Do contrário, seria impossível imaginar um programa único com tantas vertentes interdisciplinares sobre um curso tão genérico.

No primeiro semestre do Curso, as diretrizes gerais e as ênfases se dão especificamente em dois diferentes campos, a critério dos docentes designados para ministrar a matéria, a saber:

Campo Sociedade, Multiculturalismo e Direitos (SMD)	Campo Ciências da Vida e Ciências da Terra (CV e CT)
*Cultura Digital; *Direitos Humanos e Multiculturalismo Estado e Sociedade.	*Ciência, Cultura e Sociedade; *Ciências da Vida e da Terra; *Ciências do Universo.

No segundo semestre, as diretrizes e ênfases se dividem em três campos específicos, que são:

Campo Psicologia, Educação e Temas Contemporâneos (PET)	Campo Sociedade, Meio Ambiente e Cidadania (SMC)	Campo Arte, Literatura e Cultura (ALC)
*Uma Abordagem Crítica; *Uma Visão Psicanalítica;	*Sociedade, Meio Ambiente e Cidadania;	*Arte Contemporânea Literatura Contemporânea

VERSÃO PRELIMINAR - FAVOR NÃO REPASSAR

Processos Sociais de Formação dos Indivíduos.	*Desenvolvimento e Meio Ambiente.	Fantasia e Ficção Científica na Cultura Pop; *Arte, Literatura e Cultura no Brasil.
---	-----------------------------------	--

Os docentes autores deste texto são responsáveis pelo primeiro semestre, em ministrar o Curso no campo Sociedade, Multiculturalismo e Direitos, com ênfase no tema: Direitos Humanos, Multiculturalismo e Sociedade. Para tanto, direcionam seus cursos para uma explicação da existência do fenômeno estatal a partir dos arranjos sociais o que implica, de certa forma, na abordagem de elementos da Teoria geral do Estado.

Contudo, como não ministram essas disciplinas especificamente para os alunos do Curso de Gestão em Políticas Públicas, posteriormente, conforme já afirmado acima, terão de retomar esses conceitos com os alunos do curso, na matéria Direito constitucional.

Há ainda uma abordagem sobre o conceito de multiculturalismo que, até o contado com o curso de SMD, era um conceito estranho aos docentes formados no campo jurídico.

VI – A judicialização da política, o processo legislativo e a importância do estudo do campo jurídico nas políticas públicas

Uma coisa é certa: no Curso de Gestão de políticas públicas os professores de direito são a minoria. De 27 docentes, apenas cinco deles têm a formação jurídica e estão aptos a ministrar as matérias relacionadas ao direito no Curso.

Primeiramente, não é incomum que esses docentes também sejam chamados pelos colegas de cursos e pela direção da faculdade para desempenhar funções administrativas inerentes ao dia a dia da Escola, dentre as quais sindicâncias ou

processos administrativos e, muitas vezes, chamados para realizar a interface com a própria procuradoria da Universidade.

Os professores da área jurídica às vezes podem ser considerados por seus colegas de curso, majoritariamente do campo da ciência política, como os que engessam o desenvolvimento do raciocínio na busca de soluções acadêmicas a partir análise racional da norma, que limita a ação, que estabelece regras.

Algumas vezes presenciamos a crítica de diferentes docentes acerca de uma explicação jurídica ou uma eventual alusão à interpretação de liberdades por meio do texto constitucional, inclusive. Trocando em miúdos, é como se os professores da área jurídica quisessem dar fim às discussões utilizando-se, em última instância, da interpretação do texto constitucional, da perspectiva das normas positivas, o que, de alguma maneira, limitaria o pensamento dos cientistas políticos.

É interessante que a partir do crescimento do protagonismo do Supremo Tribunal Federal, em uma análise mais genérica, na cena política brasileira, e do Poder Judiciário de forma mais ampla, em debates que têm pautado a discussão nacional, como, por exemplo, o advento da prisão após a segunda instância, o interesse pelas demais áreas de conhecimento, nem que seja a nível de curiosidade, despertou.

Foi o STF que recentemente reconheceu constitucional a política de cotas¹¹, decidiu sobre ensino religioso em instituições públicas¹², dirimiu um importante conflito político no derradeiro processo eleitoral, ao proibir a invasão das universidades pela polícia a fim de tolher manifestações políticas¹³, além de tratar de inúmeras questões relacionadas ao processo eleitoral, anteriormente discutidas e votadas pelo parlamento e tão trabalhadas no campo da ciência política, como por exemplo a fidelidade partidária¹⁴

¹¹ Ação Declaratória de Constitucionalidade 41/DF.

¹² Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.439/DF

¹³ Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 548/DF

¹⁴ Cita-se aqui o *caput* da ementa do Supremo Tribunal Federal que decidiu sobre a titularidade do mandato, nos autos do Mandado de Segurança 26.602/DF:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. MANDADO DE SEGURANÇA. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. DESFILIAÇÃO. PERDA DE MANDATO. ARTS. 14, § 3º, V E 55, I A VI DA CONSTITUIÇÃO. CONHECIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA, RESSALVADO

VERSÃO PRELIMINAR - FAVOR NÃO REPASSAR

, a forma de financiamento das campanhas eleitorais¹⁵, além de questões relacionadas aos costumes, que também despertam interesse das diferentes áreas de conhecimento, dentre as quais a união civil de pessoas do mesmo sexo¹⁶ e a criminalização da homofobia¹⁷.

Some-se a isso o comportamento do judiciário, em suas mais diferentes instâncias, acerca do julgamento da prisão em segunda instância e o impacto político dessa decisão no cenário eleitoral brasileiro. Certamente este terceiro poder, tão pouco tratado no campo da Ciência política não tem passado despercebido e tampouco tem deixado de ser objeto de críticas por atores desses diferentes campos.

Isso despertou uma interação maior entre os docentes da Ciência política, Economia e Administração e os do Direito, com o intuito de aprender e compreender mais o Judiciário e os impactos de suas decisões na vida da sociedade nesse difícil momento de crise política do País em que as instituições estão corriqueiramente colocadas à prova da vida política brasileira.

O mesmo fenômeno tem aproximado os diferentes campos epistêmicos no campo de públicas, no que concerne ao processo constitucional e regimental de formação das leis. A formalidade do processo legislativo, mecanismo até então pouco apreciado pela ciência política, que sempre se debruçou sobre o tema a partir da lógica do presidencialismo de coalisão, passou a ter uma maior importância a partir do acirramento da crise política que vem grassando a sociedade brasileira nos últimos anos.

ENTENDIMENTO DO RELATOR. SUBSTITUIÇÃO DO DEPUTADO FEDERAL QUE MUDA DE PARTIDO PELO SUPLENTE DA LEGENDA ANTERIOR. ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA QUE NEGOU POSSE AOS SUPLENTE. CONSULTA, AO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, QUE DECIDIU PELA MANUTENÇÃO DAS VAGAS OBTIDAS PELO SISTEMA PROPORCIONAL EM FAVOR DOS PARTIDOS POLÍTICOS E COLIGAÇÕES. ALTERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MARCO TEMPORAL A PARTIR DO QUAL A FIDELIDADE PARTIDÁRIA DEVE SER OBSERVADA [27.3.07]. EXCEÇÕES DEFINIDAS E EXAMINADAS PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. DESFILIAÇÃO OCORRIDA ANTES DA RESPOSTA À CONSULTA AO TSE. ORDEM DENEGADA”.

¹⁵ Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF

¹⁶ Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 132/DF

¹⁷ Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 26/DF

VERSÃO PRELIMINAR - FAVOR NÃO REPASSAR

Se tomarmos como exemplo o mandato do atual Presidente, não são poucos os exemplos de desrespeito formal ao processo de formação das leis, adotados reiteradas vezes pelo Executivo, na tentativa de obter favorecimento às suas propostas políticas via processo legislativo. E é justamente o formalismo jurídico do processo legislativo que tem segurado esses rompantes, principalmente a partir da edição de medidas provisórias.

Com o uso cada vez mais frequente desse instrumento legislativo por parte do Chefe do Executivo, por exemplo, muitas dessas medidas tem sido objeto de contestação do Congresso, que inicialmente delibera sobre os aspectos formais de tramitação do texto, a partir das peculiaridades processuais previstas nas normas jurídicas cogentes as quais estipulam, por exemplo, um mecanismo específico de análise prévia das MPs por uma comissão mista de deputados e senadores, cujo objetivo é analisar os pressupostos essenciais e concomitantes, que justifiquem a sua edição: urgência e relevância.

Apenas a título de exemplo, cite-se a recente decisão proferida pelo presidente do Congresso Nacional, Davi Alcolumbre, que devolveu parte da Medida Provisória 870/19, editada pelo Presidente da República, e já analisado pelo Supremo Tribunal Federal, na relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, que já havia suspenso a eficácia de parte da Medida Provisória que, no caso, havia devolvido o processo de demarcação de terras indígenas ao Ministério da Agricultura, após ser retirada do Ministério da Justiça.¹⁸

Os exemplos acima citados demonstram, de forma cabal, que nos momentos de crise política aguda, como essa que hoje vivenciamos, o próprio processo legislativo necessita ser observado a partir de um enfoque mais rígido e formalista, o que traz para o campo do direito as soluções para os impasses do processo legislativo e aproxima o

¹⁸ Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6172, 6173 e 6174/DF. O Ministro Relator deferiu liminar nas Ações para suspender trecho da Medida Provisória (MP) 886/2019 que transferia a competência para a demarcação de terras indígenas para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Em sua decisão, o ministro destacou que a reedição de norma rejeitada pelo Congresso Nacional na mesma sessão legislativa viola a Constituição da República e o princípio da separação dos poderes.

enfoque jurídico daquele abordado pelas diferentes áreas epistêmicas que também estudam o processo legislativo

Conclusões

Interdisciplinaridade. Talvez esse seja o principal desafio daqueles que estão em um curso de Gestão de Políticas Públicas. E talvez esse seja também um desafio para todos aqueles que decidam enfrentar o papel do Direito nas políticas públicas. Uma área disciplinar não consegue abarcar a complexidade de seu objeto.

As situações concretas abordadas ao longo deste artigo ilustram algumas das dificuldades encontradas. O conceito de “comunidades epistêmicas”, por sua vez, ajuda a iluminar por que é tão difícil abandonar a sua própria disciplina. Somos formados academicamente em uma comunidade epistêmica. É difícil abandonar, transitar para outras. Forjar uma nova comunidade epistêmica, que não existia anteriormente, é tarefa ainda mais ousada.

Ousada e necessária para todos os que desejam se dedicar ao direito em sua interface com as políticas públicas. Ou para aqueles que são professores de direito em um curso do campo de públicas.

Este artigo mostrou uma interação maior entre os docentes da Ciência política, Economia e Administração e os do Direito, com o intuito de aprender e compreender mais o Judiciário e os impactos de suas decisões na vida da sociedade nesse difícil momento de crise política do País em que as instituições estão corriqueiramente colocadas à prova da vida política brasileira.

Bibliografia

BENEVIDES, Maria Vitoria de Mesquita (1994). Cidadania e Democracia, in Revista Lua Nova, nº 33; ANPOCS, CEDEC; 1994.

COELHO, F. S.(2019). A Fase Embrionária do Campo de Públicas: O Processo de Expansão e Diversificação do Ensino de Graduação de Administração Pública no Brasil entre 1995 e 2006. *Revista Administração em Diálogo*, 21(2), 240-267.

HAAS, Peter M (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International organization* 46 (1): 1–35.

MARSHALL, T.H (1967). Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, p. 57-114.

ZITO, A. R. (2001). Epistemic communities, collective entrepreneurship and European integration. *Journal of European Public Policy*, 8(4), 585–603.

<http://doi.org/10.1080/13501760110064401>