**Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas**

Maria Paula Dallari Bucci[[1]](#footnote-1)

**Resumo**

O número de trabalhos relacionando Direito e Políticas Públicas (DPP) se ampliou nos últimos anos. A despeito disso, há dúvidas quanto ao seu desenvolvimento, uma vez que a falta de uma abordagem estruturada tende a reverberar a dispersão de ângulos de visão e temáticas, dificultando o aproveitamento coletivo do conhecimento acumulado. Esse limite enseja reflexão sobre as questões de método para a abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP), seu objeto, em vista de que sujeito, bem como os problemas mais afeitos a ela e com que instrumental. Buscam-se referências comuns e procedimentos de pesquisa generalizáveis, que façam sentido para uma dada comunidade de pesquisadores e assim lhe permitam evoluir como conjunto. Isso requer o mapeamento de premissas, pontos fortes, aptidões analíticas, e as distinções em relação às possibilidades já dadas tanto pelo Direito como pela Ciência Política em suas concepções mais assentadas. Para isso, o artigo examina parte da bibliografia estrangeira específica sobre Direito e Políticas Públicas, produzida tanto no contexto dos Estados Unidos como da Europa, no ensejo de transformações profundas do Estado. Seguindo essa reflexão, o artigo revisa o sentido das políticas públicas na construção do Estado social brasileiro, refutando a crítica de que se trate de expediente de despolitização, por meio do desvio de foco ou bloqueio de transformações estruturais necessárias para a quebra de mecanismos de reprodução social de desigualdade e pobreza. Essa visão, que se encontrava na bibliografia dos anos 1990, distinguindo políticas sociais de políticas públicas, foi superada pelo entendimento de que mesmo à abordagem das questões estruturais é aplicável à lógica de formulação e implementação de políticas públicas, quando aos desenhos jurídico-institucionais, a compreensão das alianças políticas e sociais que sustentam determinados arranjos e assim por diante. Por fim, o artigo aponta algumas referências comuns como base para um método, organizadas em três vertentes: 1) temas e problemas mais afeitos à abordagem DPP, tais como questões de direito material e organização jurídica próprias dos direitos sociais, bem como infra-estrutura, problemas urbanos e outras; 2) combinações da abordagem DPP com os campos disciplinares tradicionais do Direito Administrativo, Constitucional, Processual etc.; 3) padrões de controle jurídico de políticas públicas, que vem sendo criados e desenvolvidos em legislação própria e na atividade judicial ou extra-judicial, envolvendo magistratura, Ministério Público, Advocacia Pública ou Defensoria Pública.

1. **Direito e Políticas Públicas: uma abordagem, não um campo, a serviço de uma nova compreensão das relações entre Estado, Administração Pública e direito**

A abrangência da abordagem Direito e Políticas Públicas[[2]](#footnote-2) (DPP) registra considerável ampliação nos últimos anos. Mas o aumento do volume e qualidade dessa produção, embora torne mais identificáveis certos aspectos valorizados por ela – a ação governamental coordenada e em escala, atuando sobre problemas complexos, a serviço de uma estratégia informada por elementos jurídicos (e não jurídicos) – não resulta necessariamente em condições mais propícias ao seu desenvolvimento. Ao contrário, a falta de um tratamento sistemático ou estruturado tende a reverberar a dispersão de ângulos de visão e temáticas, o que dificulta o aproveitamento coletivo do conhecimento acumulado. Esse limite enseja reflexão sobre as questões de método[[3]](#footnote-3) para a abordagem de DPP, que busque compreender o seu objeto, em vista de que sujeito, bem como os problemas mais afeitos a essa abordagem e com que instrumental. Esse é o caminho para o estabelecimento de referências comuns e procedimentos de pesquisa generalizáveis, que façam sentido para uma dada comunidade de pesquisadores e assim lhe permitam evoluir como conjunto.

Adota-se como premissa que a aplicação das relações entre Direito e Políticas Públicas deve se organizar como abordagem e não como campo ou subcampo no Direito. Importante justificar o sentido dessa opção metodológica, adotada há algum tempo também por outros pesquisadores da área (BUCCI, 2013, p. 11; BUCCI e COUTINHO, p. 316), na medida em que ela vai em sentido contrário ao que vem ocorrendo em áreas afins, como a Ciência Política, da qual se destacou a chamada Análise de Políticas Públicas, e que, com a Administração Pública, vem se institucionalizando um “campo de públicas” (FARAH).

Seguindo essa linha, há quem proponha subcampo interdisciplinar *Law and Public Policy[[4]](#footnote-4)*, como é o caso de Kreis e Christensen – cabendo registrar que se trata de autores sem formação jurídica, embora atuando em cursos multidisciplinares. Isso talvez contribua para minimizar a percepção dos autores acerca dos problemas dessa opção, como indica a apresentação ligeira das dificuldades do relacionamento interdisciplinar:

O subcampo do direito e políticas públicas é um campo dinâmico e interdisciplinar, que tem grande apelo sobre estudiosos, gestores públicos e *stakeholders* num largo espectro de áreas substantivas, como a regulação dos mercados financeiros, bem estar social e desenho institucional. [...] Mas com esse apelo interdisciplinar [...] vêm também contrastes gritantes nas abordagens conceituais e metodológicas utilizadas no subcampo.

Às vezes essas diferentes abordagens refletem a natureza do objeto, em outras as variações refletem o treinamento acadêmico do autor. Autores com graduação em direito podem estar mais confortáveis entrando em controvérsias doutrinais e interpretação de textos legais que emergem da promulgação da política, que fazem os não advogados estremecerem. Do mesmo modo, aqueles com formação jurídica podem ficar frustrados diante de números, tabelas e asteriscos indicando significação estatística, que são as marcas registradas da ciência política e da disciplina de políticas públicas – a análise empírica. (KREIS e CHRISTENSEN, p. 38) [[5]](#footnote-5)

Os autores reconhecem a falta de consenso a respeito do que seja *Law and Public Policy* na bibliografia e nas revistas sobre o tema, que ora se centram no debate sobre o papel e o poder dos tribunais como *policymakers*, ora revelam disputas entre juristas tradicionais e estudiosos de Direito e Políticas Públicas, ora expressam a divisão entre os especialistas em Direito Público, de um lado, e em Políticas Públicas, de outro. E concluem: “Apesar das afinidades entre essas visões, a falta de uma abordagem unificada torna difícil traçar fronteiras claras para esse subcampo.” (KREIS e CHRISTENSEN, p. 39) Ainda assim, ensaiam uma definição, procurando reunir seu propósito central, aspecto substantivo e diversidade metodológica, nos seguintes termos:

O subcampo de direito e políticas públicas foca nos problemas de política [*policy problems*] e no intercâmbio de (i) opções políticas moldadas de forma discricionária, por meio de instrumentos jurídicos (e.g. constitucionais, legais, regulatórios e judiciais), para tratar de problemas políticos e sociais; (ii) práticas administrativas (procedimentos e rotinas); e (iii) impactos sociais, políticos, jurídicos e econômicos. Uma abordagem de direito e políticas públicas reflete esse intercâmbio e se adequa a ele tanto prática como academicamente. Uma abordagem de direito e políticas públicas é aberta tanto a uma gama de disciplinas isoladas como ao trabalho multidisciplinar; ela é, por isso, propícia ao tratamento normativo, empírico e teórico. (KREIS e CHRISTENSEN, p. 41)

Essa proposta traz interessante roteiro metodológico, mas a ideia de *subcampo*, no qual estariam contidas as vertentes de problemas elencados pelos autores é um começo, não bastando para explicar por que razão estudiosos abandonariam seus campos disciplinares, em que foram formados e estão confortavelmente estabelecidos, em prol de desse novo subcampo, cujos contornos permanecem bastante vagos. Por isso sustento ser mais profícua a *abordagem* Direito e Políticas Públicas – como essa plataforma epistêmica mencionada ao final, “aberta tanto a uma gama de disciplinas isoladas como ao trabalho multidisciplinar” – do que a concepção de *campo* ou *subcampo*.

Esse destaque disciplinar, visto por muitos como evolução do “campo de públicas”, conforme Marta Farah, professora de Administração Pública, é resultado de um movimento intencional em direção à autonomia científica, baseado em “disputa e conflito para a delimitação do campo”, sem os quais não se afirmaria sua identidade epistêmica.

(…) para que uma disciplina ou campo disciplinar se institucionalize, é preciso que haja delimitação de um objeto específico, distinto do abordado por outras disciplinas. Um segundo elemento necessário à institucionalização de uma disciplina ou campo é a existência de articulação entre ideias e um suporte material, que inclui instituições, revistas e controle de recursos estratégicos. Um terceiro requisito, destacado pela perspectiva da comunidade discursiva, é a existência de articulação de atores em torno de uma agenda e a constituição de um discurso comum, que possibilita a troca de ideias, a criação de foruns de debate e o desenvolvimento de uma identidade que legitima e dá credibilidade à ação de seus integrantes (Ospina Bozzi, 1998). É central, ainda, ao conceito de campo, o reconhecimento da existência de disputa e de conflito para a delimitação do campo e entre atores do próprio campo. O conceito de campo científico se contrapõe ao de comunidade científica, proposto por Kuhn (1970), que supunha uma comunidade orientada para o interesse da ciência. (FARAH, p. 961)

Isso combinado, evidentemente, com a adoção de práticas de pesquisa comuns e convenções metodológicas que expressem o sentido da delimitação estabelecida. Mas as disputas disciplinares, quando a razão de ser do novo campo não é clara, podem não ser fecundas, especialmente se se está diante de problemas e soluções que requerem múltiplas especialidades. As controvérsias que cercaram a criação do Direito Econômico, área bastante afim à análise das políticas públicas (COUTINHO, 2016), ilustram a recomendação de cautela quanto a esse caminho. Na origem, houve quem propusesse – até certo ponto na mesma direção do que aqui se sugere – que ele atuasse mediante interações com os outros ramos do direito, para a compreensão do sistema jurídico como um todo, não se limitando a um ramo específico (cf. Hedemann, referido por BERCOVICI, 2013, p. 259). Essa caminho, como sabemos, não prosperou.

Assim, dentre os caminhos possíveis para o Direito, um deles seria se integrar ao novo “campo de públicas”, o que tende a ocorrer em cursos novos, organizados em bases multidisciplinares[[6]](#footnote-6), em geral sob a hegemonia da Ciência Política. Essa linha tem como risco o enfraquecimento do referencial próprio do Direito no processo de integração.

Uma outra possibilidade é a multidisciplinar. O reconhecimento dessa qualidade do campo (ou do objeto) de políticas públicas implica que o conhecimento nele produzido seja resultado de “diálogos entre os enquadramentos conceituais e as teorias que cada campo disciplinar mobilizou” (MARQUES e FARIA, p. 9). Esses diálogos são condição para a interdisciplinariedade, quando então se ultrapassam as fronteiras de cada disciplina[[7]](#footnote-7).

 Mas a multidisciplinariedade é complexa e a inserção do Direito nesse cenário faz redobrar essa complexidade, a começar pela reserva das demais áreas em relação às práticas e linguagem jurídicas[[8]](#footnote-8). Para o Direito, isso implica a definição dos termos de um diálogo estruturado com as demais disciplinas, sem perder suas características próprias.

A finalidade deste ensaio é especular sobre as bases metodológicas da *abordagem Direito e Políticas Públicas* (DPP)[[9]](#footnote-9), bem como sobre suas aplicações, isto é, suas aptidões analíticas, de modo que essa possa participar ativamente na compreensão da dimensão jurídica de problemas públicos amplos e complexos, dialogando com outras disciplinas ou mundos profissionais.

1. **O método como condição para a produção coletiva do conhecimento**

Um método é uma necessidade evolutiva para o desenvolvimento de um campo de conhecimento. Ele é o caminho pelo qual se dá o conhecimento, o que implica consciência sobre o sujeito e o objeto do processo. Indagamo-nos: para que serve a abordagem DPP? Qual o ganho analítico que ela traz em relação ao descrito pela Ciência do Direito?

A complexidade inerente ao processo de *policymaking*, com múltiplos atores (grupos de interesse, agências governamentais etc.), ciclos políticos longos e a vasta quantidade de variáveis nos programas governamentais demanda necessárias estratégias de simplificação (SABATIER). Essas passam pela construção de uma conceptualização, a partir da intuição e da experiência (MACHADO), que as represente, na forma de conceitos e categorias abstratos, organizados numa estrutura de conhecimento, que será utilizada em processos cognitivos de comparação e na própria operação dos programas de ação governamental. O pressuposto desse processo, baseado no método científico, é compreender as relações críticas que sintetizam a complexidade de determinado fenômeno (ex. Darwin e a seleção natural) (SABATIER).

A validade da aplicação do método científico às políticas públicas, segundo Sabatier, estaria sujeita a algumas condições: i) as proposições devem ser tão gerais quanto possível e devem se dirigir explicitamente a incertezas relevantes; ii) os conceitos e proposições devem ser claramente definidos e logicamente consistentes, podendo ser testados por hipóteses empiricamente falseáveis; e iii) a coleta e análise de dados deve ser apresentada publicamente, de modo que possa ser replicada. Em resumo, a diferença entre o senso comum e o método científico é que a ciência é concebida para ser conscientemente orientada à procura do erro e à sua auto-correção.

Todos esses aspectos são importantes para a pesquisa jurídica na área das políticas públicas. A formação dos cursos jurídicos em regra é voltada ao desenvolvimento de capacidades argumentativas, que privilegiam a defesa de pontos de vista previamente escolhidos. Tal habilidade é uma necessidade no âmbito profissional, em que se atua com base na defesa de teses, em juízo ou fora dele. Talvez por isso se veja com alguma frequência a confusão de certas prática de “pesquisa” em Direito, organizadas em torno da argumentação do pesquisador em defesa de valores da ordem jurídica. O trabalho, então, passa a ser a demonstração dos fundamentos daquela certeza – muitas vezes a pretexto de reafirmar a legitimidade do compromisso social do autor – acrescentando pouco ou nada sobre sobre aquilo que se buscava conhecer. O uso do cachimbo faz a boca torta, diz o ditado. O exercício das profissões jurídicas pode embotar no acadêmico a capacidade de perguntar. Mas cabe ressalvar a recíproca: a falta de vivência do mundo real do direito às vezes pode produzir perguntas fantasiosas ou irrelevantes.

O transbordamento de práticas do mundo profissional sem mediações para o âmbito acadêmico é um problema específico do universo jurídico. A indiferenciação entre as identidades próprias e os propósitos de cada um desses dois mundos está na raiz do que se propõe aqui a enfrentar, a superação dos “recursos metodológicos escassos e frágeis” (COUTINHO, 2013, p. 182), se se pretende construir maior solidez na abordagem DPP.

“(…) dado que juristas brasileiros têm grande influência no modo como políticas públicas são moldadas, ajustadas e implementadas (na qualidade de legisladores, juízes e burocratas, respectivamente), é preciso reconhecer que são igualmente importantes as habilidades que lhes permitam conhecê-las em suas peculiaridades setoriais e meandros (…)”(COUTINHO, 2013, p. 184)

Para a construção dessa consciência metodológica na abordagem DPP, voltemos às teorias sobre políticas públicas, que, segundo SABATIER, quando se estabelecem como referência, costumam observar os seguintes traços gerais:

1. Atendem aos critérios de uma teoria científica: conceitos e proposições são relativamente claros e internamente consistentes; identificam claramente direcionadores causais (*causal drivers*), dão margem a hipóteses falseáveis e têm escopo razoavelmente abrangente (isto é, são aplicáveis à maioria dos *policy process* em diversos sistemas políticos).

2. Têm desenvolvimento conceitual recente e verificação empírica e *são vistas por uma quantidade significativa de estudiosos de políticas como caminho viável para compreender o processo político*.

3. São teorias positivas buscando explicar boa parte do processo político; contêm alguns elementos explicitamente normativos, embora esses não sejam indispensáveis.

4. Trabalham com os fatores que os cientistas políticos tradicionalmente consideraram importantes: valores e interesses em conflito, fluxos de informações, arranjos institucionais e variações no ambiente socioeconômico. (SABATIER, p. 8, destaquei)

A capacidade de servir de apoio para outros estudos (cf. item 2, em destaque), a partir do quadro conceitual por ela fornecido, é um dos indicadores da relevância de uma teoria. Sob esse aspecto, é interessante a fundamentação metodológica de Elinor Ostrom na utilização da Análise Institucional e Desenvolvimento, baseada na teoria da escolha racional, que Sabatier destacava ser a única autora no campo cuja teoria é largamente utilizada fora dos Estados Unidos. A relação entre as formulações conceituais e a base empírica do método de Ostrom está descrita em nota introdutória a *O governo dos bens comuns*, que sintetiza o trabalho acadêmico de uma vida, cuja importância foi reconhecida pela atribuição do Prêmio Nobel de Economia de 2009, pela primeira vez a uma mulher. O que notabiliza esse trabalho é ter contrariado o senso comum, demonstrando que a administração de recursos comuns não leva necessariamente à sua destruição, mas, ao contrário, a autogestão e a autoorganização são possíveis e empiricamente demonstráveis em arranjos institucionais com certas características, o que reforça a credibilidade de abordagens ecológicas sobre problemas contemporâneos (OSTROM, 2011).

Essa demonstração foi feita a partir de estudos sobre a ação coletiva voltados à gestão de recursos hídricos na Califórnia, que nos anos 1960 estavam ameaçados pelo risco de invasão do Oceano Pacífico, o que causaria grave impacto ambiental. A análise de numerosos estudos comparativos de várias bacias subterrâneas, que tomaram as décadas seguintes, permitiu encontrar os fatores que explicavam com relativa segurança a existência de arranjos institucionais bem sucedidos na defesa do patrimônio de uso comum. Esse trabalho empírico mais amplo foi realizado no *Painel sobre o manejo de recursos de propriedade comum*, promovido pela Academia Nacional de Ciências dos EUA, em 1985, que seguia um marco de trabalho orientativo comum aos seus vários integrantes – as categorias de análise a serem consideradas nos vários estudos haviam sido previamente pactuadas. A partir daí, empreendeu-se um trabalho de coleta e catalogação de uma infinidade de estudos que havia à época, publicados de maneira esparsa, em revistas às vezes desconhecidas. Ostrom observou que “havia se acumulado grande quantidade de conhecimento sumamente especializado, sem que se fizesse uma síntese ou aplicação a problemas de políticas públicas” (OSTROM, 2011, p. 22).

O trabalho que se seguiu, a cargo de uma rede de pesquisadores financiados pela *National Science Foundation*, foi desenvolver uma codificação estruturada, com base em critérios definidos, extraídos das informações apresentadas nos trabalhos de campo[[10]](#footnote-10). Essa codificação, em si um trabalho teórico, aplicada aos trabalhos existentes, permitiu a construção de um repositório de informações, em que os elementos qualitativos de cada estudo foram traduzidas em dados suscetíveis de análise quantitativa. Posteriormente, o método de análise institucional foi utilizado como marco organizador para o desenho dessas formas, cruzando as hipóteses enunciadas pelos pesquisadores de campo com a medição dos conceitos e o estabelecimento de relações com as formas de codificação em desenvolvimento. Ao longo do processo, vários ensaios foram escritos, “com a finalidade de elucidar uma teoria que nos ajudaria a compreender os padrões que começávamos a vislumbrar ao ler esses materiais” (OSTROM, 2011, p. 23). Evidencia-se, assim, a relação entre pesquisa empírica e suas bases conceituais, havendo uma alimentação recíproca de ambas, de que resulta uma compreensão mais profunda dos fenômenos. “O conhecimento se incrementa através do contínuo ir e vir da observação empírica e esforços sérios de formulação teórica” (OSTROM, 2011, p. 23). Se requer informação similar sobre muitos cenários para começar a adquirir a base empírica necessária a melhorar a compreensão teórica sobre funcionamento das instituições e como os indivíduos as modificam.

A progressiva estruturação do conhecimento, com base nessa interação entre teoria e empiria, resulta em vários tipos de representações possíveis, com diferentes especificidades e escopos:

1. Quadro conceitual (*conceptual framework*)- conjunto de variáveis e as relações entre elas, que presumivelmente são responsáveis por um conjunto de fenômenos; fornece desde um modesto quadro de variáveis até um paradigma. Não precisa indicar direções entre as variáveis, embora quadros mais desenvolvidos especifiquem hipóteses.

2. Teoria- conjunto de relações mais denso e com maior coerência lógica. Apresenta valores para as variáveis e geralmente especifica como as relações variam de acordo com os valores das variáveis críticas. O mesmo quadro conceitual pode ser utilizado por diversas teorias.

3. Modelo- representação de uma situação específica; usualmente de escopo menos abrangente e mais preciso (idealmente matemático) (OSTROM, 2007)

Na Ciência Política ou no subcampo da Análise de Políticas Públicas, há grande número de quadros conceituais, teorias ou modelos que se tornaram bastante conhecidos para uma aproximação em relação ao problema da decisão governamental. Os manuais costumar apontar o ciclo de políticas públicas, também chamado de a “heurística das fases”; o incrementalismo, de Charles Lindblom; a racionalidade limitada, de Herbert Simon; os Múltiplos Fluxos, de John Kingdon; a tipologia de políticas públicas e as arenas decisórias, de Lowi, o Modelo da Lata de Lixo, de Cohen, March e Olsen; entre outros (SABATIER; MARQUES; SOUZA, 2007). Cada um deles, pode-se dizer, é parcialmente explicativo, na medida em que privilegia um aspecto de análise, enfatizando elementos distintos.

Conhecer esses modelos e seleções é importante para uma abordagem jurídica, na medida em que eles evidenciam o mundo que há nas políticas públicas para além do elemento jurídico. A política pública, como se sabe, não se reduz às disposições da Constituição ou da legislação que lhe provêem o suporte e a conformação jurídica. Embora, por outro lado, não dispense, em absoluto, essa dimensão, uma vez que toda política pública se assenta sobre elementos jurídicos.

Toda política pública, pela força das coisas, se acha implicada no espaço do direito e carrega as marcas desse encontro. Os atores nunca deixam de contar o jurídico em seus cálculos estratégicos e além disso, as ações seguem trajetórias cujo desenho obedece também a considerações jurídicas. O direito ocupa um lugar na fábrica das políticas públicas, é um “material mobilizável”.

É certo que o direito sozinho não fará as políticas públicas inteligíveis: sua verdade não se enuncia nas categorias do pensamento jurídico, mas nada que tome forma e sentido de política pública escapará ao trabalho do direito.

É necessário cruzar dois tipos de exigências complementares: combinar a constituição política do direito e a constituição jurídica das políticas públicas. (CAILLOSSE, 2000, p. 46)

É relevante, ainda, que a abordagem jurídica identifique os elementos peculiares dessa composição, não se rendendo a uma falsa interdisciplinariedade que consiste em trabalhar, sem maiores mediações, teorias ou pautas de pesquisa assentados em premissas que fazem sentido na visão econômica ou política, mas não necessariamente no Direito. Uma abordagem desenvolvida nesse campo requer reflexão consistente sobre quais são seus pontos de partida, sua identidade própria e seus “pontos de chegada” (COUTINHO, 2013, p. 193).

Para isso faria sentido aplicar como teste o conflito disciplinar referido por Marta Farah, verificando se aquilo que se propõe estudar pela perspectiva da abordagem DPP não pode ser compreendido e resolvido mais diretamente aplicando-se, “com um grão de sal”, o direito tradicional.

Isso para diferenciar de construções aparentemente originais que, sob a rubrica do Direito e Políticas Públicas, na verdade expressam uma acomodação cognitiva, em que o estudioso combina, sem maior rigor ou justificativa, elementos de tradições epistêmicas distintas, no chamado “sincretismo metodológico”. Assim se obtém uma posição *ad hoc*, pouco mais que uma impressão, eminentemente autoral, não uma conclusão que possa ser contraposta (e portanto, falseada), caso os fundamentos não tenham consistência teórica ou empírica – o que está na base do método científico. O abrigo no guarda-chuva argumentativo, que o estudioso do Direito acredita possa lhe dispensar de demonstrar a validade de suas conclusões em outras situações sob condições semelhantes, cobra seu preço em termos de consistência dos resultados e relevância do conhecimento produzido.

O que se busca é uma base metodológica clara, sobre o qual a abordagem possa se desenvolver com maior amplitude e abrangência. Para tanto são necessários esquemas de representação e sistematização conceitual que possam ser empregados como modos de simplificação efetivos na aproximação e compreensão de políticas públicas determinadas, em sua escala real. O que faz a força do quadro conceitual, teoria ou modelo, é ser visto como esquema útil para análise de problemas complexos, segundo categorias estruturantes e uma tipologia de variações que faça sentido como esquema de simplificação, permitindo descrever e compreender uma gama de fenômenos razoavelmente diversificada. A aplicação do esquema analítico aos casos concretos, por sua vez, deve servir como instância de teste e validação do método.[[11]](#footnote-11)

1. **As transformações do Estado na teorização sobre Direito e Políticas Públicas em âmbito estrangeiro. O “direito labirinto” como hipótese para seu limitado alcance aplicado.**

A necessidade de método para a abordagem DPP não é uma demanda apenas local. Há autores que se aprofundaram no assunto, em âmbito internacional, sem, todavia, “fazer escola”. A expressão é utilizada aqui não no sentido mais corriqueiro entre nós, como séquito de discípulos atrás de uma figura proeminente no mundo do Direito, mas no sentido de produção acadêmica de referência que, ao equacionar determinado problema, funda uma linha de pensamento ou abordagem que gera atrás de si uma corrente de estudos, como Sabatier qualifica a obra de Elinor Ostrom, acima citada.

Esse poderia ser o caso de autores como William Clune e Charles-Albert Morand, que produziram importantes contribuições e análises originais sobre a relação entre Direito e Políticas Públicas. A despeito disso, por alguma razão sua obra permaneceu limitada, seja em termos de método ou de aplicação a políticas concretas, e até onde se pode pesquisar, teve poucos seguidores.

William Clune, professor da Universidade de Wisconsin, tem diversos artigos dedicados ao tema (CLUNE, 1983; CLUNE, 1993; CLUNE; 2001)[[12]](#footnote-12). Neles, procura explicar os efeitos do *welfare state* americano, em construção desde os anos 1930, e suas influências sobre o mundo jurídico, em especial quanto à presença crescente de argumentos de política.

Desde o advento do realismo jurídico, o discurso do direito passou a se basear largamente em argumentos de política, se referindo a algo ao mesmo tempo poderoso e periférico em relação ao sentido do texto. Governos aprovam leis e as usam para realizar políticas […] tendo algo a ver com o bem estar material para grande número de pessoas. Política pública, nesse sentido, é a estrutura para as economias de mercado e os *welfare state* modernos que regulam a produção econômica, o consumo e as trocas. (CLUNE, 1993, p. 2)

Os “estudos interdisciplinares”, compartimento dos cursos jurídicos em que se enquadrava a *Law and Public Policy*, têm origem no reformismo social em curso nos Estados Unidos desde a década de 1930 e mais intensamente depois da guerra[[13]](#footnote-13), segundo Duncan Kennedy, com quem Clune dialoga (CLUNE, 1993; 2011). Na formação americana, esse componente curricular surgiu como parte da onda de expansão do Direito Público[[14]](#footnote-14) e outras inovações pedagógicas, como a criação das clínicas jurídicas[[15]](#footnote-15), expedientes de uma nova cultura jurídica que se formava para fazer frente ao direito liberal do *laissez faire* que predominava nos EUA no séc. XIX e seguia estruturando o cerne do ensino jurídico no séc. XX, baseada nos conceitos de propriedade, contratos e responsabilidade civil (*torts*). Mais tarde, para Kennedy, essa linha perderia seu caráter progressista, passando a se orientar por um reformismo moderado *ad hoc*, utilitalista e desintegrado. E partir daí, a *policy analysis* passaria a entrar em todos os campos, banalizada: “Não há regra que não possa ser legitimada pela referência a um conjunto de políticas sociais.” (KENNEDY, p. 8). Na verdade, a crítica de Kennedy era mais ampla, referindo-se a uma onda conservadora que teria esvaziado, no ensino jurídico, todas as frentes do progressismo.

Clune não compartilha o ceticismo de Kennedy. Ele entende que o núcleo central da formação jurídica, realmente mais conservador, passa a interagir dinamicamente com a “periferia” reformista, à semelhança do que ocorre com o próprio Estado.

O direito é uma pequena fortaleza que oferece uma perspectiva restrita e artificial do mundo exterior, pelas estreitas vigias do método jurídico e dos procedimentos legais. Mas as portas estão abertas e o forte se enche de diferentes estrangeiros a cada dia. (CLUNE, 2011)

A *Law and Public Policy* é filha do instrumentalismo, da engenharia social dos *welfare states*, mas tem influências duradouras sobre as instituições jurídicas. Essas influências se manifestam das seguintes formas:

1. Estruturação do direito em torno de problemas de desempenho econômico- O direito tende a ser organizado em função dos grandes problemas das modernas economias: regulação da economia, transferências de renda, saúde, educação e formação profissional, emprego, meio ambiente etc.
2. Cooperação social e produto social líquido positivo- Os esforços para levar os conflitos sociais numa direção social positiva são o maior enigma do *welfare state* moderno. Clune não nega o conflito [o que seria típico do pensamento conservador], mas realça a lógica das políticas públicas, em que a importância da formação de consensos muda os procedimentos das disputas sociais, não se compatibilizando com a polarização política extrema.
3. Persistência das estruturas legais ao longo do tempo- A estrutura regulatória [neste caso tomada como sinônima de políticas públicas] é complexa e leva tempo para se desenvolver. A existência dessas estruturas facilita o investimento social.
4. Organização em torno de grandes agregados sociais- A organização econômica capitalista coloca grandes quantidades de pessoas em situações similares [“massificação”], o que dá margem a considerar economias de escala.
5. Capacidade de planejamento e adaptação- As estruturas jurídicas que persistem devem ter capacidade de adaptação e mudança.
6. Direção central através de delegação e descentralização- O problema de como dirigir atores autônomos sem destruir a sua autonomia. O monitoramento com base em critérios selecionados exige mecanismos poderosos de coleta de dados e simplificação da informação.
7. Mistura [*commingling*] de autoridade pública e privada- Ainda que se afirme que direito é essencialmente um ato de autoridade pública, as demandas das políticas públicas levam o direito a uma relação de cooperação do Estado com o setor privado. Isso se dá por meio de um complexo processo de sinalização e incentivos. O direito nas áreas de políticas públicas é caracterizado por muita comunicação e negociação.
8. Modificação do acesso político, à luz das demandas por desempenho- As políticas públicas exercem pressão contínua sobre a organização da política: criação de agências especializadas, correção de desbalanceamentos políticos, agregações de interesses mais ordenadas e coerentes, com exemplos na “grande arquitetura da representação” em *welfare states* (como os sindicatos e partidos políticos, por exemplo), e em em áreas específicas de *policy making*. (CLUNE, 1993, p. 9-13)

As áreas principais de interesse para a abordagem interdisciplinar, segundo o autor, focam problemas relativamente novos nos anos 1990, mas que ainda hoje demandam um tratamento mais abrangente que o proporcionado pelo direito tradicional, tais como meio ambiente, ciência e tecnologia etc. (CLUNE, 1993).

Especificamente quanto ao Direito, Clune observa uma mudança profunda no novo paradigma, em vista do confronto entre o formalismo e a doutrina jurídica tradicionais, com o consequencialismo e o instrumentalismo[[16]](#footnote-16) do novo modelo.

Tensão semelhante, diga-se, está em grande evidência no direito brasileiro desde a Constituição de 1988, igualmente fundada em uma “demanda de rematerialização do direito”. Isso acirra o pragmatismo social e provoca ceticismo sobre argumentos jurídicos. Mas, adverte Clune, a falha em entregar resultados – que pode decorrer da desorganização política – pode colocar em tensão a legitimação jurídica. Quando se adota a retórica das consequências sociais sem atenção às realidades empíricas, geralmente não há ganho em efetividade. Diante do utilitarismo passageiro o direito se arrisca ao colapso, mantendo funções meramente simbólicas. Outro problema é que para cada caso de falso consequencialismo há também um de falso raciocínio jurídico-formal, o que, ao final, mina a lógica de responsividade social que deveria estar na base das políticas públicas. Isso provocaria a perda de independência do Direito como fonte de significado, afetando a conformação de direitos e o desenvolvimento jurídico subsequente. Qual seria o papel da interpretação jurídica onde o desempenho social, e não o significado, é a base da *policy analysis*? (CLUNE, 1993, p. 19-22)

Em contraposição, Clune observa que as políticas públicas foram introduzidas numa era de estruturas grandes e relativamente estáveis, que disciplinaram muitas transações durante anos[[17]](#footnote-17). O direito preservou sua integridade conceitual e consequencial em áreas em que as consequências sociais são mais observáveis, em que o sentido dos programas é apreensível no desenho geral das leis e em sua história legislativa. Isso confirma que a relativa autonomia do direito se manifesta na institucionalização das políticas (CLUNE, 1993, p. 19-22).

Abram-se parênteses para dizer que a persistência das estruturas legais ao longo do tempo – que poderia ser exemplificada, no caso do Brasil, com a estruturação constitucional do Sistema Único de Saúde e da assistência social, por exemplo – tem sido um dos grandes dilemas para a teoria jurídica das políticas públicas, uma vez que nem sempre é possível compatibilizar tais sistemas (de vocação permanente, “políticas de Estado”) com a noção de programa de ação governamental que tem sido adotada como delimitador da política pública em relação ao entorno jurídico-institucional. Como já se disse, geralmente uma política nasce “de governo” e se transforma em “de Estado”, à medida em que assume uma institucionalização mais completa, passando a depender menos das forças políticas que patrocinaram o seu nascimento.

Charles Albert Morand, professor da Universidade de Genebra, na Suíça, publicou, em 1999, livro pioneiro na área jurídica, sua derradeira obra, *Le Droit Neo-Moderne des Politiques Publiques* (*O Direito Neo-Moderno das Políticas Públicas*, sem tradução no Brasil). Nesse trabalho, o autor examina o efeito das políticas públicas sobre o Estado, na busca de compreender as transformações dos anos 1990, quando a globalização e a financeirização do capitalismo mundial, de um lado, e os novos arranjos jurídico-institucionais precipitados pela União Europeia, de outro, proporcionaram uma alteração profunda no panorama jurídico global. O que há de mais interessante nesse trabalho é a clara vinculação da temática ao Estado ao surgimento e expansão da figura das políticas públicas, expediente cognitivo e de ação importado, em grande medida, da experiência norte-americana para o contexto europeu.

O autor se baseia numa tipologia que relaciona os tipos de sociedade, Estado e a forma jurídica dominante: a) sociedade pré-moderna/Estado repressivo/direito repressivo; b) sociedade moderna/Estado liberal/direito restitutivo; c) sociedade complexa/Estado intervencionista/direito finalístico; d) sociedade hipercomplexa/Estado dirigente/ direito reflexivo (Willke, 1992, cf MORAND). A partir dessa, desdobra-a em três modalidades de Estado, propulsivo, reflexivo e indutor, às quais correspondem, respectivamente, os programas finalísticos, as negociações e as formas de indução. O qualificativo de neo-moderno se justificaria pelo efeito híbrido da colagem dessas inovações trazidas pelas políticas públicas à base jurídica do Estado-liberal, o “direito moderno”.

O advento do Estado-providência, o Estado dos serviços públicos, teria desencadeado a suavização da coerção, a mistura do direito público e privado e a substituição de exigências de regularidade por normas de desempenho. Teria surgido uma normatividade indutora, com a instrumentalização do jurídico pela política e pela economia. De outro lado, o uso de figuras equivalentes às do mercado teria se ampliado, num movimento de privatização das modalidades de ação pública, impondo a combinação incessante de direito público e privado. Na prática jurídica, a tendência ao sopesamento de interesses teria significado o emprego crescente de meios convencionais, em detrimento dos unilaterais.

Com isso, teria sido retirada do direito a transcendência, mesmo simbólica, e ele deixaria de ser “o portador privilegiado de valores e de verdades universais para se tornar ‘meio ordinário da ação do Estado, ao lado do dinheiro e da informação’” (CAILLOSSE, 1999, p. 513-14). Haveria um “derretimento” do caráter unificador do direito, fenômeno, de resto, mais geral no Estado social (EWALD).

Mas isso não desperta em Morand a nostalgia da ordem jurídica liberal e sua previsibilidade. Ao contrário, “o direito das políticas públicas não representa uma degradação do modelo de direito moderno, mas a irrupção de uma nova figura da racionalidade jurídica na qual o direito está inteiramente fundado no imperativo da eficácia.” (MORAND, p. 189). O problema é que “as ferramentas mentais cujo uso foi perpetuado pelos juristas não foram pensadas para apreender a realidade complexa e aleatória das políticas públicas.” (CAILLOSSE, 1999, p. 514).

Morand procura enfrentar essa limitação elencando numa estrutura sistemática a variedade de manifestações jurídicas dessa realidade complexa, tomando como referência a tipologia dos Estados e seu direito característico. As formas jurídicas associadas ao Estado indutor, ao Estado-reflexivo e ao Estado-propulsivo comporiam o acervo do direito das políticas públicas.

Para enfrentar o problema essencial da conciliação entre autonomia e direção – que aparece em Clune (1993) como a tensão entre direção centralizada e execução descentralizada –, Morand observa, na linha da autopoiese, que ao invés de intervir do exterior impondo autoritariamente suas soluções, o Estado, por meio de programas relacionais, busca criar estruturas interiores reflexivas ao sistema que ele quer orientar (MORAND, p. 132).

Os meios de ação passam a envolver a contratualização, tanto na formação, como na implementação e na aplicação do direito. No processo de formação da legislação, ela reforça o sentido corporativo, em que a necessidade de acordo com os grupos envolvidos funciona como sanção invertida, isto é, como uma ameaça pesando sobre o governo e o parlamento. No nível regulamentar, o governo e os grupos privados podem aparecer como co-autores de um ato, num fenômeno de conormatividade. Isso não se confunde com o pluralismo normativo, em que várias ordens normativas convivem com a estatal (ex. nova *lex mercatoria*, *lex informatica*, *lex sportiva* *internationalis*) e novas formas de reenvio normativo, tais como a autorregulação dirigida (MORAND). E a valorização do processo de produção das normas, que dá margem ao crescimento da Teoria da Legislação ou Legística, que tem em Alexander Flückiger[[18]](#footnote-18), um continuador da obra de Morand.

[…] num contexto cada vez mais mergulhado em normas sem coerção [*droit souple/soft law*] que desafiam o legislador: uma legística que deverá se inscrever no coração do Estado de direito e da democracia numa governança multiníveis na era do direito global. Os legisladores serão obrigados a desenvolver, dentro das políticas públicas que eles instauram, estratégias de impacto necessariamente menos diretas, mais suaves [*souples*], menos espetaculares para tentar se impor democraticamente. A força da lei estará numa reapropriação estratégica de todos os instrumentos de ação à sua disposição, jurídicos e não jurídicos, públicos ou privados, unilaterais ou cooperativos, normativos ou materiais, fortes ou fracos, coercitivos ou não: a legislação se torna o maestro da regulação. Uma legística que ultrapassa o simples texto, voltada à substância da norma para assegurar um impacto tão justo quanto eficaz. (FLÜCKIGER, p. X)

Essa brevíssima resenha demonstra quanto ainda se pode fazer para documentar e inventariar essas inovações jurídicas, se quisermos compreender o que caracteriza essa nova racionalidade jurídica setorizada das políticas públicas. Aí pode estar uma chave metodológica para o entendimento das estruturas e da dinâmica desse Estado neo-moderno, em que, segundo Morand, as diferentes formas estatais e suas estruturas jurídicas não se sucedem nitidamente, mas coexistem, como camadas geológicas comprimidas e mescladas, a propulsão, a negociação e a indução.

Como vimos, a despeito da riqueza analítica – e talvez por causa dela e de sua complexidade – a utilização dessas percepções em termos de reflexão sistemática sobre o direito e suas relações com a política, segundo um quadro teórico mais estabelecido, ainda está a espera de desenvolvimento. O “direito labirinto à espera de uma teoria” (AUER et al.) parece inspirar mais receio do que sedução acadêmica, hipótese que explicaria as descontinuidades na pesquisa em Direito e Políticas Públicas.

1. **O Estado social contemporâneo no Brasil e as políticas públicas**

No Brasil, a área de estudos de políticas públicas no Brasil nasce com a transição para a democracia, no início dos anos 1980. Com a Constituição de 1988, impõe-se a reconstrução do Estado brasileiro e suas relações com a sociedade, no período pós-autoritário; “buscava-se entender o sentido, as possibilidades e obstáculos às iniciativas de mudança, inscritas na nova Constituição ou simplesmente resultantes da decisão dos governos.” (ALMEIDA, p. 9).

Uma preocupação forte no período era a reforma do sistema de proteção social herdado do autoritarismo – evidentemente insuficiente para as demandas da população na democracia. O acesso seletivo aos direitos à saúde, previdência, educação, habitação, da era da cidadania regulada fazia das políticas que deles tratavam veículos de privilégio social para os poucos que se beneficiavam das coberturas existentes (ARRETCHE). A aproximação do estudo das políticas públicas com a agenda política, buscando entender as reformas e a distribuição de responsabilidades e capacidades entre as esferas de governo, reforçava sua vocação para a pesquisa aplicada.

O desafio era materializar a Constituição social ao tempo em que suas fontes de inspiração nos Estados desenvolvidos entravam em declínio, com a guinada para a financeirização desregulada que a partir daí passou a tensionar o espaço político e jurídico dos Estados nacionais.

Para o direito brasileiro, o momento é marcante, pois no final da década de 1990, a onda de privatizações deságua no primeiro grande ciclo de emendas constitucionais. No plano econômico, foi período de ajuste fiscal, restrições à intervenção do Estado na economia e introdução de políticas focalizadas (SOUZA, 2007, p. 65). No âmbito da gestão pública, além da privatização de serviços públicos e criação das agências reguladoras, é a época da reforma administrativa, que terminará por constitucionalizar como princípio a eficiência administrativa.

Nesse cenário, para os críticos, as políticas públicas seriam parte de um “Estado neoliberal, pautado e condicionado pelo mercado, ou seja, a economia de mercado determina as decisões políticas e jurídicas, relativizando a autoridade governamental” (BERCOVICI, 2004, p. 177). A reforma de grande parte da Constituição econômica, teria produzido esse Estado, que na verdade não se limitaria a ele e ao “economicismo dos aspectos financeiros da atuação estatal”, mas diria respeito à própria sociedade. A resistência dos publicistas brasileiros à revisão do constitucionalismo dirigente promovida por seu “pai fundador” deveu-se menos ao temor de esvaziamento da política pelo direito, do que o repasse dessas tarefas ao mercado. Em resumo, ao representar formas de aproximação técnica para problemas essencialmente políticos. E constituiriam, por isso, formas despolitizadas de atuação do Estado.

De uma perspectiva brasileira e latino-americana, tributária da visão de desenvolvimento da CEPAL, como processo de transformação das estruturas que produzem o subdesenvolvimento. Essa seria a diferença entre a mera modernização e o desenvolvimento:

“O desenvolvimento só pode ocorrer com a transformação das estruturas sociais, o que faz com que o Estado desenvolvimentista precise ser um Estado mais capacitado e estruturado que o Estado Social tradicional. E não é só o fato de não termos tido, no Brasil, um Estado de Bem-Estar Social que nos impede de construir um Estado que possa superar a barreira do subdesenvolvimento.” (BERCOVICI, p. 180)

O pressuposto da ultrapassagem da barreira do subdesenvolvimento para a passagem ao desenvolvimento seria a “ruptura com o sistema, internamente e com o exterior”. Uma política deliberada de desenvolvimento, que realize a “conclusão do projeto de formação nacional”, dependeria da “presença ativa e coordenadora do Estado nacional”. (BERCOVICI, p. 179)

Isso implicou também a substituição da pauta das políticas sociais, desdobramentos do Estado de bem-estar social derivada principalmente do modelo europeu, pelas políticas públicas. Para Celina Souza, há uma distinção de foco entre ambas.

“Enquanto estudos em políticas públicas concentram-se em responder questões como ‘por que’ e ‘como’, os estudos em políticas sociais tomam o processo apenas como ‘pano de fundo’ e se concentram nas consequências da política, ou seja, o que a política faz ou fez.” (SOUZA, 2007, p. 71)

Para os países de democracia recente, o desafio adicional, no campo político, era montar coalizões relativamente estáveis, para sustentar “políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social de grande parte de sua população. Respostas a esse desafio não são fáceis, nem claras ou consensuais (…) e seus processos também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública.”. Não é por outra razão que os estudos de políticas públicas consideram, além da racionalidade governamental, outros fatores como as eleições, as burocracias, os partidos, os grupos de interesse, os movimentos sociais, a mídia etc. (SOUZA, p. 65-66)

Desse histórico resta indagar qual é o sentido e o papel das políticas públicas atualmente, quando se discute quais são as diferenças entre a visão de social-democracia que orientou os governos brasileiros entre 1993 e 2014, e a conservadora que passa a predominar depois de 2015.

O argumento da relação entre novos papéis do Estado e as políticas públicas teria duas leituras, senão opostas, em franca tensão. Uma delas, com sentido instrumental, entende esse figura como desdobramento necessário da concepção de Estado social contida – ainda que parcialmente, sem ser hegemônica, ao contrário do que ocorria com seu modelo, a Constituição portuguesa de 1976, produto do triunfo da esquerda na Revolução dos Cravos – na dimensão progressista da Constituição de 1988. As políticas públicas estariam subjacentes à ideologia inclusiva e democrática da CF 88. É o sentido que tem sido predominantemente adotado pela abordagem DPP, as políticas públicas materializam os direitos fundamentais previstos na Constituição e nos instrumentos internacionais firmados pelo Brasil sobre o tema.

A outra recusa a ideia de políticas públicas, tomando por referência o Estado como totalidade, ironicamente tão caro à Teoria do Estado tradicional. Essa possibilidade é afastada por uma visão mais crítica.

Que sentido pôde ter e pode ter ainda hoje ‘fazer teoria geral do Estado’? A expressão, banalizada, é preciso reconhecer, não inspira mais grandes obras, aquelas belas totalidades que, pelo prisma do sujeito pensante, restituem a complexidade de um objeto à sua sistematicidade – e assim o simplificam por voltar ao elementar.

[…] As mutações identificadas não farão desaparecer a necessidade de sistematizar o pensamento sobre o quadro institucional da vida pública. Mas o Estado – a ideia de Estado – não constitui mais o seu coração. Ele está preso nas únicas redes que o legitimam. A teoria da democracia, por exemplo, parece ter transbordado largamente os contornos do Estado, para se transformar em democracia local, ou, ao contrário, democracia internacional, ou ainda democracia “social”. (JOUANJAN e MALIN, 2012)

Se o argumento tem algum apelo, a verificação de sua consistência, 20 anos depois das privatizações, curiosamente passa por uma análise típica da abordagem de políticas públicas (BUCCI, 2018). No caso dos serviços privatizados, não há uma leitura uniforme sobre os efeitos da privatização. Quando se observam os serviços de telecomunicações, em especial a telefonia móvel, é patente a ampliação da disponibilidade do serviço, combinada com o acesso. É verdade que isso se deve ao avanço tecnológico, mas o dado fático não corrobora a tese de que a retirada do Estado se fez em prejuízo dos serviços. Essa visão, no entanto, pode não se confirmar no campo de outros serviços regulados, como a saúde suplementar ou a energia elétrica. Ou o saneamento básico, em que a diminuição ou mudança do papel do Estado, especialmente no caso dos serviços de coleta e tratamento de esgoto, tem correspondência com a estagnação do atendimento em patamares desastrosamente baixos e incivilizados.

(…) apesar de uma certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada. Visões menos ideologizadas defendem que apesar da existência de limitações e constrangimentos, estas não inibem a capacidade das instituições governamentais de governar a sociedade, apesar de tornarem a atividade de governar e de formular políticas públicas mais complexa. (SOUZA, 2007, p. 72)

As políticas públicas parecem ter sido ressignificadas, aproximando-se materialmente do sentido que originalmente era atribuído às políticas sociais. Interessante notar nesse sentido que Celina Souza, em livro de 2018, na prática deixa de utilizar a expressão “políticas sociais”, subsumindo, na prática, as duas noções à hoje consagrada locução “políticas públicas” (SOUZA, 2018). No mesmo sentido, a menção de Canotilho, que toma as políticas públicas, na prática, por sinônimo de políticas sociais (CANOTILHO, p. 135).

Nesse momento, o papel das políticas públicas segue sendo materializar a ação do Estado. O Estado das políticas públicas (MORAND) é uma realidade tanto na Europa pós-Estado social, significando, lá, o encolhimento do *welfare state*, como no Brasil e nos países emergentes, em que sua tradução pode ser sido um saldo positivo de efetivação de direitos e cidadania, ainda que tópico e setorial, além de bastante frágil. Nesse tempo de intensa participação e polarização política, as demandas por cidadania, no acesso a serviços sociais, tais como educação, habitação e os benefícios das cidades, a capacidade de prover respostas nesse plano, se transformam em importante ativo político. O Estado social contemporâneo é o Estado das políticas públicas.

Embora a dicotomia políticas sociais/políticas públicas não tenha a carga partidária do passado, essa ressignificação que faz com que possam se estabelecer alianças estratégicas entre os diversos grupos e comunidades que atuam sobre as políticas públicas – conforme a lógica que moldou o welfare state (Esping-Andersen). Mas uma teleologia não pode ser dispensada.

Entre nós, o instrumentalismo pode ser associado ao constitucionalismo dirigente, cujo sentido é dar densidade jurídica as estratégias de ação para a efetividade dos direitos. Com isso, de certa forma se compensariam as limitações do sistema político para os movimentos civilizatórios esperados por grande parte da sociedade[[19]](#footnote-19). Esse entendimento, todavia, tem implicações importantes, inclusive de ordem política. Isso tem história, entre nós, no autoritarismo instrumental do início do século XX, para quem caberia ao Estado atuar para superar as debilidades de uma sociedade civil pouco desenvolvida.

A crise do Estado intervencionista não colocou fim ao uso instrumental do direito, embora tenha alterado suas características, ao incorporar preocupações com a redução dos custos da intervenção e os ônus da regulação excessiva[[20]](#footnote-20). “O pressuposto de uma *policy* reside, indubitavelmente, na crença de que é possível direcionar, orientar e alterar condutas, em conformidade com finalidades específicas”, o que não teria sido alterado nem por limitações financeiro-orçamentárias nem por alterações no paradigma regulatório do final do séc. XX (DE PAULA, p. 73-77).

A crítica da instrumentalidade em relação à autonomia do direito é rebatida pela evolução das formas de ação do Estado, como é o caso do processo de formação do direito, que procura “compreender e aceitar as contingências que cercam o ciclo de vida normativo […] atribuindo relevância e dignidade às vicissitudes de sua formulação e implementação” (DE PAULA, p. 79), na linha da Legística, antecipada por Morand, conforme dito acima.

Continua em foco a demanda de “rematerialização do direito”, isto é, a sua legitimação, com base em resultados em termos de acesso e fruição de direitos, os modos como o sistema jurídico disciplina e organiza as instituições para essa provisão começam a fazer um movimento de retorno. No Brasil, evidencia-se a necessidade de um direito mais bem fundamentado, em que o aspecto formal conta.

1. **Aplicações da abordagem DPP: vertentes de análise**
	1. **Esquemas de representação em Direito e Políticas Públicas e a matriz de métodos**

A abordagem DPP tem uma vocação aplicada, voltada à tradução do instrumentalismo e proposições juridicamente bem desenhadas e adequadamente fundamentadas, com aptidão para a análise problemas de concretos e busca de soluções. Nesse sentido, segue o caminho traçado pelo “campo de públicas” no Brasil nos últimos trinta anos, buscando contribuir para a reconstrução do Estado (ALMEIDA; MARQUES e FARIA).

Mas a variedade das conexões possíveis entre direito e política acentua o caráter “labiríntico” da abordagem, sendo esse um dos fatores da dispersão de foco e da dificuldade de estabelecer linhas de trabalho capazes de proporcionar um conhecimento mais amplo e profundo sobre a relação entre o direito e a políticas públicas. Nesse sentido, propor uma abordagem e não campo ou subcampo é reconhecer a vastidão das conexões implicadas nessa associação – política e direito –, o que tornaria inviável submeter os estudos aos cânones de uma área mais definida. Não à toa, uma das estratégias metodológicas preliminares consiste em elaborar um “mapa da área”, apontando questões mais aptas à abordagem DPP. Pode-se partir de uma esquematização provisória, posteriormente validada em pesquisas subsequentes. O mapa seria o guia da pesquisa, organizando um catálogo de referências a validar, proporcionando a alimentação recíproca entre sistematização teórica e investigação empírica, na linha do quanto descrito acima. Isso se organizaria provavelmente, mais que em um método único, numa matriz de métodos.

Essa matriz e suas aplicações devem partir da identificação de seu ponto distintivo. Adotando o conceito de políticas públicas para o trabalho jurídico já muito debatido (BUCCI, 2013), o objeto da abordagem DPP é a ação governamental coordenada e em escala ampla, atuando sobre problemas complexos, a serviço de uma estratégia determinada, tudo isso conformado por regras e processos jurídicos. Seu objetivo é colocar em conexão os aspectos políticos e jurídicos que provocam a ação governamental; em outras palavras, de que formas, por meio ora de uma aproximação realista e analítica, ora idealista e prescritiva, se impulsionam as transformações jurídico-institucionais, isto é visão prospectiva (BUCCI, 2018). Aspecto complementar dessa abordagem é o destaque que se dá à perspectiva do Poder Executivo (BUCCI, 2017).

E aqui retomamos a discussão iniciada no tópico 2, a respeito dos esquemas de simplificação necessários ao trabalho analítico. Cabe uma breve resenha de esquemas de representação produzidos no campo do Direito, que tem permitido aprofundar o conhecimento sobre o papel dos elementos jurídicos na “grade de inteligibilidade das políticas públicas” (CAILOSSE, p. 46).

Em *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*, propunha-se adotar como referências de método as categorias de instituições e processos, por serem recorrentes na análise de políticas públicas no âmbito da Ciência Política. Quanto aos processos, propunha-se o estudo do processo governamental, processo de planejamento, processo orçamentário, processo legislativo, processo normativo do Poder Executivo e processo judicial[[21]](#footnote-21) (BUCCI, 2013).

Posteriormente, foi desenvolvido, como ferramenta didática, o Quadro de Referência de Políticas Públicas (BUCCI, 2015), com o propósito de servir de guia para o recorte de um programa de ação, destacando-o do entorno. O Quadro indica doze elementos a serem considerados: i) nome oficial do programa de ação; ii) gestão governamental; iii) base normativa; iv) desenho jurídico-institucional (detalhado nos itens seguintes); v) agentes governamentais; vi) agentes não governamentais; vii) mecanismos jurídicos de articulação; viii) escala e público-alvo ; ix) dimensão econômico-financeira; x) estratégia de implantação; xi) funcionamento efetivo; xii) aspectos críticos do desenho jurídico-institucional. Aplicado principalmente por estudantes de Direito e Políticas Públicas, deu suporte à produção de um acervo razoável de estudos, que demonstram tratar-se de *framework* útil para a aproximação do objeto e sua decomposição analítica[[22]](#footnote-22).

Ainda assim, não é incomum encontrar pesquisadores inibidos diante da dificuldade de qualificar determinada ação governamental como política pública e, consequentemente, em dúvida sobre a pertinência da utilização do Quadro de Referência. Esse dilema conceitual é compreensível, uma vez que a maioria dos programas de ação governamental está insuficientemente institucionalizada. Ou, ao contrário, excessivamente formalizada em textos normativos carentes de efetividade. Essa indefinição, contudo, não deveria bloquear o uso do Quadro. Se as suas variáveis forem úteis para “dissecar” a política pública, como procedimento heurístico, sua utilização, mesmo de maneira aproximada, permanece válida. Colocar lado a lado informações sobre a filiação partidária do gestor governamental, a estratégia jurídica de implantação do programa e a escala pretendida, por exemplo, pode proporcionar uma perspectiva reveladora para a compreensão de pontos que de outra maneira escapariam à percepção.

Mas a prática do Quadro de Referência revelou uma insuficiência importante, que é voltar-se apenas às políticas públicas razoavelmente institucionalizadas, isto é, assentadas sobre uma base normativa que não seja apenas um amontoado de normas, mas funcione como elemento de organização sistemática e efetiva da ação governamental, capaz de orientar comportamentos de agentes públicos e privados no sentido das transformações desejadas. Como dito, a racionalidade do Quadro supõe uma política pública completa ou pelo menos em processo de institucionalização, com seus contornos identificáveis. Ele não se presta, todavia, como estrutura de suporte cognitivo para problemas cujas soluções ainda não estejam estruturadas. Se utilizarmos a figura do ciclo de políticas públicas, os temas que não logram entrar na agenda política carecem de institucionalização mínima. Nesses casos, o Quadro de Referência é, de fato, inadequado. É o que ocorre, por exemplo, no caso da política penitenciária no Brasil, que mais corretamente se poderia chamar de “não-política”, diante da escassez de racionalidade das medidas governamentais que vem sendo adotadas no campo nas últimas décadas. Quando se examina a ADI 347 – a petição inicial é mais reveladora que a decisão judicial – está-se diante de um caso em que disposições jurídicas que vão desde os tratados internacionais de direitos humanos, a Constituição, a legislação de execução penal, relatórios de Comissão Parlamentar de Inquérito etc. são suficientes a disciplinar a solução da matéria, mas essas tem sido reiteradamente descumpridas. Para compreender analiticamente essa limitação, foi concebido o Quadro de Problemas de Políticas Públicas[[23]](#footnote-23).

Além desses, há também o quadro de análise proposto por Diogo Coutinho baseado em quatro papéis e tarefas para o direito e seus operadores em políticas públicas: “apontar fins e situar as políticas no ordenamento (direito como objetivo), criar condições de participação (direito como vocalizador de demandas), oferecer meios (caixa de ferramentas) e estruturar arranjos complexos que tornem eficazes essas políticas (direito como arranjo institucional)” (COUTINHO, 2013, p. 194).

Da vasta produção de pesquisas e estudos em Direito e Políticas Públicas, no sentido de contribuir para uma compreensão das aplicações não apenas mais frequentes (no sentido realista), mas também as mais fecundas para um trabalho de construção institucional (na acepção idealista), podem ser identificadas três vertentes a integrar a matriz de métodos. Essas vertentes, que não excluem, mas complementam os esquemas acima referidos, levam em conta as comunidades epistêmicas[[24]](#footnote-24), isto é, os pesquisadores e operadores do direito mais diretamente interessados em uma gama determinada de problemas, que no âmbito da prática jurídica configuram a chamada “comunidade dogmática” (CALSAMIGLIA, p. 78) – seriam, por exemplo, os administrativistas, os processualistas, ou, em outro plano, a comunidade da educação, a da saúde, a da assistência e assim por diante.

A primeira vertente seria a do direito material, cujo foco está na institucionalização dos direitos, em especial os direitos sociais, entre nós, desde a Constituição de 1988. Aqui, a abordagem DPP parece proporcionar ganhos analíticos significativos, dada a inequívoca complexidade da provisão de serviços públicos e da regulação de serviços privados ligados direitos sociais, ainda mais sob o regime democrático. Nas últimas décadas, cresceram em volume e qualidade os estudos específicos sobre direitos da educação, saúde; habitação; mobilidade urbana; cultura; ciência e tecnologia. Na mesma linha, cresceu também a especialização em torno dos direitos da infra-estrutura, tais como transporte, energia, telecomunicações etc. Cada um desses direitos ou temas vem sendo estudado por uma comunidade epistêmica razoavelmente definida. Em outras palavras, há grupos de especialistas em educação, saúde, segurança, cidades, infra-estrutura, cada um ciente de questões jurídicas que lhe afetam de maneira particular e suas injunções com movimentos sociais, demandas legislativas e políticas e assim por diante.

A segunda vertente a explorar seria a das conexões com campos disciplinares estabelecidos na área jurídica, tais como Direito Administrativo, Direito Constitucional, Direito Financeiro, Direito Processual, Teoria Geral do Direito, Direito Internacional. Esse recorte se apoia sobre comunidades muito bem estabelecidas, inclusive nas estruturas acadêmicas das universidades e centros de pesquisa, considerando que o conhecimento canônico é o disciplinar.

A terceira vertente seria a do controle, atividade que se expandiu muito no Brasil desde a Constituição de 1988 e que se consagrou institucionalmente, no plano jurídico-institucional, com a nomeação da “esfera controladora” na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Lei n. 13.655, de 2018 (LINDB). Essa vertente se baseia em arenas e papéis institucionais, que influem, direta ou indiretamente sobre as decisões e a implementação relacionadas de políticas públicas, pelo manejo de legislação e mecanismos processuais de controle, precipuamente a cargo do Poder Judiciário, do Ministério Público e órgãos como Tribunais de Contas e controladorias.

As várias abordagens não são excludentes. São comuns os cruzamentos entre direito material e enfoques de campos dentro do direito, tais como o mecanismos de Direito Financeiro aplicados à educação ou à saúde (ex. repasses fundo a fundo), regras de Direito Administrativo que regem o funcionamento de instâncias regulatórias de infra-estrutura e assim por diante. A resultante dessas iniciativas de pesquisa compõe atualmente a massa crítica da qual se poderia extrair, mediante um trabalho teórico conceitual, algo próximo uma sistematização de uma dogmática jurídica renovada pelas políticas públicas, referida ao final.

* 1. **Vertente do direito material**

A DPP tem vocação para a análise aplicada no campo dos direitos sociais. Clune, elenca como áreas principais de interesse os seguintes temas: política econômica, meio ambiente; ciência e tecnologia; saúde e reprodução; educação e formação profissional; imigração (o movimento de capital humano que também cria problemas de bem estar) e finalmente, a organização política que dá suporte ao *policy making* nessas áreas (enfrentando os “problemas sempre sérios” de limitações orçamentárias e prioridades) (CLUNE, 1993).

No Brasil e nos países de desenvolvimento tardio, com a vaga democratizante do final do séc. XX, o problema do acesso aos direitos sociais entra na agenda pública, combinando a inclusão social com a provisão de serviços públicos. A necessidade de organização desses serviços gera demanda de conhecimento e técnicas específicas. É o que no Direito Constitucional é tratado como direito a provimentos.

Além disso, a democracia revigorada pelo tema da participação social produz a criação de instâncias que exercem alguma parcela de decisão ou controle sobre esses serviços. No caso do Brasil, os conselhos.

Há uma produção volumosa no Brasil de estudos baseados na institucionalização dos direitos à educação, saúde, assistência social etc. Na verdade, conforme ensinava Fábio Comparato, em seu curso de pós-graduação nos anos 1990, direito *da* educação, *da* saúde, *da* assistência e assim por diante. No caso brasileiro, todos eles lidam com desafios particulares da articulação federativa, até em virtude do disposto no art. 23 da CF.

Poderia se pensar num roteiro estruturado, da seguinte forma: i) base normativa do direito, compreendendo disciplina constitucional, leis de organização, leis de execução mais importantes e, às vezes, disposições infralegais de relevo; ii) estrutura organizativa, o que abrange as regras de competência, das quais se extraem as principais autoridades e seus respectivos poderes e atribuições; iii) mecanismos de coordenação e articulação, o que se traduz em regras jurídicas que definem procedimentos para o exercício simultâneo de um feixe de competências, comuns, segundo alguma espécie de hierarquia (subsidiárias etc.); iv) identificação de questões jurídicas controvertidas.

Do volume de estudos, talvez se possa identificar o delineamento de um regime jurídico para esses direitos, num misto de realismo e idealismo, isto é, as características do regime sendo depreendidas da aprendizagem institucional alimentada pela pesquisa.

* 1. **Vertente das disciplinas do Direito Público**

Para uma maior relevância da abordagem DPP, uma segunda vertente a explorar é a das conexões com campos estabelecidos na Ciência do Direito, tais como Direito Administrativo, Direito Constitucional, Direito Financeiro, Direito Processual, Teoria Geral do Direito, Direito Internacional. Isso considerando que “a forma canônica do conhecimento é a disciplinar”[[25]](#footnote-25). A abordagem DPP até aqui, desenvolvida fora dos campos disciplinares, tem algum potencial de subsídio crítico. Mas não é capaz de prover categorias para um conhecimento renovado, de forma mais estruturada.

Se evidenciarmos, dentre os temas especialmente relevantes para a abordagem DPP, alguns que já pertencem ao temário tradicional dos campos estabelecidos em Direito, especialmente no Direito Público, o potencial de desenvolvimento da abordagem se amplia de maneira significativa.

No Direito Constitucional, conjugado à Teoria Geral do Estado, com os temas do federalismo e as formas renovadas de organização territorial do poder (regiões, organizações internacionais do tipo da União Européia e seus vários estágios de integração).

Há uma área temática do direito público especialmente afeita à abordagem DPP, que é o processo legislativo. Se considerarmos a Ciência da Legislação ou, como tem sido mais comum entre nós, a Legística, isto é, o estudo da produção normativa como parte desse campo, podemos entender que essa “ocupação de campo” já está em pleno curso (SALINAS, SOARES)[[26]](#footnote-26). Morand, além da obra citada, tinha entre seus trabalhos estudos pioneiros no campo da legística.

Esses campos podem se relacionar com áreas novas, tais como o desenho ou “modelagem” de instituições, definindo algumas das formas jurídicas da democracia contemporânea. “Arquitetura jurídica” é uma expressão referida com frequência, mas que na abordagem DPP ainda carece de fundamentação teórica.

Os estudos nessa área consistiriam de análises de propostas jurídicas de formação da lei, combinados com a identificação das forças políticas em disputa e seus movimentos. Em outras palavras, materializar a compreensão das relações entre interesses políticos e sua tradução em normas jurídicas e sua interpretação.

* 1. **Vertente do controle jurídico das políticas públicas**

Considerando que o controle judicial de políticas públicas ainda é tema que mais tem gerado produção relacionando Direito e Políticas Públicas, a análise das arenas do chamado “sistema de Justiça” e dos papéis desempenhados por corporações jurídico-institucionais, tais como magistratura, Ministério Público, Advocacia Pública e Defensoria Pública sobre atos que integram políticas públicas reais ou idealmente concebidas tem grande relevância, do ponto de vista jurídico e também além dele, como demonstra o grande número de análises produzidas nas Ciências Sociais sobre o fenômeno da judicialização da política.

Embora relacionada com o tema anterior, essa vertente poderia ser desdobrada em outra, com foco nos papeis específicos de cada um dos atores envolvidos. Aqui se combina o prescritivo com o analítico, geralmente com dominância do segundo sobre o primeiro. A formação jurídica é assumidamente profissionalizante. E o pesquisador em direito, com muita frequência, é um profissional que lida com o conhecimento aplicado e busca aprofundamento teórico para sua atividade. A profissão faz o pesquisador, mais do que o inverso.

Nos estudos sobre o controle judicial de políticas públicas empreendidos na área jurídica um aspecto que sobressai é a dificuldade de um olhar crítico mais aprofundado sobre o alcance da própria prática pelos profissionais do Direito envolvidos nos casos. Em *Judicialização da saúde: a visão do Poder Executivo* há elementos que demonstram a persistência de um problema que a rigor se tornou muito maior do que devia. Há um número razoável de experiências documentadas, que demonstra o êxito havido em diminuir de maneira qualificada (isto é, sem suprimir as demandas sobre questões importantes, desprovidas de soluções alternativas na área administrativa) as ações judiciais demandando medicamentos ou provimentos na área da saúde. Mas há um desinteresse por esse tipo de solução, que por razões diversas não se institucionaliza (BUCCI e DUARTE, 2017).

A função de controle, que hoje no Brasil está assentada sobre um complexo de instituições e corporações primordialmente públicas, explica a evolução recente do trabalho sobre políticas públicas no país.

No campo da produção legislativa, busca-se uma disciplina jurídica mais clara sobre o tema. Houve iniciativas rejeitadas nesse sentido, como a que tratava do processo judicial de controle de políticas públicas, com base em projeto da saudosa profa. Ada Pellegrini Grinover. E há outras em andamento, como é o caso do projeto de lei de avaliação das políticas públicas (PLS 488/2017), que a despeito do título contém definições e mesmo o embrião de um regime jurídico sobre a figura (QUIRINO).

Mas o destaque é a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB, Lei 13.655/2018), que trata expressamente das políticas públicas nos artigo 22[[27]](#footnote-27), que não cabe examinar aqui, até em virtude da limitação de espaço. Nas palavras de um dos autores da lei, trata-se de uma medida de reforço à segurança jurídica (MARQUES NETO). Vale observar que isso faz mais sentido na lógica argumentativa de defesa em face da atuação alargada dos órgãos de controle do que propriamente como suporte para a organização jurídica das políticas públicas, o que é reforçado pelo fato de a lei se valer largamente de conceitos jurídicos indeterminados. Também é interessante refletir sobre o aspecto da multidisciplinariedade das políticas públicas, tendo por base essa lei. Pois se ela movimentou intensamente a comunidade jurídica, disparando a produção de imensa quantidade de artigos de análise e debate doutrinário, passou relativamente despercebida em outras comunidades, como a da Análise de Políticas Públicas.

* 1. **A renovação da dogmática jurídica como questão para uma tecnologia de políticas públicas**

Se pretendemos sistematizar os instrumentos para analisar as políticas públicas e intervir sobre elas no campo do direito, o caminho estaria na construção de uma tecnologia jurídica para as políticas públicas (COUTINHO, 2013; BUCCI, 2013).

(…) uma “tecnologia” de construção institucional pela qual arranjos institucionais são estruturados, postos em marcha, corrigidos ou ajustados quando necessário. (…) condição imprescindível para dotar o Estado, a principal instituição existente na sociedade, de capacidades técnicas e políticas que o habilitem a pôr em curso um projeto de desenvolvimento (COUTINHO, 2016, p. 224)

Além dos problemas de poder subjacentes à escolha das direções e dos instrumentos, considerar o direito como tecnologia é mais abrangente que o mero instrumentalismo. É preciso considerar que o direito, como sistema conceitual e prática social, é essencialmente multívoco; sob esse termo se abrigam, ao mesmo tempo a Ciência do Direito, o ordenamento jurídico, o direito subjetivo e a ideia de justiça (CALSAMIGLIA). A noção de tecnologia implica considerar os modos de produção do saber e seu uso em formas aplicadas. Isso incluiu o manejo de dados e apreciações técnicas, a consideração do que se ajustou ao plano ou não, o que gerou novos problemas social ou movimentação de forças políticas e assim por diante. Em outras palavras, é aquilo de que se ocupam os estudos de implementação e avaliação de políticas públicas.

O fato de a pesquisa em Direito e Políticas Públicas se voltar a problemas específicos, em que as controvérsias e soluções são consideradas de maneira tópica, gera uma produção fragmentada, carecendo de uma perspectiva crítica mais abrangente. Essa maior amplitude em geral se concentra na chamada zetética, geralmente apartada das áreas dogmáticas, nas quais opera a estrutura conceitual que conforma as instituições e decisões jurídicas. É preciso construir um elo que ligue a zetética e a dogmática, especificamente voltado às políticas públicas.

Uma proposta metodológica nesse sentido consistiria em desenvolver uma tecnologia jurídica de políticas públicas a partir de uma nova dogmática jurídica. Esse entendimento tem apoio em Tércio Sampaio Ferraz Jr., que vincula a noção da dogmática como tecnologia ao seu caráter instrumental, na sociedade contemporânea.

“[…] a ciência dogmática cumpre as funções típicas de uma tecnologia. Sendo um pensamento conceitual, vinculado ao direito posto, a dogmática pode instrumentalizar-se a serviço da ação sobre a sociedade.

[…] A tecnologia jurídica atual *força* a vida social, ocultando-a, ao manipulá-la, ao contrário da ciência prática da Antiguidade, que se prostrava, com humildade, diante da natureza das coisas. Por exemplo, se, no passado, seria inconcebível imaginar-se que o instituto jurídico do matrimônio pudesse ser aplicado às relações homossexuais, na atualidade, através da manipulação conceitual, esta hipótese adquire viabilidade.

O saber dogmático contemporâneo, nesse sentido de uma tecnologia em princípio semelhante às tecnologias industriais, é um saber em que a influência da visão econômica (capitalista) das coisas é bastante visível. A ideia do cálculo em termos de relação custo/benefício está presente no saber jurídico-dogmático da atualidade. Os conflitos têm que ser resolvidos juridicamente com o menor índice possível de perturbação social: eis uma espécie de premissa oculta na maioria dos raciocínios dos doutrinadores. (FERRAZ Jr., p. 87-88)

Não por acaso, a dogmática jurídica é um dos principais “esquemas de simplificação” do direito, na lição de Calsamiglia:

A dogmática é um conhecimento que pretende apresentar o **material jurídico disperso** em um **esquema simplificado**. Os conceitos elaborados pela dogmática servem para qualificar os fatos e para observar o mundo do direito a partir de uma perspectiva determinada. O jurista, o juiz e o advogado lêem o mundo dos fatos, da lei e da resolução dos conflitos mediante a rede conceitual elaborada pela dogmática. Nesse sentido, a dogmática é uma escala intermediária entre a lei e os fatos. (Gimbernat, referido por CALSAMIGLIA, p. 79)

“Mas a função da dogmática não é apenas cognoscitiva. Um de seus objetivos é proporcionar **critérios** ao intérprete do direito para a resolução de casos difíceis. O caráter híbrido desse saber – amálgama de descrição e prescrição – criou problemas de justificação a seus cultores, por que a dogmática não se limita a descrever seu objeto, mas **faz parte dele**.” (p. 79)

“(…) a dogmática cumpre um papel ordenador e racionalizador, (…) quanto menos desenvolvida, mais imprevisível será a decisão dos tribunais (…).

Um aspecto problemático para esse desenvolvimento é o fato de que a noção de dogmática se desenvolveu no bojo do processo de separação do direito de seus aspectos políticos.

“a **função explicativa** da dogmática está a serviço de sua **função legislativa ou político-jurídica**, é derivada dela, e grande parte das discussões doutrinais, que se mostram como descrições – qualificação jurídica ou natureza jurídica – não é outra coisa senão uma discussão sobre as **consequências** normativas de uma ou outra descrição; **são discussões de política jurídica e não científicas**.” (Hierro, referido por CALSAMIGLIA, p. 80)

A linha de trabalho aqui proposta seria heterodoxa, à vista da crítica de que “quem critica as normas não trabalha no seio da dogmática, mas no campo da *política jurídica*” (CALSAMIGLIA, p. 76). Construir uma dogmática, como esquema de simplificação jurídica, incorporando as variações do mundo da política – por exemplo, buscando identificar regularidades e respostas jurídico-institucionais para a questão da troca política, que resulta do processo eleitoral numa democracia – seria contra a noção original de dogmática. A dogmática das políticas públicas, como dito, teria que incorporar os dilemas da política. Pois, conforme Clune e Morand, tanto o direito como o Estado foram profundamente afetados com o advento das políticas públicas.

Uma segunda crítica estaria na subversão que estamos propondo do sentido de dogmática jurídica. Esse tradicionalmente é visto como o campo do formalismo jurídico, amplamente dominante até o advento da abordagem DPP, que pretende, justamente, quebrar o esquematismo e artificialismo do tratamento formal do direito.

Os teóricos do direito não desenvolveram até pouco tempo atrás senão atividades de uma tecnologia jurídica, de racionalização da técnica jurídica e mais precisamente atividades de dogmática jurídica consistentes em organizar, na forma de um dogma as diferentes regras jurídicas editadas pelos poderes públicos, se esforçando por estabelecer uma apresentação ordenada, sistemática e coerente, se ocupando de dar às disposições jurídicas em vigor comentários interpretativos judiciosos e racionais, explicitando sua abrangência, suas potencialidades, eliminando e reduzindo seus defeitos aparentes, suas obscuridades, suas lacunas, suas contradições etc. Essa atividade de “doutrina jurídica” ainda é largamente dominante hoje, notadamente no plano universitário. (P. Amselek, citado por CAILLOSSE, 2000, p. 46)

O problema da dogmática é que ela é, realmente, dogmática. Se retornarmos ao debate sobre o Estado social, veremos que a crença da comunidade jurídica era na “força normativa da Constituição” como suficiente para o movimento que seria necessário, na prática abstraindo os papéis da política.

A Constituição do Estado social, ao incorporar em sua esfera outros direitos, além dos da primeira geração ou dimensão, entrou a exibir perfil de objetividade, concretude e materialidade normativa que só se pode compreender, explicar e interpretar à luz de uma concepção de sistema e valor; portanto, como ordenamento de eficácia jurídica vinculada principalmente a elementos materiais de conteúdo. (BONAVIDES, p. 38)

A sistematização teórica a partir da observação de regularidades, das figuras jurídicas mais afeitas a expressar os problemas complexos, gerados no contexto do Estado social contemporâneo, armadas numa rede conceitual característica da dogmática, poderia esclarecer como ele evolui por meio dos programas de ação governamental. Esses seriam a articulação federativa e as condições para a estabilidade do financiamento aos direitos sociais, por exemplo. A linguagem jurídica das políticas públicas, em especial a abertura às formas próprias do direito privado, como decorrência da presença do mercado, produz tensão com a organização tradicional do Direito Público, baseada na centralidade do Estado.

Um outro problema, de cunho metodológico, diz respeito às fontes de pesquisa. O que pode ser original e importante na abordagem DPP é o uso rigoroso de fontes jurídicas primárias – essencialmente normas, leis, decretos, disposições normativas de tratados internacionais, regulamentos infra-legais, bem como os documentos oficiais dos processos de produção dessas normas, assim como decisões, judiciais e administrativas, acórdãos, pareceres, relatórios oficiais de órgãos públicos e organizações que participam no processo de produção das políticas públicas. A leitura crítica a ser feita deve considerar num primeiro plano o funcionamento do instituto jurídico em questão, com a maior precisão técnica possível. Feita essa apreensão, devidamente relatada e documentada, então se lançará mão de outras fontes críticas de análise.

Essa formalidade, que pode parecer excessiva, visa prevenir um problema recorrente, decorrente de uma apreensão equivocada da interdisciplinariedade, que consiste em elaborar análises jurídicas com pouca substância jurídica, apoiado basicamente em bibliografia que apresenta, em segunda mão, as fontes do problema, combinada com algum referencial teórico das áreas afins, como economia ou ciência política. O tipo de trabalho oposto, mais comum no campo da dogmática jurídica, entretanto, também não se compatibiliza com a abordagem DPP, uma vez que costuma tratar da subsunção dos problemas às normas de maneira muito estrita, sem estabelecer conexões fundamentadas com fatores determinantes das esferas política ou social.

**Referências bibliográficas**

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (2007). Prefácio. Políticas públicas no Brasil. Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques (organizadores). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 9-10.

ARRETCHE, Marta. (2018) Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil. A inclusão dos outsiders. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol 33, n. 96, p. 1-23.

AUER, A.; DELLEY, J.-D.; HOTTELIER M.; MALINVERNI, G. (2001). Avant-propos. Aux confins du droit: essais en l'honneur du Professeur Charles-Albert Morand. Andreas Auer et al (orgs.). Faculté de Droit de Genève. Bâle; Genève; Munich: Helbing et Lichtenhahn.

BERCOVICI, Gilberto (2004). O Estado desenvolvimentista e seus impasses: uma análise do caso brasileiro. Boletim de Ciências Económicas. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Vol. XLVII, p. 149-180.

BERCOVICI, Gilberto (2013). As origens do direito econômico: homenagem a Washington Peluso Albino de Souza. Rev. Fac. Direito UFMG, Número especial em memória do Prof. Washington Peluso Albino de Souza, p. 253-263.

BONAVIDES, Paulo (2009). Do país constitutional ao país neocolonial. A derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional. 4a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.

BUCCI, Maria Paula Dallari (2013). Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. São Paulo: Saraiva.

BUCCI, Maria Paula Dallari (2015). Quadro de referência de uma política pública. Primeiras linhas para uma abordagem jurídico-institucional (republicado em Colunistas Direito do Estado, disponível em http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional.

BUCCI, Maria Paula Dallari (2017). Contribuição para a redução da judicialização da saúde. Uma estratégia jurídico-institucional baseada na abordagem de Direito e Políticas públicas. In Judicialização da saúde: a visão do Poder Executivo (Maria Paula Dallari Bucci e Clarice Seixas Duarte, coords.). São Paulo: Saraiva, p. 31-88.

BUCCI, Maria Paula Dallari (2018). A Teoria do Estado entre o jurídico e o político. In Teoria do Estado: sentidos contemporâneos. Maria Paula Dallari Bucci e Murilo Gaspardo (organizadores). São Paulo: Saraiva, p. 27-74.

BUCCI, Maria Paula Dallari (2018b). Constituição, política e políticas públicas. In 30 anos da Constituição de 1988. Uma jornada democrática inacabada. Carlos Bolonha e Fabio Corrêa Souza de Oliveira (orgs.). Rio de Janeiro, p. 119-132.

BUCCI, Maria Paula Dallari (2019). Pesquisa em direito e políticas públicas. In Pesquisa em Direito: Métodos, Técnicas e Abordagens. Rafael Mafei Rabelo Queiroz e Marina Feferbaum (orgs.). São Paulo: Saraiva, p. 361-378.

BUCCI, Maria Paula Dallari, e COUTINHO, Diogo (2017). Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais. Diogo Coutinho; Maria Carolina Foss e Pedro Salomon Moualem (orgs.). São Paulo: Blucher, pp. 313-340, disponível em https://openaccess.blucher.com.br/article-details/12-20820.

BUCCI, Maria Paula Dallari, e DUARTE, Clarice Seixas (2017). Judicialização da saúde: a visão do Poder Executivo (coletânea). São Paulo: Saraiva.

CAILLOSSE, Jacques (1999). Morand Charles-Albert, Le droit néo-moderne des politiques publiques, coll. « Droit et Société », 1999. In: Droit et société, n°42-43, 1999. Justice et Politique (II) pp. 511-519; disponível em http://www.persee.fr/doc/dreso\_0769-3362\_1999\_num\_42\_1\_1762. Acesso em 06/06/2016.

CAILLOSSE, Jacques (2000). Le droit comme méthode? Réflexions depuis le cas français. In L’analyse des politiques publiques aux prises avec le droit. Didier Renard, Jacques Cailosse, Denys de Béchillon (orgs.). Paris: LGDJ, p. 27-68.

CALSAMIGLIA, Alberto (1990). Introducción a la Ciencia Jurídica. 3a edição. Barcelona: Editorial Ariel S.A.

CANOTILHO, J.J.Gomes (2008). Estado pós-moderno e Constituição sem sujeito. In “Brancosos” e interconstitucionalidade. Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. J.J.Gomes Canotilho. 2a edição. Coimbra: Almedina, p. 131-162.

CLUNE, William (1993). Law and Public Policy: Map of an Area. Southern California Interdisciplinary Law Journal, vol. 2, p. 1-39.

COMPARATO, Fábio Konder (2012). O indispensável Direito Econômico. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 101, n. 923, p. 37-52.

COUTINHO, Diogo (2013). O direito nas políticas públicas. In A política pública como campo multidisciplinar (Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faris, orgs.). São Paulo: Ed. Unesp/Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, pp. 181-200.

COUTINHO, Diogo (2016). O Direito Econômico e a construção institucional do desenvolvimento democrático. Revista Estudos Institucionais. Rio de Janeiro, vol. 2, 1, p. 214-262.

DE PAULA, Felipe (2016). Avaliação legislativa no Brasil: limites e possibilidades. Tese de doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito.

EASTON, David (1970) [ed. original 1966]. Estratégias alternativas de pesquisa teórica. In Modalidades de análise política. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

EWALD, François (1988). The concept of social law. In Dilemmas of law in the welfare state (Gunther Teubner, ed.). New York/Berlin: Walter de Gruyter, p. 40-75

FARAH, Marta (2016). Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 50 (6): 959-979, nov/dez 2016.

FERRAZ Jr, Tércio Sampaio (1994). Introdução ao Estudo do Direito. Técnica, Decisão, Dominação. 2a ed. São Paulo: Atlas.

FLUECKIGER, Alexandre (2019). (Re)faire la loi. Traité de légistique à l’ère du droit souple. Berna: Stämpfli. http://archive-ouverte.unige.ch.

GASPARDO, Murilo (2018). Pesquisa empírica e Teoria do Estado: a experiência da avaliação legislativa da Emenda do Programa de Metas. Revista de Estudos Empíricos em Direito (Brazilian Journal of Empirical Legal Studies), vol. 5, n. 3, dez 2018, p. 30-49.

JOUANJAN, Olivier; MAULIN, Eric (2012). La théorie de l’État entre passé et avenir. Journées en l’honneur de Carré de Malberg. Revue de droit politique, n. 8, setembro 2012. http://juspoliticum.com/article/Introduction-La-theorie-de-l-Etat-entre-passe-et-avenir-Journees-en-l-honneur-de-Carres-de-Malberg-549.html (acesso 07.10.2019)

KENNEDY, Duncan (1983). The political significance of the structure of the Law School curriculum. Seton Hall Law Review, vol. 14: 1; p. 1-16.

KREIS, Anthony Michael, e Christensen, Robert K. (2013) Law and public policy. The Policy Studies Journal, vol. 41, n. S1, p. S38-52.

MACHADO, Maira Rocha (2017) O estudo de caso na pesquisa em direito. Machado, Maíra Rocha (org.). Pesquisar empiricamente o direito. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, p. 357-390.

MARQUES, Eduardo (2013). In A política pública como campo multidisciplinar (Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faris (orgs.). São Paulo: Editora Unesp/Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio (2013). A política pública como campo multidisciplinar (coletânea). São Paulo: Editora Unesp/Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

MARQUES NETO, Floriano P.A. (2019). Comentários à Lei n. 13.655/2018. Belo Horizonte, Forum.

MORAND, Charles-Albert (1999). Le droit neo moderne des politiques publiques. Paris: LGDJ.

OSTROM, Elinor (2007). Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework. In: Theories of the policy process. Paul Sabatier (org.). Colorado: Westview Press, 2007. p. 21-63.

OSTROM, Elinor (2011) [1990]. El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva. 2a ed. em espanhol. Tradução e revisão técnica de Leticia Merino Pérez. México: Fondo de Cultura Económica/Universidad Nacional Autónoma de México.

QUIRINO, Carina de Castro (2019). Regulação comportamental: justificação, diagnósticos e aplicação em políticas públicas no Brasil. Tese de doutorado. Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ).

SABATIER, Paul (2007). Introduction: the need for better theories. In: Theories of the policy process. Paul Sabatier (org.). Theories of the policy process. Colorado: Westview Press, 2007. p. 3-20.

SALINAS, Natasha Schmitt Cacia (2013). Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. Brasília, Revista Brasileira de Políticas Públicas, vol. 3, n. 2, jul-dez 2013, p. 229-250.

SOARES, Fabiana de Menezes (2007). Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro de otimização de uma melhor legislação. Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte, n. 50, jan.- jul., 2007, p. 124-142.

SOUZA, Celina (2007). Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In Políticas públicas no Brasil. Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques (orgs.). Rio de Janeiro: Fiocruz.

SOUZA, Celina (2018). Coordenação de políticas públicas. Brasília: ENAP.

1. Professora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). [↑](#footnote-ref-1)
2. O léxico na área de políticas públicas, em português como em língua inglesa, é uma fonte particular de problemas, a começar pelas distinções essenciais entre *politics* e *policies*. Adota-se aqui a locução *políticas públicas*, no plural, visto ser a mais utilizada no vocabulário corrente para designar o gênero de que trata o artigo. A expressão no singular comumente designa uma política pública em especial. [↑](#footnote-ref-2)
3. Algumas reflexões sobre o problema do método e suas estratégias constam do cap. 4 de *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas* (BUCCI, 2013). [↑](#footnote-ref-3)
4. A expressão em inglês foi mantida para facilitar a diferenciação entre o subcampo proposto por Kreis e Christensen e a abordagem Direito e Políticas Públicas defendida neste artigo. [↑](#footnote-ref-4)
5. As traduções contidas no artigo são minhas, exceto quando informado de forma diversa. [↑](#footnote-ref-5)
6. É o caso, em São Paulo, dos cursos de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes e Ciências da USP (EACH) e da Universidade Federal do ABC (UFABC), bem como o curso de Direito da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), entre outros. [↑](#footnote-ref-6)
7. Adota-se aqui termo *multidisciplinar,* na linha de MARQUES e FARIA, referindo-se à convivência entre campos disciplinares que dialogam, mantendo seus limites originais. Com base em Piaget, os autores diferenciam essa relação da *interdisciplinar,* na qual “cria-se uma interação entre duas ou mais disciplinas em uma mesma investigação, havendo intercâmbio e integração, sendo os conceitos e teorias utilizados repensados conjuntamente e as metodologias compartilhadas pelas várias disciplinas. (…) Na transdisciplinariedade, vista como etapa superior da integração entre as disciplinas, a cooperação entre as várias áreas é tamanha que se torna difícil separá-las, o que poderia desembocar na criação de uma nova macrodisciplina.” (p. 15-16, nota 3). [↑](#footnote-ref-7)
8. No Congresso de 2019 da IPPA (*International Public Policy Association*), instituição que congrega pesquisadores do mundo inteiro sobre as políticas públicas, dentre quase 200 grupos de trabalho não havia um sequer que tratasse do tema pelo ângulo jurídico. No anúncio da recém-criada revista da Associação, havia um convite amplo, para colaborações de todas as correntes. *“The journal hosts contributions on theories of the policy process, empirical tests of models, agenda-setting, decisions, policy instruments policy types, policy change, policy implementation, evaluation & appraisal, and a host of other social-scientific issues revolving around public policy. IRPP publishes both comparative studies and single case studies. Methodologically, it is completely open to individual methods (such as experiments, statistics, qualitative and interpretive methods) as well as to mixed-methods contributions. The IRPP does not discriminate against any ontological presupposition. An important aim of the journal is to publish research that has high translation value – by this, we mean policy research that makes a broad range of findings available to policy-makers, civil society organizations, pressure groups and citizens concerned about policy issues.* ***The journal does not accept political/policy commentary, explanations of legislation and courts decisions, and personal opinions.****”* (http://www.ippapublicpolicy.org/announcement/international-review-of-public-policy-irpp-submit-an-article/224). A ressalva, em destaque no original, coloca no mesmo nível de produção indigna de crédito acadêmico as opiniões pessoais, as análises de legislação e decisões judiciais. Nos foros multidisciplinares no Brasil, embora com mais cortesia, a abertura para o direito não é muito distinta. [↑](#footnote-ref-8)
9. Em trabalhos anteriores, foi utilizada a expressão “abordagem *de* Direito e Políticas Públicas” (BUCCI, 2017; BUCCI e COUTINHO, 2016), que aqui se simplifica para a forma “abordagem Direito e Políticas Públicas”. [↑](#footnote-ref-9)
10. Os critérios eram os seguintes: i. estrutura do sistema de recursos; ii. atributos e comportamento de quem se apropria dos recursos; iii. as regras usadas por essas pessoas; iv. os resultados que decorriam do seu comportamento. [↑](#footnote-ref-10)
11. Os artigos de Carlos Toledo, Frederico Haddad, Ighor Rafael de Jorge, Marcelo Chilvarquer, Rafael Taranto Malheiros e Sérgio Valente, neste dossiê, consistem em estudos aplicados que sobre temas específicos, que ao utilizar conscientemente métodos afeitos à abordagem DPP (alguns deles referidas no item 6, abaixo) tem, entre seus efeitos, além de produzir uma compreensão mais abrangente do problema examinado, o efeito de validar a metodologia. No mesmo sentido, os artigos de Clarice Seixas Duarte e Patrícia Ulson Werner. [↑](#footnote-ref-11)
12. Ver artigo de Matheus Silveira de Souza, neste dossiê, que registra a pesquisa na bibliografia internacional da produção específica sobre Direito e Políticas Públicas. [↑](#footnote-ref-12)
13. “*Law in action versus law in books* era uma coisa e a outra eram estudos de viabilidade ou de implementação. *Law*-e-x significava que depois de demonstrar que o mundo real não era igual ao pintado pela doutrina, você fazia um estudo para mostrar que um programa legislativo específico deveria ser aprovado. Era um apelo à ciência social para justificar um programa público de reforma legislativa.” (KENNEDY, p. 5). *Law*-e-x, segundo o mesmo autor, é uma referência aos estudos de *Law and Economics*, *Law and Development* e outras áreas de estudos interdisciplinares surgidos nos anos 1960, na mesmo impulso de reformismo social e jurídico. [↑](#footnote-ref-13)
14. A expressão Direito Público, para o autor, tem diferenças em relação ao sentido que comumente lhe atribuímos: “Não havia um corpo significativo de direito administrativo em nenhum país de língua inglesa até a criação do *welfare state*, com seus programas de assistência pública e suas múltiplas formas de intervenção na vida econômica. […] Se tomarmos o direito administrativo, direito do trabalho, direito antitruste, direito dos serviços públicos [*public utilities*] e da tributação em conjunto, esses corpos jurídicos encarnam o objetivo de transformação social por meio de programas legislativos.” (KENNEDY, p. 3-4) Em outra passagem o autor acrescenta os direitos ambiental, municipal, do consumidor e da saúde (p. 8). [↑](#footnote-ref-14)
15. As clínicas jurídicas eram serviços de atendimento à população carente, criados para proporcionar “aos estudantes de classe média experiências de contato direto com a vida real dos pobres” (KENNEDY, p.7). [↑](#footnote-ref-15)
16. O termo na redação original é “social engineering”, que considerei mais próximo da noção de “instrumentalismo jurídico” em nosso contexto. [↑](#footnote-ref-16)
17. O autor cita como exemplos o *Equal Employment Act*, que autoriza o governo a processar empresas que discriminem para a oferta de emprego com base em raça e outros fatores, e a regulamentação do transporte escolar. [↑](#footnote-ref-17)
18. Professor da Faculdade de Direito Universidade de Genebra e membro do *Centre d’étude, de technique et d’évaluation législatives* (CETEL). [↑](#footnote-ref-18)
19. Esse ponto foi abordado em Bucci, 2018. [↑](#footnote-ref-19)
20. Exemplos disso são os programas de qualidade regulatória da OCDE e de qualidade normativa da Europa *Better Legislation, Better Regulation e Smart Regulation* (DE PAULA). [↑](#footnote-ref-20)
21. O estudo das políticas públicas desdobrado em cada um desses processos consistia na segunda parte da disciplina de pós-graduação Direito e Políticas Públicas: Fundamentos, que foi oferecida em cinco edições, entre 2014 e 2018, com pequenas variações no programa de cada edição, na Faculdade de Direito da USP. [↑](#footnote-ref-21)
22. O Quadro de Referência vem sendo utilizado em disciplinas nos cursos na Faculdade de Direito da USP, e por pesquisadores do Mackenzie, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Viçosa e outras instituições, como apoio para a discussão de aspectos jurídicos. Dessa experiência foram extraídas algumas orientações metodológicas para a realização de trabalhos com base na abordagem DPP (BUCCI, 2019). [↑](#footnote-ref-22)
23. Ver artigo de Isabela Ruiz e Maria Paula Dallari Bucci neste dossiê. [↑](#footnote-ref-23)
24. Sobre esse ponto e a questão da interdisciplinariedade na abordagem DPP, ver artigos de Ester Rizzi e Luiz Gustavo Bambini de Assis e Emiliano Brunet, neste dossiê. [↑](#footnote-ref-24)
25. Maurício Pietrocola, comunicação sobre Metodologia e interdisciplinariedade, em Semana Pedagógica 2019, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. [↑](#footnote-ref-25)
26. Os estudos de Legística no Brasil tem se desenvolvido numa vertente própria, sob a liderança profa. Fabiana de Menezes Soares, da UFMG, e outros pesquisadores. [↑](#footnote-ref-26)
27. Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das *políticas públicas* a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. [↑](#footnote-ref-27)