



SESSÃO TEMÁTICA Nº 04 - DIÁLOGOS ENTRE O CAMPO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO: DESAFIOS DEMOCRÁTICOS EM TEMPOS DE REDEFINIÇÕES POLÍTICAS

O papel do Direito na análise interdisciplinar de políticas públicas: uma emergente agenda de pesquisa?¹

Likem Edson Silva de Jesus/Universidade Federal do Sul da Bahia
Carolina Bessa Ferreira de Oliveira/Universidade Federal do Sul da Bahia

Resumo:

O tema das políticas públicas, seu estudo e campo teórico constitui um debate transversal, que possibilita múltiplos olhares e evoca uma necessária interdisciplinaridade por abarcar diversas áreas das Ciências Humanas e Sociais, associando-se de maneira preponderante à problemática do Estado e da promoção de ações públicas e sociais. No caso dos estudos jurídicos, é possível observar um crescente interesse de pesquisadores sobre o tema, contudo, há um campo a se avançar quanto aos estudos sobre o papel do Direito sob esse prisma interdisciplinar na análise – e até mesmo na formulação e implementação – das políticas públicas. Explorar essa lacuna é o objetivo do presente artigo. Para tanto, parte-se da relação entre política, Direito e ação do poder público e apontam-se possíveis sentidos de pesquisas que articulem as tensões entre a dimensão jurídico-institucional dos processos político-administrativos do Estado e as demandas sociais por participação e efetivação de direitos. Fundamentando-se em abordagem qualitativa e estudo bibliográfico, primando-se por referenciais ancorados notadamente nas pesquisas de Bucci (1997; 2002; 2006; 2008; 2013), o estudo considera que há uma proximidade de ordem prática entre o Direito e o campo das políticas públicas, e buscando uma conciliação que seja também acadêmica, as conclusões indicam que o principal desafio dessa agenda de pesquisa consiste na formação de profissionais capazes de entender que a construção e o desenvolvimento das bases institucionais que materializam os princípios e normas que preconizam os direitos de igualdade,

¹ Este texto é a versão de um capítulo de livro intitulado *O papel do direito na análise de políticas públicas: um debate interdisciplinar*, originalmente publicado pelos autores na coletânea *Estado e sociedade sob olhares interdisciplinares: experiências participativas, disputas narrativas, território e democracia* (Edufba, 2020).

de liberdade e, notadamente, sociais, é também um objeto de análise jurídica interdisciplinar, que alcança a ação governamental e pode, desse modo, contribuir diretamente para a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos pelo Estado.

Palavras-chave: Direito. Políticas públicas. Interdisciplinaridade.

INTRODUÇÃO

O tema das políticas públicas, seu estudo e campo teórico, vem ocupando cientistas e campos de pesquisa sob diferentes enfoques. Trata-se de um debate transversal que possibilita múltiplos olhares e evoca uma necessária interdisciplinaridade por abarcar áreas das Ciências Humanas e Sociais como a Sociologia, a Ciência Política e a Administração, associando-se de maneira preponderante à problemática do Estado e da promoção de ações públicas e sociais.

No caso do Direito, é possível observar um crescente interesse de pesquisadores sobre o tema, sobretudo no que se refere aos estudos sobre a judicialização de políticas públicas e sobre o papel do Direito na instrumentalização e legitimação jurídica delas, com ênfase nas práticas estatais e demandas sociais dirigidas à realização de direitos sociais que emergem no contexto pós Constituição Federal de 1988, como exemplifica estudo de Comparato (1998). Por outro lado, há um campo a se avançar no que diz respeito aos estudos sobre o papel do Direito sob um prisma interdisciplinar na análise – e até mesmo na formulação e implementação – das políticas públicas.

Nesse sentido, partindo da relação entre política, Direito e Estado, e como resultado de reflexões teórico-metodológicas realizadas no âmbito do Programa de Pós-graduação em Estado e Sociedade (PPGES) da Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB)², o presente artigo visa promover esse debate. Para tanto, fundamenta-se em uma abordagem qualitativa e em estudo bibliográfico, primando-se por referenciais ancorados, notadamente, nas pesquisas de Maria Paula Dallari Bucci.

O artigo estrutura-se em duas sessões temáticas, iniciando-se pela discussão sobre a relação entre política, Direito e ação do poder público voltada à concretização de direitos sociais, cujo conteúdo perpassa as dimensões históricas dos direitos no Estado moderno e busca articular as tensões entre a dimensão jurídico-institucional dos processos político-administrativos do Estado e as demandas sociais por participação, realização e proteção de direitos sociais, cuja concretização é eficientemente verificada por meio da implementação de políticas públicas. A

² A referida pesquisa parte de uma análise jurídica do Programa Minha Casa, Minha Vida, política habitacional implementada pelo Governo Federal em 2009, para investigar as suas implicações com a interdição do direito à cidade aos seus beneficiários, baseando-se no referencial teórico-metodológico explorado no presente artigo. O trabalho é financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB).

segunda parte apresenta reflexões sobre as políticas públicas como objeto de análise jurídica, apontando a centralidade governamental no processo de planejamento e execução das políticas e, em seguida, problematiza uma crescente agenda de pesquisa que busca conciliar o Direito com a análise desse fenômeno, que constitui um campo de estudos eminentemente interdisciplinar.

1. A RELAÇÃO ENTRE POLÍTICA, DIREITO E A AÇÃO DO PODER PÚBLICO: A CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS PELO ESTADO

Bobbio (2004, p. 04) explica que os direitos não nascem todos de uma vez, mas quando devem ou podem nascer, em um ciclo dinâmico e histórico. Essa gênese é propiciada pelas lutas travadas no tecido social, pelos movimentos que tensionam a ordem política e econômica e que se desdobram em diferentes dimensões de direitos civis, políticos, sociais e difusos.

O conceito de Estado, em consequência disso, é constantemente (re)estruturado, tendo em conta que cada época propicia a elaboração de determinadas práticas jurídicas, por sua vez vinculadas às necessidades humanas e às relações sociais que as perpassam (WOLKMER, 2012, p. 15).

Marshall (1967), ao propor uma reconstrução histórica do Direito moderno, afirma que este se ampliou e se amplia progressivamente, separando sistematicamente as pretensões jurídicas em classes próprias. A doutrina discute se quanto a estas deve-se atribuir a nomenclatura “geração” ou “dimensão” e em que pese a nítida evolução histórica dos direitos fundamentais, acredita-se ser mais coerente a última denominação, tendo em vista que:

Não há como negar que reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementaridade, e não de alternância, de tal sorte que o uso da expressão ‘gerações’ pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual há quem prefira o termo ‘dimensões’ dos direitos fundamentais. (SARLET, 2009, p. 45)

Numa perspectiva cronológica, Marshall estabelece que a constituição dos direitos de liberdade deu-se no século XVIII, dos direitos políticos de participação, no século XIX e dos direitos sociais de bem-estar, no século XX.

De acordo com essa classificação, os direitos de primeira dimensão referem-se às liberdades negativas clássicas, como o direito à vida e à propriedade, que enfatizam o princípio da liberdade, com foco no indivíduo, configurando os direitos civis; a segunda dimensão de direitos é composta por instrumentos que garantem a participação no exercício do poder político, seja como membro eleito de um dos organismos integrantes do Estado ou como seu eleitor; e, por

fim, a terceira dimensão centra-se no elemento social, em consonância com a ideia de igualdade material, e visa a promoção da saúde, da educação, do trabalho, da moradia e da previdência e assistência social, por exemplo, que demandam uma atuação estatal prestacional através de políticas públicas e sociais.

Ao abordar esse processo que se desdobra historicamente, Marshall aponta que enquanto em sociedades pré-modernas/tradicionais, os direitos e os deveres de cada pessoa dependiam diretamente da honra atribuída ao grupo a que o sujeito se integrava, vinculando-se a ideia de *status*, na modernidade pós-tradicional prevalece o princípio de que todos são livres e iguais. Nesse sentido, caberia ao Estado moderno uma postura garantidora de direitos fundamentais individuais e sociais, que inclusive funcionam como limitante de arbítrios e abusos no poder político.

Bobbio (2004), em sua categorização, concorda com Marshall quanto à primeira dimensão relativa aos direitos civis individuais, mas propõe que a segunda se relacione com as liberdades positivas, reais ou concretas, com vistas ao mencionado princípio da igualdade material que deve ser garantida a todo ser humano. Traçando um paralelo entre estes e os direitos de primeira dimensão, Marmelstein elucida que:

[...] os direitos de primeira geração tinham como finalidade, sobretudo, possibilitar a limitação do poder estatal e permitir a participação do povo nos negócios públicos. Já os direitos de segunda geração possuem um objetivo diferente. Eles impõem diretrizes, deveres e tarefas a serem realizadas pelo Estado, no intuito de possibilitar aos seres humanos melhores qualidade de vida e um nível de dignidade como pressuposto do próprio exercício da liberdade. Nessa acepção, os direitos fundamentais de segunda geração funcionam como uma alavanca ou uma catapulta capaz de proporcionar o desenvolvimento do ser humano, fornecendo-lhe as condições básicas para gozar, de forma efetiva, a tão necessária liberdade. (2008, p. 50)

Ressalte-se que a positivação de tais direitos nos ordenamentos jurídicos ocidentais é fruto de processos revolucionários e de movimentos constitucionalistas modernos: os direitos de primeira dimensão foram uma resposta do Estado Liberal ao Absolutista e corresponderam à fase inaugural do constitucionalismo no Ocidente, reivindicado pelas revoluções liberais francesas e norte-americanas. A dimensão subsequente, a seu turno, foi impulsionada pela Revolução Industrial a partir do século XIX, marcada pela luta do proletariado e fixada após a I Guerra Mundial, no início do século XX, o que fica evidenciado, dentre outros documentos, pela Constituição do México, de 1917, de Weimar (Alemanha), de 1919, e pelo Tratado de Versalhes do mesmo ano. No Brasil, o fenômeno se verifica em 1934, com a promulgação da primeira Constituição do governo Vargas.

Na sequência da ampliação, para Bobbio, os direitos de terceira dimensão consagram os princípios da solidariedade ou fraternidade, sendo atribuídos genericamente a todas as formações sociais, protegendo interesses de titularidade coletiva ou difusa, como o direito à autodeterminação dos povos, à propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e à comunicação, sem se destinar restritamente à proteção dos interesses individuais, de um grupo ou de um determinado Estado. Sobre o processo evolutivo dos direitos, o autor arremata:

Os direitos de terceira geração, como o de viver num ambiente não poluído, não poderiam ter sido sequer imaginados quando foram propostos os de segunda geração, do mesmo modo como estes últimos (por exemplo, o direito à instrução ou à assistência) não eram sequer concebíveis quando foram promulgadas as primeiras declarações setecentistas. Essas exigências nascem somente quando nascem determinados carecimentos. Novos carecimentos nascem em função da mudança das condições sociais e quando o desenvolvimento técnico permite satisfazê-los. (BOBBIO, 2004, p. 10)

Em ambas classificações indicadas, o que se percebe é que em determinado momento político-social-histórico, para que se alcance a ideia de cidadania, é necessário ir além do reconhecimento formal e normativo de uma capacidade de direitos. O direito de propriedade, de primeira dimensão, não consiste, por exemplo, na distribuição de terras, mas na possibilidade de adquiri-la e, neste caso, protegê-la. De igual maneira, a participação efetiva como membro da comunidade política e uma série de outras liberdades formalmente asseguradas só poderiam ser de fato fruídas pelo indivíduo a partir da implementação de direitos sociais que transformassem os aspectos qualitativos da desigualdade através de uma atuação positiva do poder público. Chauí (2012, p. 151), nesse sentido, lembra que a mera declaração do direito à igualdade não faz existir os iguais, de modo que seu sentido e importância encontram-se no fato de que ela abre o campo para a criação da igualdade por meio das exigências, reivindicações e demandas dos sujeitos sociais; de igual modo, a simples declaração do direito à liberdade não a institui concretamente, mas abre o campo histórico para a criação desse direito pela prática política. Bucci, a esse respeito:

A percepção dessa evolução evidencia que a fruição dos direitos humanos é uma questão complexa, que vem demandando uma aparato de garantias e medidas concretas do Estado que se alarga cada vez mais, de forma a disciplinar o processo social, criando modos de institucionalização das relações sociais que neutralizem a força desagregadora e excludente da economia capitalista e possam promover o desenvolvimento da pessoa humana. (2006, p. 04)

Ainda que o Estado tenha evoluído numa perspectiva menos opressora, não é retirada a sua condição de sociedade política fundada no poder. A resistência a esse poder pelos movimentos sociais produziu um espaço diferenciado de disputa caracterizado pela busca da cidadania, o

Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, denominado por Santos (2002) de capitalismo organizado, observa-se a necessidade de intervenção do Estado para regular os mercados e a crescente desigualdade dos agentes econômicos de um lado e, do outro, o crescimento das grandes empresas e do controle que estas exerciam sobre os processos econômicos e o poder político. Esse reconhecimento político das externalidades sociais do desenvolvimento capitalista levou à politização de algumas dimensões da questão social.

De acordo com o autor, todo esse cenário é resultado de um pacto social entre o capital e o trabalho, sob a égide do Estado, que conduz a uma nova forma de política:

O impacto do novo modo de regulação social no direito foi enorme. A monitorização intensificada dos processos económicos e sociais levada a cabo pelo Estado conduziu ao desenvolvimento de novos domínios do direito, como o direito económico, o direito do trabalho e o direito social, todos eles com a característica comum de conjugarem elementos de direito privado e direito público, esbatendo assim ainda mais a linha de demarcação entre Estado e sociedade civil. [...] As constituições deixaram de ser a concepção de um Estado burocrático e de um sistema político apertadamente definido para se transformarem num terreno de intermediação e negociação entre interesses e valores sociais conflitantes. (SANTOS, 2002b, p. 149)

Nele, a legitimação e manutenção do paradigma de dominação são feitas em torno de direitos fundamentais garantidores de liberdades individuais, de participação na esfera pública, de condições mínimas de existência humana digna e da própria perspectiva de democracia. No entender de Santos (2002b, p. 152), o Direito foi despromovido da categoria de princípio legitimador do Estado para a de instrumento de legitimação do Estado. Isso demanda uma atuação governamental mais precisa e focalizada, através de políticas públicas.

2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO OBJETO DE ANÁLISE JURÍDICA

As políticas públicas são, em geral, definidas como as decisões e as ações governamentais resultantes da atividade política, que mobilizam estrategicamente interesses e conflitos da coletividade. Rúa (2014, p. 19) acrescenta que esse fenômeno é revestido do poder extroverso - sendo este, expressão do poder regulatório estatal que ultrapassa os seus próprios limites organizacionais e se estende sobre a sociedade como um todo - e da autoridade do Estado, diferenciando-o, desta forma, das atividades privadas de interesse público.

Secchi (2013, p. 2) define, por sua vez, como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Trata-se, portanto, de um campo de disputas, conflitos e múltiplos interesses envolvidos, no qual o Direito pode funcionar como legitimador de práticas hegemônicas e autoritárias, mas também como ferramenta de luta e conquistas de novas políticas públicas.

Políticas públicas podem, assim, ser entendidas também como aquilo que um governo decide fazer ou aquilo que deixar de fazer (DYE, 1972 *apud* HOWLETT, 2013).

Também chamando atenção para a centralidade estatal quando se trata da definição do que seriam as políticas públicas, Souza faz uma breve revisão de literatura, ressaltando que não existe um único ou melhor conceito:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (SOUZA, 2006, p. 24)

Não se trata, contudo, de qualquer ação governamental, mas de uma concepção comunitarista e republicana de gestão pública (OHLWEILER, 2007, p. 269), isto é, que visa a alocação de recursos para proteção e promoção social através do acesso a bens e serviços, transferências de renda e regulação. Essa atuação orientada no sentido da igualdade, da justiça e da cidadania social, objetiva a ampliação do alcance dos direitos civis e políticos, que embora mais antigos, historicamente destinaram-se às camadas privilegiadas das sociedades, que não dependiam de programas do Estado para satisfação de suas necessidades básicas.

Disso depende a própria noção de democracia, não numa perspectiva liberal, como regime da lei e da ordem para a garantia das liberdades individuais, afinal essa definição “significa, em primeiro lugar, que a liberdade se reduz à competição econômica da chamada livre iniciativa e à competição política entre partidos que disputam eleições” (CHAUÍ, 2012, p. 149), mas aquela voltada para a criação de uma sociedade democrática, pautada na soberania popular, na ampliação de direitos já existentes e no reconhecimento de novos direitos que ampliem o núcleo jurídico da dignidade humana. A figura do Estado, portanto, é indispensável, considerando que a concretização de um objetivo de ordem pública – de um direito – demanda a movimentação da máquina governamental.

O campo de estudo das políticas públicas, que engloba a normatização dos direitos sociais, a ação do poder público e a concretização da cidadania, é intrinsecamente interdisciplinar. A análise desse objeto multifacetado combina técnicas das Ciências Sociais Aplicadas, oriundas da Ciência Política, com desdobramentos nos campos da Economia e da Administração Pública, visando à aproximação do problema central, o processo decisório governamental (BUCCI, 2008, p. 227).

Destaca-se que o aparelho estatal é constituído de instituições jurídicas, criadas e conformadas pelo Direito, que instrumentaliza a ação do poder público (BUCCI, 2008). Compreender as políticas públicas dentro dessa categoria de análise se faz necessário, portanto, a partir do momento em que se buscam através dele as formas de implementação e efetividade dos direitos humanos e sociais.

Vale salientar que, na análise aqui proposta, é preciso transpor uma visão jurídica que se encerra num conjunto de normas estatais e que é reduzida à pura legalidade, rompendo com abordagens positivistas e apegando-se numa visão dialética que contemple as pressões coletivas que surgem no seio da sociedade civil, como indica a evolução já apontada quanto à positivação de garantias fundamentais em suas respectivas dimensões. De igual modo, não se trata de uma perspectiva que coloca o Direito em posição de neutralidade, como mera ferramenta de organização do poder, mas que o localiza dentro do processo histórico e reconhece a articulação e constante atualização dos princípios básicos da justiça social, segundo padrões de reorganização da liberdade que se desenvolvem nas lutas sociais do homem (LYRA FILHO, 1982, p. 53/55).

Essa posição também implica naquilo que Ohlweiler (2007, p. 274) indica como superação da concepção de estrutura administrativa do modo de ser liberal, baseada na separação metafísica entre Estado e sociedade, na centralização do poder e na construção de uma relação hierarquizada com os cidadãos. Ademais, pensar em políticas públicas dentro das balizas do Estado Democrático de Direito requer compreender os sentidos do constitucionalismo moderno, que inclui nas cartas constitucionais normas de carácter programático, orientadas por princípios fundamentais³, a serem cumpridas e que se tornam, como aponta Bercovici (2005, p. 58-59 *apud* OHLWEILER, 2007, p. 275), a premissa material da atuação política dos governos.

Em verdade, a Constituição Federal como base da fixação das políticas públicas, que obriga o legislador infraconstitucional e o agente público a seguirem previamente o caminho traçado ou direcionado em seu texto, por si só denota a importância do componente jurídico neste campo de estudo. Agrega-se à essa questão a dimensão participativa do processo de formulação, execução e avaliação de políticas públicas, vez que a existe o estímulo constitucional para a parceria entre sociedade civil e poder público na consecução dos objetivos da República. Isso exige uma mudança de perspectiva na relação Administração Pública-cidadãos, no sentido de romper relações hierarquizadas e de retomar qualificadamente o vínculo entre povo e poder.

³ No caso do Brasil, o art. 1º da Constituição Federal de 1988 estabelece a cidadania e a dignidade da pessoa humana como fundamentos da República e indica como objetivos, no art. 3º, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Diante disso, Bucci (2006, p. 02) chama atenção para o desafio consistente na superação daquilo que define como “esterilização do direito público” em sua função de organização das relações cambiantes e dinâmicas entre Estado, Administração Pública e sociedade e que acaba por replicar um padrão epistemológico típico do positivismo, em que o Direito se reveste de objetividade e distanciamento das dinâmicas sociais. Para se alcançar os valores democráticos e de cidadania, as questões jurídicas voltadas a esse cenário precisam levar em conta mais do que regras em sentido estrito, se fazendo necessário uma imbricação entre as dimensões política e jurídica que se entrelaçam no interior do Estado. A referida autora salienta que a tônica não é o controle do poder, ainda que isso seja importante, de forma renovada, mas examinar, a partir de categorias jurídicas fundamentais, como se forma e se exerce o poder político (BUCCI, 2013).

Tendo em vista que o aperfeiçoamento dos serviços públicos, bem como das políticas transversais de inclusão social, prescinde o domínio técnico dos mecanismos de funcionamento dos papéis do Estado e do governo, das relações políticas e da execução das decisões governamentais, o papel do Direito nesta análise é o de contribuir para compreensão

[d]o funcionamento do governo enquanto disparador e condutor de processos de transformação, com o emprego dos meios próprios do Estado ou postos à sua disposição, ou seja, os modos pelos quais se dá a conversão do impulso político em ação governamental, exposta à participação e ao contraditório social e à incidência das normas e controles de maneira geral. Não se trata apenas da visão política do fenômeno do governo juridicizado. Trata-se da perspectiva reversa, da visão a partir do interior do Estado, adotando-se a posição daquele que ocupa a “máquina” do governo, para examinar como opera sua instrumentalização jurídica no sentido da realização da democracia, em suas componentes políticas, mas especialmente sociais e econômicas. (BUCCI, 2013, p. 20)

Trata-se da construção do que Coutinho (2013, p. 12) chama de “tecnologia de implementação de políticas públicas”, que reconhece a pluralidade de caminhos estratégicos possíveis para que se cumpram os direitos sociais e o fato de que as políticas estão em constante processo de adaptação, ajustes e avaliações, num contraponto com a visão de um direito administrativo segue marcadamente liberal, de cunho predominantemente negativo, que se volta à contenção da discricionariedade do governo mais que à coordenação de sua ação (BUCCI, 2002, p. 11).

Essa concepção dialoga com as demais lições do autor (COUTINHO, 2013), que sistematiza os papéis do Direito para as políticas públicas em quatro perspectivas: a) direito como objetivo, que representa uma dimensão substantiva e positiva opções políticas, formalizando-a como cogentes; b) direito como arranjo institucional, uma dimensão estruturante, que define tarefas, competências e coordenações; c) direito como ferramenta, relativa a uma dimensão

instrumental, ao oferecer veículos para implementação dos fins das políticas e; d) direito como vocalizador de demandas, que assegura participação, *accountability* e mobilização.

2.1 O PAPEL DO DIREITO NA ANÁLISE INTERDISCIPLINAR DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA AGENDA DE PESQUISA?

Como se observa, é sobre o Direito que se assenta o quadro institucional no qual atua uma política. Bucci (2006) aponta que embora não haja um conceito jurídico de políticas públicas – mas um conceito estruturado a partir de categorias próprias da política ou da Administração Pública (e de dados históricos, econômicos e sociais da realidade) e de que se servem os juristas e pesquisadores da área – deve haver uma metodologia jurídica que busque descrever, compreender e analisar as políticas públicas, de modo a conceber as formas e processos jurídicos à elas correspondentes. Sobretudo quando se considera que não há na formação jurídica brasileira, de modo geral, uma preocupação na compreensão sobre a gestão do Estado (COUTINHO, 2013) e a dificuldade de transpor o sentido jurídico da literatura sobre as políticas públicas (FARRANHA; MIRANDA; PEREIRA, 2018).

Há um conjunto de publicações e obras de Bucci que inspiram reflexões – como as citadas neste trabalho – e, ao lado de pesquisas e outros trabalhos de cunho crítico, corroboram para pensar o papel do Direito na análise interdisciplinar das políticas públicas como uma crescente agenda de pesquisa, que ainda tem muito o que avançar, rompendo com paradigmas liberais, hegemônicos e formalistas do Direito.

Em 1997, a referida autora apresentou reflexões críticas sobre “por que estudar as políticas públicas em direito administrativo?”, fundando-se em concepções sobre a organização estrutural do poder e do Estado, ao que depreendeu ser as políticas públicas – como coordenação dos meios estatais disponíveis para a realização de objetivos sociais e políticos – um tema e problema de direito público. Na ocasião, a autora problematizou constituir-se as políticas públicas como uma categoria de análise jurídica, ao passo em que sistematizou noções sobre a forma como o Direito racionaliza o tema e sobre um possível “regime jurídico das políticas públicas”. Entretanto, ponderou que embora a ideia de um Estado provedor de serviços públicos tenha sido sucedida pela de um Estado implementador de políticas públicas, o Direito não foi capaz de elaborar um quadro teórico suficientemente maduro sobre o Estado e a função administrativa das políticas públicas.

É na obra “Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas” que Bucci (2013) vem apresentar argumentos que, efetivamente, balizam uma abordagem jurídica interdisciplinar

sobre as políticas públicas, estruturada nesse regime jurídico, que se constitui como um quadro referencial interdisciplinar de análise.

Para tanto, desenvolve o que denomina “Plano macroinstitucional”, atravessando a noção de governo como motor da política, os seus mecanismos de funcionamento e a sua progressiva juridificação, em que se verifica a tensão entre a política e as políticas públicas; “Plano microinstitucional”, condizente à ação governamental como núcleo de sentido das políticas públicas em sua processualidade; e “Plano mesoinstitucional”, dados os arranjos institucionais que incluem uma conformação jurídica, em que se acionam pontos de conexão entre o direito e as demais ciências sociais, úteis para a compreensão dos mecanismos de atuação do governo, evidenciando a interdisciplinaridade que marca esse campo de pesquisa. Atribui-se, portanto, um caráter transversal ao Direito, como elemento que permeia aspectos e processos que plasmam a agenda, a elaboração e a implementação das políticas públicas. Todavia, não se pretende reduzir ou limitar as políticas públicas a ele.

Na conclusão do livro, a autora assevera que o estado da pesquisa que relaciona Direito e políticas públicas ainda precisa avançar, ao que busca contribuir apresentando diretrizes para um método jurídico de análise e construção de políticas públicas, partindo da compreensão de que “a ausência ou debilidade de método podem comprometer o desenvolvimento de um campo ou abordagem”, razão pela qual “[...] é condição necessária para o trabalho sistemático e estruturado de análise jurídica das políticas públicas [...]” (BUCCI, 2013, p. 289).

A capacidade analítica dessa abordagem dependerá de uma visão funcional do Direito. Essa perspectiva também foi destacada por Bucci (2013), ao estabelecer que as políticas públicas são estruturadas por meio de um conjunto de processos que envolvem não apenas diversos agentes, mas uma intrincada rede institucional em que aqueles atuam em diferentes níveis, constituindo um complexo sistema de incentivos e desincentivos, limites e encorajamento, cooperação e conflito. Como já mencionado, essa visão ultrapassa uma teoria do Direito de cunho positivista, carecendo incorporar elementos que permitam discutir as diferentes funções das normas jurídicas que corporificam as políticas públicas e de que modo e em que grau elas influenciam a conduta daqueles que compõem seu público-alvo e os agentes públicos, estabelecendo, dessa maneira, uma interface com a sociologia (CASTRO; MELLO, 2017, p. 13).

A ciência do Direito se debruça sobre questões complexas e voltadas a desvendar possibilidades emancipatórias de grupos sociais e indivíduos (SANTOS, 2002a), de modo que pesquisas jurídicas a respeito de políticas públicas não poderiam analisá-la tão somente como um exercício de regulação social ou a uma sucessão de atos administrativos, mas sim como um processo dinâmico e articulado que pressupõe diferentes papéis e interações desempenhados pelo atores e instituições, relacionados a um contexto político. Dessa forma, compreende-se que há

latentes possibilidades de fortalecimento de uma agenda de pesquisa para a área jurídica que endosse o prisma interdisciplinar, em que o Direito poderia compor a partir de um papel mais participativo na discussão acerca dos ciclos e processos de elaboração e implementação das políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ampliação do papel do Estado, evidenciada historicamente, demanda dele novas capacidades e a criação de um ambiente institucional que contenha espaços representativos, participativos e de controle, suficientes para promover a inclusão dos múltiplos sujeitos e suas necessidades. Nesse cenário, à luz do que primam as constituições modernas, a Administração Pública precisa mediar, de um lado, os tensionamentos que surgem no seio das sociedades visando a efetividade e o alargamento do rol de garantias fundamentais, bem como do ideal de democracia e bem-estar social e, do outro, as burocracias típicas da ação política. Desse aparente conflito, nascem as políticas públicas, preponderante instrumento de concretização dos direitos sociais, cuja participação estatal tem uma dimensão ativa.

Ao longo do texto, demonstrou-se que há, nesse processo, uma proximidade de ordem prática entre o Direito e o campo das políticas públicas. Em busca de uma conciliação que seja também acadêmica, o principal desafio dessa agenda de pesquisa consiste na formação de profissionais capazes de entender que a construção e o desenvolvimento das bases institucionais que materializam os princípios e normas que preconizam os direitos de igualdade, de liberdade e, notadamente, sociais, é também um objeto de análise jurídica interdisciplinar, que não se encerra nos processos interpretativos de leis e jurisprudências, mas também alcança a ação governamental e pode, desse modo, contribuir diretamente para melhoria da qualidade dos serviços oferecidos pelo Estado, paralelamente e em conjunto com trabalhos da Ciência Política, da Sociologia, da Economia, da Antropologia, dentre outras áreas do conhecimento correlatas.

Essa proposta de interdisciplinaridade, que almeja novos horizontes para produção científica da pesquisa jurídica, atenta para a complexidade das relações sociais e engaja-se numa visão crítica da relação entre Direito, Estado e ação governamental, que perceba as políticas públicas como um fenômeno político, social e jurídico, indo além da análise tecnocrática de estruturas lógico-formais. Tal aproximação contribui para melhorar o desenvolvimento das capacidades institucionais da Administração Pública e compreender os impasses da efetivação de direitos. Essa nova concepção pode representar um diferencial em sociedades marcadas pela desigualdade e com histórico recente de militarização da esfera pública e repressão social, como é o caso do Brasil.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 30 jul. 2020.

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

_____. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

_____. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Orgs.). **Políticas públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

_____. O conceito de política pública em direito. In: _____. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, n. 133, jan./mar. 1997 Disponível em:
<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF?sequence=4>> Acesso em 20 jul. 2020.

CASTRO, Marco Tulio de Barros e.; MELLO, Maria Tereza Leopardi. Uma abordagem jurídica de análise de políticas públicas. **Revista de Estudos Empíricos**, v. 4, n. 2, p. 9-22, 2017.

CHAUÍ, Marilena. Democracia e sociedade autoritária. **Comunicação & Informação**, v. 15, n. 2, p. 149-161, 2012.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista dos Tribunais**, v. 737, p. 11-22, 1997.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **Política Pública como Campo Disciplinar**. Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Unesp, Ed. Fiocruz, 2013.

FARRANHA, Ana Cláudia; MIRANDA, Juliana Gomes; PEREIRA, Paulo Fernando Soares. DIREITO E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O QUE HÁ DE NOVIDADE? Uma experiência de ensino e uma metodologia para pesquisa. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 5, n. 2, p. 162-174, 2018.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Mishra; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. São Paulo: Altas, 2008.

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, Classe Social e “Status”**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

OHLWEILER, Leonel. A construção e implementação de políticas públicas: desafios do Direito administrativo moderno. **Verba Juris**, v. 6, n. 6, 2007.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 3. ed. rev. atua. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES; UAB, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. São Paulo: Cortez, 2002a.

_____. **Reinventar a democracia**. 2. ed. Lisboa: Gradiva Publicações, 2002b.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20-45, 2006.