
DIREITO E ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA: CONTEXTOS, CONTEÚDOS E DESAFIOS EM TEMPOS DE CRISE

*PUBLIC POLICY ANALYSIS AND LAW: CONTEXT, CONTENT
AND CHALLENGES IN CRISIS TIMES*

Ana Cláudia Farranha

Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp. Professora da Faculdade de Direito da UnB e do Programa de Pós Graduação em Direito (PPGD). Coordenadora do GEOPP (Grupo de Estudos Observatório de Políticas Públicas)

SUMÁRIO: Introdução; 1 Categorias de análise: elementos teóricos para organizar o estudo; 2 Como fazer uma análise jurídico-política das políticas públicas: aspectos metodológicos; 3 Estudos de casos e aplicação da metodologia apresentada; 4 Conclusão; Referências.

RESUMO: Esse texto reflete aspectos que buscam identificar os nexos entre efetivação do direito e a construção de políticas públicas. Tem como pergunta central: De que maneira estudos sobre Políticas Públicas possibilitam uma melhor compreensão da efetivação do Direito? Para tanto, parte-se de categorias que são utilizadas na análise em políticas públicas (Políticas Públicas - conceito, Análise de Política Pública, Controle Social e Participação, Acesso à Informação) para identificar como os aspectos do desenho institucional influenciam na efetivação dos direitos e das transformações da ordem jurídica. Por outro lado, ele, também apresenta alguns dos estudos de casos feitos pelo Observatório de Políticas Públicas (GEOPP – PPGD/UnB), bem como descreve a metodologia para análise destes e conclui apontando os desafios de interpretação de contextos e conteúdos em tempos de crise.

PALAVRAS-CHAVE: Direito. Políticas Públicas. Contexto. Conteúdo. Desafios.

ABSTRACT: This paper seeks to identify the links between enforcement of the law and the public policies process. It has central question: How the Public Policies studies enable a better understanding of the achievement of the law. It use the different categories of analysis in public policy (Public Policies - concept, Public Policy Analysis, Social Control and Participation, Access to Information) to identify how institutional design is important for effectiveness of Fundamental Rights. In other side, it presents some case in the public policy analysis from Public Policy Observatory (GEOPP/PPGD – UnB) and discusses some topics about methodology for case studies and in the end the conclusion examines the challenges for interpretation of context and content in crisis times.

KEYWORDS: Law. Public Policy. Context. Content. Challenges.

INTRODUÇÃO

Discutir o papel das Políticas Públicas e os efeitos do seu desenvolvimento tem sido um dos temas caros que vem interpelando os estudos na área jurídica. Assim, vê-se com clareza a intersecção de temas e problemas de pesquisas, os quais auxiliam a discussão que envolve as transformações do direito na ordem política, econômica e social. Nesse aspecto, a questão relevante sobre a qual esse texto se debruça é: De que maneira estudos sobre Políticas Públicas possibilitam uma melhor compreensão da efetivação do Direito?

Não se trata de uma resposta fácil e parte do trabalho do Observatório de Políticas Públicas (GEOPP/FD/PPGD) tem se voltado para isso. Assim, esse texto apresenta algumas categorias de análise que podem auxiliar no aprofundamento da questão levantada, bem como aponta aspectos metodológicos que envolvem o estudo e, aponta alguns exemplos de casos estudados com base nos aspectos definidos como teórico-analíticos. Por fim, a conclusão busca apontar alguns desafios de interpretação de contextos e conteúdos em tempos de crise.

1 CATEGORIAS DE ANÁLISE: ELEMENTOS TEÓRICOS PARA ORGANIZAR O ESTUDO

O estudo do Direito e da Análise da Política Pública vem se mostrando desafiador para os pesquisadores do campo jurídico, pois uma das tarefas que se coloca é a que se refere a compreensão da política pública nas suas múltiplas interações disciplinares. Seria ela apenas um imperativo do mundo jurídico? Seria ela um amontoado de decisões que ocorrem no marco do contexto burocrático? Seria ela sempre (e eternamente) um problema de agenda. Buscando trazer pistas que auxiliem na resposta à questão, buscou-se desenvolver uma tipologia que denomina-se de “categorias de análise” e que auxilia a compreender as características que estão presentes em diferentes políticas públicas e como tais categorias (que poderiam também ser chamadas de conceitos) são úteis para o estudo do campo transdisciplinar que se coloca diante de um analista. Assim, aponta-se a seguir algumas das categorias que foram escolhidas para compreensão de leis que dão origem a diferentes casos de estudo em políticas públicas:

- a) *Categoria 1 : Políticas Públicas.* Entende-se por Políticas Públicas um conjunto de ações que possibilitam a tomada de decisão sobre uma determinada questão política. Trata-se de um campo de estudos que envolve diversos conhecimentos e toma como

referência principal as análises vindas da Ciência Política. Assim, Souza (2006, p. 22), aponta alguns caminhos do campo em estudo:

O pressuposto analítico que regeu a constituição e consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes. A trajetória da disciplina, que nasce como subárea da ciência política, abre o terceiro e grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo político. O primeiro, seguindo a tradição de Madison, cético da natureza humana, focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais pra limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho seguiu a tradição de Paine e Tocqueville, que viam nas organizações locais a virtude cívica para promover o “bom” governo. O terceiro caminho foi o das políticas públicas como ramo da ciência política para entender como os governos optam por determinadas ações.

Na mesma linha de compreensão, os estudos desenvolvidos por Howlett, Ramesh e Perl (2013), acrescem a ideia de ciclo de políticas públicas, a perspectiva de subsistemas. Assim, cada programa ou ação governamental, corresponde a um ambiente institucional que desenvolve regras e parâmetros próprios, os quais permitem uma leitura singular acerca da interpretação do desenvolvimento da política pública (p.11-12). Nesse aspecto, não basta somente a existência da norma para dar sustentação a intervenção governamental, mas, é importante uma compreensão que assinale os elementos políticos (formação da agenda, processo decisório, formulação) e os aspectos que analisam as condições para o desenvolvimento desta intervenção (instrumentos de implementação, governança em múltiplos níveis, instrumentos de avaliação), ampliando o escopo da análise jurídica e conectando-a com as perspectivas multidisciplinares da análise em política pública.

Para explicar melhor o argumento acima, retoma-se as considerações de Bucci (2013), a formulação que a autora apresenta é a compreensão da política pública na sua dimensão institucional. Partindo das teses de Santi Romano, aponta que o “direito não é redutível à norma”. Expõe que o direito “compreende também a entidade que põe a norma; essa é a tese fundamental”. Apresenta-nos a ideia de que direito é instituição:

A instituição é expressão da objetividade do direito, um de seus aspectos formais distintivos, que consagra a despersonalização do

poder. Expressando a “consciência social objetiva”, estabelece a regra, transcendendo o indivíduo, e se constitui numa esfera de unificação de interesses individuais, quando as relações entre os indivíduos enfrentam divergências e restrições (Bucci, 2013, p. 211)

Em sendo o Direito instituição, a política pública não se confunde com a pura e simples efetividade da norma. Cabe destacar que, compreendendo a dimensão complexa e multidisciplinar da política pública, a autora propõe um quadro referencial de análise (2016) no qual a distinção de papéis institucionais, orçamentos, responsabilidades e competências, agentes governamentais e não governamentais, entre outras dimensões se colocam como importantes para uma análise de política pública.

Com base nessas considerações e buscando construir um quadro analítico que possibilite analisar políticas públicas definidas em legislação infra constitucional, algumas questões se colocam como relevantes: a) como as decisões foram tomadas em torno da mencionada lei?; b) quais os grupos de pressão/movimentos sociais/atores sociais estiveram envolvidos nesse processo?; c) qual o desenho legislativo do diploma legal?; e, e) como esse desenho vem sendo incorporado pelos órgãos públicos?

- b) *Categoria 2: Análise de Políticas Públicas.* Essa é uma categoria que articula a dimensão da implementação e da avaliação das políticas públicas, buscando ir além dos modelos clássicos de formulação de políticas públicas e procurando compreender em que contextos específicos se desenvolvem ações que derivam de uma multiplicidade de possibilidades. Assim, Lejano (2012), destaca que a política pode ser compreendida como várias metáforas, destacando:

Por exemplo, geralmente nos referimos à política como se fosse uma receita médica ou algum tipo de receita social que possa ser levada para uma cozinha e usada para criar um resultado desejado. Outra analogia ainda é a da política como um mapa que nos diz, em meio a infinitas possibilidades qual o caminho ideal a sociedade deve escolher. Uma versão modernista deste tipo de metáfora é comparar a política com um telescópio, com o especialista político como Galileu, vasculhando o universo em busca de seu segredo. A política é a resposta para o enigma da esfinge. [...] A ideia de análise, o ato de buscar dentro do universo de possibilidades pelo verdadeiro e eterno, escondida em toda sua complexidade. (p. 11)

O uso teórico analítico desta categoria é compreender os contextos institucionais para além da sua normatividade, do seu desenho de concepção, mas trata-se de entender que lógicas e opções são feitas no desenvolvimento da política pública. Como soluções tão iguais são aplicadas em contextos tão diferentes e produzem arranjos políticos, muitas vezes, completamente diversos dos que foram propostos.

Essa categoria permite dialogar com diferentes aspectos normativos e a sua efetividade, a saber: o marco regulatório, a ação dos atores sociais em torno da construção da política, os instrumentos jurídicos utilizados para implementação (modelos de delegação, convênios, contratos, parcerias público-privado) e as possibilidades de avaliação que o desenvolvimento da análise possibilita, considerando-se as políticas/programas públicos.

- c) *Categoria de análise 3: Controle e participação social.* Essa categoria assinala que muitas das demandas acerca da efetivação do Direito têm como elemento articulador a participação popular no processo de elaboração da política pública. Tal exigência se constitui como uma possibilidade de ampliação dos consensos em torno de demandas apresentadas na arena política. Por outro lado, a interpretação do processo de participação pode ser feita no sentido de proporcionar maior controle da ação governamental por parte do cidadão e dos movimentos sociais organizados.

Percebe-se que um dos traços fundamentais da ação dos movimentos sociais é a ênfase na ampla participação política como forma de questionar uma perspectiva centralizadora de exercício do poder. Como consequência, as ações participativas passam a ser valorizadas, requerendo uma atuação mais direta dos sujeitos nas questões públicas.

Trata-se, assim, de buscar a democratização dos mais diversos espaços políticos e sociais: o partido, o sindicato, a sociedade e a própria gestão do Estado. Um exemplo importante que resulta desse processo é a institucionalidade de conselhos de políticas públicas, que no Brasil se consolida com o advento da Constituição Federal, e as experiências de orçamento popular que vem sendo objeto de discussão na literatura sobre o tema (Avritzer, 2003; Santos, 2002; Tataçiba, 2002, Dagnino, 2000 & 2002). Neste sentido, a investigação que essa categoria de análise proporciona refere-se a forma como leis e normas (portarias, resoluções, instruções normativas) são elaborados e em que medida a participação como instrumento de formulação e decisão gera maior possibilidade de

compreender as transformações no Direito e no desenvolvimento da política pública¹.

Como decorrência desta perspectiva, surge a noção de *espaço público*, que permite pensar os espaços de desenvolvimento da política pública, como espaços de crítica e de construção de novos direitos, os quais apontam novas formas de fazer a política pública. A análise proposta por Nancy Frase (1993) discorre sobre o argumento de Habermas acerca da esfera pública, propondo pensar essa esfera numa perspectiva de multiplicidade, proporcionando uma ampliação da democracia, para além da esfera pública oficial.

Segundo a autora, as múltiplas esferas públicas sempre existiram e, em sociedades altamente estratificadas estas esferas funcionam como o canal de voz daqueles que estão excluídos. Trata-se de “subaltern counterpublics” (contra-públicos subalternos) (p.14), os quais desempenham duas funções nas sociedades estratificadas: “funcionam como espaço que reagrupa atores e lança as bases para que se crie o terreno capaz de absorver uma esfera pública mais extensa.” (p. 15)

Com esse argumento, Fraser destaca em que medida a existência de esferas públicas não oficiais proporcionam uma ampliação da democracia. Para tanto, ela assinala que a multiplicidade de esferas não implica na consequente democratização da sociedade. Uma etapa que se faz necessária à ampliação da democracia, é a forma como as demandas tornam-se demandas comuns e se expressam enquanto interesses públicos. Para que isto ocorra, é fundamental que a esfera pública expresse um espaço de respeito às diferenças que recortam o tecido social e de expressão das mesmas, em que cada ator social se reconheça enquanto portador de direitos. A dimensão dos pactos, negociações são aspectos importantes que possibilitam relacionar essa categoria com os elementos da análise de contexto desenvolvidos na categoria 2.

- d) *Categoria de análise 4: Acesso à informação.* A menção a essa categoria refere-se a compreensão do acesso à informação como um elemento importante no desenvolvimento da política pública. Assim, saber como uma política pública foi construída, como está sendo implementada, quais os procedimentos de avaliação, qual a sua execução orçamentária, como se operam as relações contratuais em torno desta política são questões

¹ Quando essa conferência foi proferida (setembro de 2018) não havia ainda sido editado o Decreto 9.759 de 11 de abril de 2019 que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Para efeito do novo desenho sobre as dinâmicas da participação está em elaboração novo texto sobre a temática. Para conhecer brevemente sobre o tema olhar Midlej Silva, 2019.

que complementam o referencial teórico analítico, baseado nas categorias de análise apontadas.

Do ponto de vista analítico, a reforma do Estado, resultante no Brasil da implementação das idéias contidas no *New Government* inglês, trouxe uma série de novos paradigmas para pensar a gestão do Estado. Dentre as ferramentas importadas e resignificadas na experiência brasileira a ideia de transparência e *accountability* são alguns dos exemplos dessa novidade. A materialização dessas noções resulta em um tipo de interação articulado a partir da internet, em que a informação deve estar disponibilizada em portais governamentais, com objetivo de dar visibilidade às ações governamentais e criando elementos que possibilitem o controle social por parte do cidadão dessas ações (*accountability*). A difusão de portais eletrônicos e formas de interação entre sociedade e Estado, com a mediação da internet tem sido denominado na literatura de *governo eletrônico* (Jóia e Cavalcante Neto, 2004; Chain, 2004; Moraes, 2004; Ruediger, 2002; Prado, 2004).

Pinho (2008), destacando as dimensões dessas esferas aponta que trata-se diferentes formas pelas quais o governo se dirige aos diferentes atores: *business-to-government*; *government-to-business*; *citizen-to-government*; *government-to-citizen*; *government-to-investor*; *investor-to-government*; *government-to-government*. Sendo assim, escolhe compreender aspectos dessas relações a partir da modalidade *government-to-citizen*, destacando a sua dimensão ampliada e, buscando compreender como os processos de informação articulam uma leitura do Direito, a partir de novos formatos de interação social e política.

Com o objetivo de apontar mais claramente ao leitor o sentido de cada uma das categorias desenvolvidas acima, apresenta-se a seguir um quadro referencia destas categorias e seus desdobramentos na pesquisa em Direito e Análise de Política Pública.

QUADRO 1 – CATEGORIAS DE ANÁLISE E SEUS DESDOBRAMENTOS INVESTIGATIVOS

Categoria de análise	Desdobramento investigativo
Políticas Públicas	Compreender como as decisões foram tomadas em torno da mencionada lei; Identificar quais os grupos de pressão/movimentos sociais/atores sociais estiveram envolvidos nesse processo; Identificar qual o desenho legislativo do diploma legal; e Compreender como esse desenho vem sendo incorporado pelos órgãos públicos?

Análise de Políticas Públicas	Identificar diferentes aspectos normativos e a sua efetividade, a saber: o marco regulatório, a ação dos atores sociais em torno da construção da política, os instrumentos jurídicos utilizados para implementação (modelos de delegação, convênios, contratos, parcerias público-privado) Mapear as possibilidades de avaliação que o desenvolvimento da análise possibilita, considerando políticas/programas públicos.
Controle e participação social	Compreender as possibilidades de ampliação dos consensos em torno de demandas apresentadas na arena política. Possibilitar a interpretação do processo de participação como medida de maior controle da ação governamental por parte do cidadão e dos movimentos sociais organizados.
Acesso à informação	Identificar como uma política pública foi construída, como está sendo implementada, quais os procedimentos de avaliação, qual a sua execução orçamentária, como se operam as relações contratuais em torno desta política, a partir da análise da informação governamental.

Elaboração Própria

2 COMO FAZER UMA ANÁLISE JURÍDICO-POLÍTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS METODOLÓGICOS

Considerando-se o escopo analítico apresentado a partir das categorias desenvolvidas no item anterior, esse tópico busca apontar como é possível construir essa uma abordagem que destaque elementos históricos e políticos do contexto no qual uma política pública se desenvolve.

Para tanto, é importante considerar a dimensão territorial para o desenvolvimento de uma determinada política, analisando aspectos culturais, identitários, de gênero e raça. Privilegia-se, assim, abordagens construtivistas em que a análise da efetivação do direito, a partir da compreensão da política pública, seja interpretada como um processo em transmutação que enseja diferentes posicionamento e requer consensos – sempre pontuais e passíveis de mudanças – considerando-se a força dos sujeitos sociais que atuam em determinada realidade, seus recursos de poder, a ação empreendida e o resultado desta ação.

Sob essa perspectiva, o desafio metodológico consiste em aprofundar pesquisas no campo das políticas públicas, tendo como ponto de partida marcos normativos. Observa-se que não se trata de uma novidade em sentido estrito, mas, trata-se de aprofundar a discussão sobre uso de metodologias

com ancoragem no campo das políticas públicas, na abordagem dos temas relacionados a implementação e efetivação de direitos públicos (da ordem das garantias fundamentais) no Brasil.

Em trabalhos anteriores a esse, pode-se destacar a metodologia desenvolvida por Coutinho (2013) em que o autor destaca quatro versões possíveis para compreender o papel do direito nas políticas públicas. São elas: a) o direito como objetivo; b) o direito como arranjo institucional; c) o direito como vocalizador de demanda; d) o direito como ferramenta política. Nestas versões, o desafio que o autor coloca é o de que

Sua utilidade precisa ser testada empiricamente, o que, por sua vez, suscita importantes desafios aos juristas brasileiros, cuja formação tem negligenciado, tanto a importância da reflexão jurídica sobre as políticas públicas e, mais ainda, a construção de habilidades e métodos de investigação (p.2-3)

Partindo do ponto de vista metodológico que considera uma perspectiva de análise que cruze os campos de Direito e Análise de Políticas Públicas, utiliza-se a pesquisa empírica, baseando-a em estudos de casos, os quais possibilitam a aplicação das categorias de análise e os desdobramentos já descritos acima (item três deste texto)

O uso do estudo de caso é útil para a análise proposta, pois permite empregar as perguntas que foram levantadas na parte da justificativa e permite conhecer mais detalhadamente o desenvolvimento de uma política pública, considerando seus aspectos multidisciplinares, ou seja: os elementos políticos, os elementos jurídicos, os elementos administrativos e sua articulação, principalmente, na forma como os atores envolvidos na política tratam com as questões no contexto institucional.

A literatura sobre os estudos de caso define o estudo de caso como um método importante para compreensão da realidade empírica que se apresenta ao pesquisador. O estudo de caso é uma das muitas maneiras de fazer pesquisa em ciências sociais e segundo Yin (2005) é uma investigação empírica que examina um fenômeno contemporâneo dentro do contexto da vida real, especialmente quando os limites entre este fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. Desta forma, o estudo de caso é a investigação que analisa uma situação tecnicamente única em que:

Haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado, baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo, e, como outro resultado, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados (YIN, 2005, p.33).

Assim, a escolha de um caso requer o exame de alguns passos importantes para que análise se constitua. Voltando a Yin (2005), os passos podem ser assim descritos:

- a) Identificação da validade do constructo: estabelecer medidas operacionais corretas para os conceitos que estão sob estudo.
- b) Estabelecer a Validade interna (apenas para estudos explanatórios ou causais, e não para estudos descritivos ou exploratórios): estabelecer uma relação causal, por meio da qual são mostradas certas condições que levem a outras condições, como diferenciada de relações espúrias.
- c) Estabelecer a validade externa: estabelecer o domínio ao qual as descobertas de um estudo podem ser generalizadas.
- d) Identificar a confiabilidade: demonstrar que as operações de um estudo - como os procedimentos de coleta de dados - podem ser repetidas, apresentando os mesmos resultados. (p. 56)

Considerando esses passos, os casos apresentados nesse texto resultam de pesquisas que utilizam técnicas de análise documental, entrevistas e observação do contexto em que a política se desenvolve. Assim, o percurso desenhado segue o mapeamento da legislação que institui e desenvolve uma determinada política, identificando uma matriz de modulação. Na sequência cabe destacar o percurso histórico de construção da política e a escolha de qual fase do ciclo (formulação, implementação ou avaliação) será examinada. Completa-se o processo de coleta de dados com as entrevistas feitas com gestores e usuários do sistema. Essa junção de ferramentas, é também compreendida pela literatura como triangulação dos dados. (MYNAIO, 2005).

Para a autora, a triangulação consiste em:

Pode-se compreender avaliação por triangulação de métodos como expressão de uma dinâmica de investigação e de trabalho que integra a análise das estruturas, dos processos e dos resultados, a compreensão das relações envolvidas na implementação das ações e a visão que os atores diferenciados constroem sobre todo o projeto: seu desenvolvimento, as relações hierárquicas e técnicas, fazendo dele um construto (SCHUTZ, 1982) específico (MINAYO, 2005, p.29).

Esse conceito permite trabalhar com as diversas informações coletadas ao longo da pesquisa, em contextos específicos, sendo confrontados elementos achados em documentos e outras análises, as

quais auxiliam na compreensão jurídico-política da construção de um programa/política determinado. Deve-se ressaltar que embora haja inúmeros artigos publicados na área jurídica sobre o tema políticas públicas, muitos são descritivos e baseiam-se em aspectos normativos (“dever ser”) sem adentrar no tema do contexto institucional em que tais políticas foram construídas.

Por fim, outro elemento metodológico a ser destacado é a possibilidade de comparabilidade que o método permite. Assim, retomando, a Yin (2005), tem-se o conceito de casos múltiplos. Nesse caso, cabe ao pesquisador/a uma decisão que possibilite enfrentar os desafios que a dimensão da comparabilidade impõe. Desvendando esses desafios Yin (2005), aponta as seguintes considerações:

Em algumas áreas, os estudos de casos múltiplos foram considerados uma “metodologia” diferente dos estudos de caso único. Por exemplo, a antropologia e a ciência política desenvolveram um conjunto de fundamentos lógicos para se realizar estudos de caso único e um segundo conjunto para se realizar o que se está chamando de estudos “comparativos” (ou de casos múltiplos) (veja Eckstein, 1975; George, 1979). A partir da perspectiva deste livro, entretanto, a escolha entre projetos de caso único ou de casos múltiplos permanece dentro da mesma estrutura metodológica - e nenhuma distinção muito ampla é feita entre o assim chamado estudo de caso clássico (isto é, único) e estudos de casos múltiplos. A escolha é considerada uma escolha de projeto de pesquisa, com as duas sendo incluídas no âmbito da estrutura do estudo de caso. (p.68)

Esse desenho metodológico nos leva a seguinte pergunta: de que maneira estudos sobre Políticas Públicas possibilitam uma melhor compreensão da efetivação do Direito, fornecendo elementos da realidade para auxiliar operadores do direito na compreensão do tema?

Na busca de uma resposta preliminar, destacamos alguns dos trabalhos desenvolvidos pelo Observatório de Políticas Públicas (GEOPP/FD/UnB)

3 ESTUDOS DE CASOS E APLICAÇÃO DA METODOLOGIA APRESENTADA

Com base nas considerações desenvolvidas até aqui, apresentamos alguns estudos de caso em que as categorias de análise e a metodologia apresentada foram aplicadas. Tratam-se de trabalhos desenvolvidos no Programa de Pós Graduação em Transporte (linha de pesquisa

Gestão e Planejamento) e Direito (Linha de pesquisa Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação), no período de 2015 a 2019. A menção a eles se dá com a apresentação do título do trabalho e um breve resumo com foco na metodologia.

Caso 1: A Nova Lei dos Portos e os Modelos de Concessões e de Agências Reguladoras: mecanismos para a garantia do interesse público

Autor: Conrado Frezza

O objetivo desta pesquisa era discutir se a legislação sobre exploração de portos, em vigor a partir de 2013, no Brasil estabelecia mecanismos para a efetivação do interesse público e se colocava como um facilitador para prestação do serviço portuário, que é pela Constituição brasileira, um serviço público. Os resultados da pesquisa assinalaram que a legislação estudada estava em harmonia com as regras de exploração dos modelos de concessões e de agências reguladoras, embora o setor portuário possua características bem particulares.

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

Caso 2: Lei de Acesso à Informação –Lei nº 12.527, de 2011 e seus desafios.
Autor: Maria Eduarda Cintra

A pesquisa buscou identificar como os órgãos da Administração Pública Federal, no Brasil implementam a normativa estabelecida na lei e no Decreto nº 7.724, de 2012. O objetivo da dissertação era identificar se as ações governamentais criadas a partir da Lei têm concretizado o direito de acesso à informação no país. (Cintra, 2016)

Sob essa perspectiva, o trabalho valeu-se dos seguintes dados:

- 1) Coleta junto aos 38 órgãos do Poder Executivo Federal (Ministérios e Órgãos com status de ministérios), utilizando critérios e parâmetros estabelecidos pelos diplomas legais para o acesso à informação
- 2) Coleta feita, a partir dos Relatórios e Sistematizações formuladas pela Controladoria Geral da União (órgão responsável pela fiscalização do cumprimento da LAI)
- 3) Coleta feita, a partir da metodologia de monitoramento feita pela Organização não Governamental Artigo 19 (sob ótica da transparência ativa e passiva).

A pesquisa foi composta, também, pelos dados obtidos por meio das entrevistas que foram feitas com gestores responsáveis pelo monitoramento das ações propostas pela Lei e por seu Decreto, bem como com atores envolvidos na elaboração da Lei e do Decreto. Do ponto de vista teórico, a ideia de formação de agenda e janela de oportunidades, presentes em Kingdon (1984) foi utilizada para demonstrar como o tema acesso à informação entrou na agenda governamental, no último período (2011) e proporcionou a normatização de uma garantia constitucional (art. 5º, XXXIII). A pesquisa teve como aspecto inovador, do ponto de vista metodológico, a utilização dos marcos legais, os quais trazem prescrições para implementação da matéria. Nesse caso, a pesquisa usou o recurso do pedido de acesso à informação para verificar como cada órgão cumpria aspectos da normatização relativa a implementação. Também foram usados a observação de sites e plataformas em que o governo federal divulga dados da sua ação. A conclusão mostra três aspectos que relacionam-se com os elementos institucionais do tema, a saber: a) articulação interna (entre os diversos Ministérios e órgãos governamentais envolvidos na política); b) compreensão, por parte dos órgãos, de responsabilidade pela política pública de acesso à informação; c) necessidade de tradução da informação. Essas são conclusões que uma leitura somente jurídica das normativas não permitira concluir. Poder-se-ia apontar a responsabilização do gestor, mas, compreender o que se passa no âmbito institucional, quais gargalos e quais correções de rota são necessárias, não somente na lei e decreto, mas, principalmente na execução da política parecer ser o terreno a ser explorado, possível somente se há por parte dos juristas a compreensão de um conteúdo que diga respeito a farta literatura, nacional e internacional, sobre a análise de políticas públicas.

Caso 3: Direito à água e políticas públicas: Análise da normatividade e as políticas públicas sobre o abastecimento de água no Brasil e na Colômbia

Autor: Catalina Gutierrez

O trabalho teve como objetivo analisar como o direito à água é garantido pelo Estado brasileiro e colombiano, através de um estudo comparado dos instrumentos jurídicos e políticos desenvolvidos pelos países, com fim de materializar o direito à água e responder à problemática de desabastecimento da água à população. Da mesma forma, estudou-se como se dá a implementação dos instrumentos jurídicos internacionais de proteção ao direito à água no Brasil e na Colômbia, assim como também se examinou como se dá a implementação das políticas públicas de abastecimento de água, o PLANSAB no Brasil e o “Plan de desarrollo del sector de acueducto y alcantarillado” e a “Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural” na Colômbia, com o propósito de verificar se respondem de maneira eficaz e suficiente à normativa existente e à garantia do direito à água. Para atingir os objetivos previstos, adotou-se uma metodologia de pesquisa de tipo descritivo qualitativo comparativo, utilizando técnicas de levantamento bibliográfico e situacional, e análise secundária de dados. Estudaram-se conceitos de Estado Social de Direito, administração pública, governança da água, políticas públicas e eficácia, junto com o estudo estrutural das políticas públicas escolhidas, e dos dados secundários achados da avaliação do setor do saneamento e abastecimento de água potável e das respectivas políticas públicas examinadas. Finalmente, como resultado da pesquisa obteve-se a confirmação do reconhecimento do direito à água como direito humano fundamental pela normatividade internacional.

Após o estudo comparativo das políticas públicas escolhidas, conseguiu-se estabelecer que as mesmas respondem em princípio adequadamente aos lineamentos jurídicos gerais da garantia do direito à água, assim como também que cada Estado está apresentando esforços pela materialização do direito, no cumprimento de suas obrigações como Estados Sociais de Direito, e no desenvolvimento da governança da água, especialmente na estruturação de políticas públicas que procuram solucionar a problemática do desabastecimento de água potável. Não obstante, em relação com a implementação das políticas públicas analisadas, elas apresentam dificuldades enquanto a realização de seus objetivos de maneira eficaz, pois não tem cumprido ainda totalmente as metas de abastecimento de água a população, e no caso colombiano mais que no caso da política pública brasileira, não tem uma forma clara e efetiva de verificação, avaliação e monitoramento da política, nem uma melhor organização democrática-participativa da população nos diferentes estágios da política pública. Por conseguinte, é preciso que os Estados façam um maior enfoque pelos Estados na elaboração de mecanismos e dados que permitam corroborar como a política criada está sendo implementada adequadamente, se a problemática que lhe deu origem foi solucionada e se os direitos fundamentais estão sendo efetivados.

Caso 4: Acesso à informação e corrupção: investigando o contexto institucional da CGU -

Autor: Murilo Bataglia

Esta dissertação teve por finalidade verificar a correlação entre as categorias “corrupção” e “acesso à informação”. Para tanto, apresentou o seguinte problema: em que medida o acesso à informação promove o enfrentamento da corrupção? No intuito de encontrar respostas, primeiramente fez-se descrição dos conceitos de corrupção e do acesso à informação, por meio de revisão bibliográfica, verificando abordagens e a influência de convenções internacionais sobre tais temáticas no ordenamento jurídico brasileiro. Em termos de corrupção, verificaram-se: sua definição, o contexto de convenções internacionais (OEA, OCDE e ONU), os elementos e agentes envolvidos na corrupção pública, causas e consequências. No tocante ao direito de acesso, também se analisaram suas definições, seu vínculo com a transparência, a perspectiva de ser um direito fundamental, bem como o contexto internacional das declarações de direitos humanos (DUDH, PSJCR). Além disso, buscou-se compreender tal relação por meio da atuação da Controladoria-Geral da União (CGU). Trata-se de órgão escolhido por monitorar e implementar ações de enfrentamento da corrupção e de efetivação do direito de acesso à informação no âmbito do Poder Executivo Federal. Assim, para compreender essa dinâmica, munuiu-se da análise de contexto institucional, ou seja, da configuração e estrutura bem como do conjunto de funções e responsabilidades atribuídas à CGU, por meio de leis e decretos, desde sua criação até a atualidade (perfazendo suas modificações estruturais e de atribuições ao longo dos governos: de FHC, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro). Nesse sentido, verificaram-se quais as responsabilidades conferidas à CGU pela Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei n. 12.527/2011) e pelo Decreto n. 7.724/2012. Além disso, partindo-se desse conjunto de responsabilidades e competências, e tendo o escopo de cruzar tais análises do direito de acesso como instrumento de enfrentamento da corrupção, analisaram-se os pedidos de acesso à informação que continham a palavra “corrupção” (no recorte temporal feito entre 2015 a 2017). Desse modo, soma-se a seguinte questão: o que revelariam tais pedidos de acesso? Por fim, também se utilizou da técnica de entrevista, coletando dados acerca das experiências e impressões de servidores que atuam ou atuaram na implementação desse direito de acesso pela CGU. Portanto, essa pesquisa possui um caráter predominantemente empírico, exploratório e qualitativo. O pressuposto deste estudo foi que o direito de acesso à informação promove diretamente um enfrentamento da corrupção. No entanto, pelas constatações, triangulação e análise de dados, averiguou-se que essa correlação não é direta. A CGU possui um papel fundamental de agência anticorrupção, atuando em suas diversas frentes (em uma visão holística desse fenômeno: desde prevenção até a punição). No entanto, quando se enquadra o direito de acesso como instrumento preventivo da corrupção, existem condicionantes que intermedeiam esse vínculo (suspeitas prévias, conhecimento do sistema de pedido de acesso, comunicação entre os órgãos, institucionalidade participativa de entidades, dentre outros). Além disso, demonstrou-se uma perspectiva de que o direito de acesso à informação não se restringe à prevenção da corrupção, envolvendo também reafirmação de direitos, governança, participação e controle social.

Caso 5: Os esquecimentos da memória: o tombamento do patrimônio cultural quilombola e a formulação de uma política pública.

Autor: Paulo Soares

Os esquecimentos da memória: o tombamento do patrimônio cultural quilombola e a formulação de uma política pública. Trata-se de pesquisa que abordou as possibilidades de formulação de uma política pública de tombamento (proteção) voltada especificamente para a proteção dos sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, conforme prevê o art. 216, §5º, da CF. O trabalho foi organizado em quatro eixos temáticos a respeito do processo de construção de direitos, a saber: a) negação, no qual apresenta os quilombos como um fenômeno insurgente da Modernidade e do colonialismo brasileiro e relaciona a situação dos processos de tombamento dos sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, em trâmite junto ao IPHAN, como uma consequência da noção embranquecida de patrimônio; b) luta, em que trata da ação dos quilombos para se inserirem na narrativa do Estado-Nação, em um processo de disputas e negociações pela identidade nacional, que culminou com a Constituição de 1988; c) reconhecimento, o qual relaciona o processo de reconhecimento de exemplos da patrimonialidade negra como formas ressignificadoras de conceitos jurídicos clássicos, a exemplo do tombamento; d) inclusão, abordando as (re)existências das comunidades quilombolas às formas homogeneizantes do Estado Nacional e o fenômeno político e administrativo da “não decisão”, discutindo, ainda, as possibilidades de formulação de políticas patrimoniais inclusivas e antirracistas que afirmem a contemporaneidade das identidades quilombolas. Como conclusão, sugeriu a necessidade do campo da patrimonialidade quilombola ser melhor desenvolvido, nomeando-se novas categorias, a partir de diálogos com as comunidades, o que proporcionará a possibilidade de formulação de novos direitos, os quais podem impactar na da formulação de políticas públicas patrimoniais, para as comunidades quilombolas, considerando o dispositivo contido no art. 216, § 5º da Constituição. Nesse aspecto é importante considerar a uma polifonia patrimonial que corresponda, no plano fático, ao respeito e à proteção dos patrimônios materiais ou imateriais que tenham significação efetiva para os diversos grupos que compõem a sociedade brasileira, sendo necessárias políticas públicas sobre patrimônio específicas para a população quilombola. Nesse ponto, a pesquisa propôs a conciliação entre as propostas de políticas públicas para a preservação do patrimônio e as comunidades quilombolas, as quais necessariamente devem ser ouvidas.

Esses casos são alguns dos estudos em que se buscou aplicar tanto as categorias de análise e quanto a metodologia descrita nos itens anteriores. Entretanto, cabe uma questão que merece ser enfrentada à luz da problemática que o Seminário Direito e Sociedade III ensejou: qual o desafio do estudo da política pública e do direito em tempos de crise?

4 CONCLUSÃO

Tradicionalmente, os pesquisadores que se lançam na perspectiva de compreender/analisar o direito e as políticas públicas deparam-se com o desafio de ir além de uma dimensão normativa exclusivamente e adentram um campo multidisciplinar que requer aportes teóricos combinados com estudos da ciência política, da administração pública e do direito. Nesse contexto, usar o ferramental teórico destas disciplinas é um importante desafio, entretanto outro que parece se descortinar aos olhos dos pesquisadores/analistas é como interpretar tais instrumentos face às disputas por significados e sentidos. Em outras palavras, será que somente uma abordagem multidisciplinar é capaz de auxiliar na leitura de contextos em paradigmas clássicos do Estado Liberal (democracia, liberdades, separação entre Estado e Igreja, preservação da vida) parecem ameaçados?

Uma resposta bastante provisória é não, e tal assertiva, enseja a inclusão de novos aspectos metodológicos na proposta apresentada nesse texto². Entretanto, cabe à guisa de conclusão, apontar que compõe a análise de políticas públicas, também, um exame acerca do plano argumentativo que essa políticas são desenhadas. Nesse sentido, as análises pós- positivistas (FISCHER, 1998) buscam assinalar que é importante compreender a dimensão institucional também compreendendo que discursos embasam o desenho de leis, normas e instrumentos. Nesse sentido, é significativo identificar qual a relação entre valores e normas como produtores de um sistema. A pergunta, nesse caso, é como desenhos de políticas públicas são impactados pelos discursos, ideias e crenças que fundamentam propostas de solução de problemas. Como as pesquisas em Políticas Públicas mudam a agenda legislativa, a agenda do Executivo e, tocam no sistema de justiça e garantia de direitos? Trata-se de um conhecimento baseado na empiria produzido por trabalhos do campo de estudos ou cabe também analisar os discursos que formatam e dão forma às políticas públicas.

Discutindo aspectos das políticas para igualdade racial e examinando o sentido do institucionalismo, Silva (2019, p.46)

² Essa discussão encontra-se em fase de estudo e elaboração.

o institucionalismo discursivo baseia-se na “lógica da comunicação”. É a comunicação entre os atores, na formulação das propostas ou em sua divulgação, e a interação que fundamentam a visão de que muitos fenômenos não podem ser explicados apenas com os elementos dos outros institucionalismos, que, via de regra, colocam as ideias como antecedentes ou motivadores para interesses, práticas e cultura.

Assim, parece que organizar pesquisas sobre políticas públicas e direito em tempo de crise reporta a compreender que sentidos de direitos estão em disputa. Nesse caso, a normatividade (como expressão de ideias e valores) ganha também um sentido político que, definitivamente, pode ou não ampliar as garantias contidas nos pactos constitucionais.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander; MARQUETTI, Adalmir. *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. Cortez Editora, 2003.

BATAGLIA, Murilo Borsio. *Acesso à informação e corrupção: investigando o contexto institucional da CGU*. 2019. 211 f. Dissertação (Mestrado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/35400>>. Acesso em: 09 out. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. Saraiva, 2000.

CHAHIN, Ali et al. *E-gov.br — a próxima revolução brasileira: eficiência, qualidade e democracia, o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. Governo eletrônico no mundo. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

CINTRA, Maria Eduarda Ribeiro. *Lei de Acesso à Informação no Brasil: sua implementação e seus desafios*. 2016. 302 f. Dissertação (Mestrado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/22544>>. Acesso em: 09 out. 2019.

COUTINHO, Diogo R. *O direito nas políticas públicas. A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 34

_____. Cultura, cidadania e democracia. DAGNINO et all (org.). *Cultura e Política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

DE SOUZA MINAYO, Maria Cecília; DE ASSIS, Simone Gonçalves; DE SOUZA, Edinilsa Ramos. *Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais*. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2005.

FISCHER, Frank. Beyond empiricism: policy inquiry in post positivist perspective. *Policy studies journal*, v. 26, n. 1, p. 129-146, 1998.

FRASER, N. *Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy*. BRUCE, R (Org), *The Phantom Public Sphere*, Univ. of Minnesota Pres, 1993.

FREZZA, Conrado da Silveira. *A nova Lei dos Portos e os modelos de concessões e de agências reguladoras: mecanismos para a garantia do interesse público*. Dissertação (Mestrado em Transportes)—Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/20033>>. Acesso: em 09 out. 2019

GUTIERREZ GONGORA, Catalina María. *Derecho al agua y políticas públicas: análisis de la normatividad y políticas públicas sobre el abastecimiento de agua en Brasil y Colombia*. Dissertação (Mestrado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/32051>>. Acesso em: 09 out. 2019.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas—uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 304, 2013.

JOIA, Luiz Antonio; CAVALCANTE NETO, Aristides Andrade. *Fatores críticos de sucesso na construção de processos government-to-government*. Salvador. Organizações & Sociedade, v. 11, n. 29, jan./abr. 2004.

KINGDON, John. *Agendas, alternatives and public choices*. Boston: Little, Brown, 1984.

LEJANO, Raul P. *Parâmetros para análise de políticas: a fusão de texto e contexto*. Campinas: Arte Escrita Editora, 2012.

MIDDLEJ E SILVA S. Participation in Public Policy: Brazil. In: Farazmand A. (eds) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham Tati, 2019.

MORAES, Leonardo Nogueira de. *Proposta de ferramenta de análise multicritério de apoio à gestão municipal da mobilidade urbana*. Dissertação (Mestrado em Transportes)—Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/24216>>. Acesso em: 09 out. 2019.

MORAES, P. B. *Cidade, comunicação e tecnologia da informação: uma análise de portais governamentais brasileiros*. 2004. Dissertação (Mestrado) — Facom/UFBA, Salvador.

PINHO, J.A.G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública –RAP*, Rio de Janeiro 42(3):471-93, maio/jun. 2008, p.471-493. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a03v42n3.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2011.

PRADO, O. *Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras*. 2004. Dissertação (Mestrado) — Eaesp/FGV, São Paulo.

RUEDIGER, M. A. Governo eletrônico e democracia — uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. *Organizações & Sociedade*, v. 9, n. 25, set./dez. 2002.

SANTOS, B.S. (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, T.D. *Mudança institucional, discurso e instituições: Políticas Públicas de Igualdade Racial no Governo Federal de 2000 a 2014*. Brasília. PPGA/UnB. 243p. (Tese de Doutorado), 2019.

SOARES PEREIRA, P. F. *Os esquecimentos da memória: o tombamento do patrimônio cultural quilombola e a formulação de uma política pública*. Brasília. PPGD/UnB. 350 p. (Tese de Doutorado), 2019.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

TATAGIBA, Luciana. *Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, p. 47-103, 2002.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. Bookman editora, 2015.

