

2021



**PPGD**

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
DIREITO • UNIRIO

# REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Law and Public Policy Review

ISSN 2675-1143

Volume 3, n. 2

Julho - Dezembro

Qualis B2



Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
(UNIRIO)

 <http://seer.unirio.br/rdpp/index>

 [rdpp@unirio.br](mailto:rdpp@unirio.br)

**REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS**  
*LAW AND PUBLIC POLICY REVIEW*

VOLUME N.º 3 – NÚMERO 2

ISSN 2675-1143

**Editor-Chefe:**

Profa. Dra. Edna Raquel Hogemann, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

**Vice Editor-Chefe:**

Prof. Dr. Oswaldo Pereira de Lima Junior, Universidade Federal do Rio Grande do Norte

**Rio de Janeiro, 2021.**

# O direito no campo de públicas: experiências e desafios de ensino

*Law and public policy: teaching experiences and challenges*

**Maria Paula Dallari Bucci<sup>1</sup>**

*Universidade de São Paulo. Professora. São Paulo (SP). Brasil*

**Ivan Ribeiro<sup>2</sup>**

*Universidade Federal de São Paulo. Professor. São Paulo (SP). Brasil*

**Emiliano Brunet<sup>3</sup>**

*Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor. Rio de Janeiro (RJ). Brasil*

**Ester Rizzi<sup>4</sup>**

*Universidade de São Paulo. Professora. São Paulo (SP). Brasil*

**Carlos Toledo<sup>5</sup>**

*Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Professor. São Paulo (SP).*

*Brasil*

**Patricia Werner<sup>6</sup>**

*Escola Superior Nacional de Advocacia Pública-ESNAP. Professora. São Paulo (SP). Brasil*

## RESUMO

Este artigo procura sistematizar o acúmulo da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) em experiências de ensino diversas, como cursos de graduação ou pós-graduação, oferecidos a estudantes de Direito, do Campo de Públicas e em escolas de Advocacia Pública. A adequação desses cursos aos diferentes perfis de estudantes requer a compreensão dos problemas da multidisciplinaridade, para lidar com o fechamento típico da linguagem jurídica ao mesmo tempo em que essa se abre ao diálogo mutuamente construtivo com as áreas afins do Campo de Públicas. Este artigo relata algumas experiências didáticas de DPP, procurando identificar nelas linhas comuns para o desenvolvimento teórico e empírico da abordagem. Com isso quer-se contribuir para a organização de um repertório conceitual e

## ABSTRACT

This article seeks to systematize the learnings of teaching Law and Public Policy (LPP) in different training programs. Adapting these courses to different student profiles requires an understanding of multidisciplinary issues, to deal with the typical difficulties of the legal language and, at the same time, to establish a mutually constructive dialogue with the related areas of the Public Field. This article reports some didactic experiences of LPP, seeking to identify paths for the theoretical and empirical development of the LPP approach. Thereby we want to contribute to the organization of a conceptual and analytical repertoire in LPP, to expand its dissemination both in the legal area and in the interdisciplinary relations with the Public Field.

<sup>1</sup> Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2862-8986> | Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5277262878389044>

<sup>2</sup> Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4706-7408> | Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1537678142289537>

<sup>3</sup> Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5157-8775> | Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8520406366813912>

<sup>4</sup> Orcid: <http://lattes.cnpq.br/4686914890612248>

<sup>5</sup> Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5859-5041> | Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0953840990585568>

<sup>6</sup> Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3526-8675> | Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8450535636953934>



analítico em DPP, facilitando a sua disseminação tanto na área jurídica como nas relações interdisciplinares com o Campo de Públicas.

**PALAVRAS-CHAVE:**

Direito e Políticas Públicas; Campo de Públicas; Metodologia de Ensino; Interdisciplinaridade; Ensino.

**KEYWORDS:**

Law and Public Policy Approach; Public Administration; Teaching Methodology; Interdisciplinarity; Teaching Experiences.



## 1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento do Campo de Públicas no Brasil, em especial após a instituição das Diretrizes Curriculares Nacionais na área de Administração Pública, em 2014, demanda enfrentar a questão da interdisciplinaridade e os desafios que esta coloca para o ensino. Conforme aponta Farah (2016), o desenvolvimento de uma formação transversal para a análise de políticas públicas não prescinde da contribuição de diferentes disciplinas, incluindo o Direito.

Este artigo expõe experiências de ensino da disciplina DPP, em cursos de graduação do Campo de Públicas, em cursos de Direito e em cursos de especialização voltados a profissionais, no caso, integrantes da carreira Advocacia Pública. Os relatos das sessões seguintes buscam identificar e sistematizar os desafios para o ensino de DPP, sobretudo em relação à interdisciplinaridade. A análise do conjunto é útil também para evidenciar possibilidades na relação do Direito com o Campo de Públicas (FARAH, 2013, 2016). Desta análise, três desdobramentos se destacam.

O primeiro é que se acumulou um debate sobre políticas públicas em Direito, após mais de vinte anos de uma intensa produção teórica e empírica, que requer organização para servir de guia tanto a docentes, como a pesquisadores e gestores que atuam na área. Exemplos dela são coletâneas como a organizada por Bucci (2006) e dossiês de revistas acadêmicas, como o DPP, na *Revista Estudos Institucionais* (2019, v. 5, n. 3), entre outros, material de pesquisa e reflexão sobre a dimensão jurídica dos programas de ação governamental.

As iniciativas de ensino de DPP refletem, naturalmente, essa produção de pesquisa. Contudo, expressando a multidisciplinaridade inerente ao tema, e talvez por isso mesmo, essas experiências seguem padrões muito diversos. À falta de referências comuns, a elaboração jurídico-doutrinária de problemas de políticas públicas se faz de maneira isolada, *ad hoc*. Mas a evolução do conhecimento social agregado demanda uma sistematização teórico-metodológica de estratégias e instrumentos analíticos que sejam reconhecidos pela comunidade epistêmica jurídica.

Em relação ao diálogo com o Campo de Públicas, é necessária a organização dessas múltiplas contribuições, estruturando a presença do Direito nas duas linhas identificadas por Marta Farah: “o estudo de políticas públicas (*policy studies*), voltado ao conhecimento do



processo de política pública” e a “análise de políticas (*policy analysis*), orientada para a prática, para a política pública” (FARAH, 2016). Cabe lembrar a descrição americana do Direito como "a linguagem da gestão pública" (HOOD, 1995). E assim como no Campo de Públicas, nos EUA e no Brasil (FARAH, 2013 e 2016) as instituições de ensino têm um papel-chave nesse processo de estruturação do conhecimento.

Em segundo lugar, os direitos sociais e as políticas públicas adquiriram centralidade inédita na Constituição de 1988. Para efetivá-los, a ação estatal no Brasil veio se organizando profundamente nas últimas décadas, a despeito dos retrocessos no período autoritário recente. Mas se o dismantelamento de políticas públicas – tanto pela reversão do federalismo cooperativo (ABRUCIO; GRIN; FRANZESE; SEGATTO; COUTO, 2020) construído nas principais políticas setoriais (SUS, SUAS, FUNDEB e outras), como pelo que começa a se chamar "assédio institucional" – encontrou alguma resiliência em entes governamentais, isso só foi possível devido ao avanço institucional e democrático ocorrido desde a Constituição de 1988, notável quando comparado ao período anterior. Nesse contexto, houve um adensamento conceitual e ganho de sofisticação analítica em DPP, construídos não somente pela comunidade acadêmica, mas principalmente como resultantes do processamento e ressignificação de inovações experimentadas por operadores do Direito e gestores públicos.

O terceiro desdobramento diz respeito às bases da atuação do Estado de forma geral, debate que ganhou novo fôlego neste período. Numa época em que o DPP ganhou status de *buzzword* (até decisões judiciais concedendo vagas em creches são apresentadas como implementação de uma política pública), um grupo expressivo de pesquisadores se volta aos fundamentos do Direito e da atuação do Estado, procurando com isso contribuir para a efetividade de políticas públicas e uma base consistente de sua análise.

Mas se no Campo de Públicas a estruturação estatal dos anos 2000 ensejou a nova organização epistêmica formalizada nas Diretrizes Curriculares Nacionais (Resolução CNE/CES n. 1/2014) – em um possível paralelo com a evolução do tema nos EUA (FARAH, 2013) – consistente na criação de um *campo*, na área do Direito isso ocorre de outra maneira. A estratégia epistêmica que tem prevalecido é a da *abordagem DPP* (BUCCI; COUTINHO, 2017; BUCCI, 2019). Ela rejeita a segregação da temática em uma nova disciplina jurídica de DPP (que seria análoga ao Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Educacional etc.), preferindo trabalhar o assunto dentro do guarda-chuva abrangente do Direito Público. Isso



tem a vantagem de manter a interdisciplinaridade interna ao Direito, assegurando o aprendizado que ocorre nas várias disciplinas jurídicas sobre o tema (como o Direito Processual e as inovações do controle judicial, o Direito Financeiro e as criações jurídicas em matéria de orçamento e assim por diante).

Além disso, seria difícil isolar o fenômeno das modificações institucionais profundas trazidas pela Constituição de 1988, em especial as relacionadas à efetivação dos direitos fundamentais, como o Ministério Público fortalecido e independente, o Poder Judiciário ativo, a vinculação orçamentária de recursos para saúde e educação, a cooperação federativa, o regramento da participação e do controle social, que se irradiam sobre a ordem jurídica e, portanto, sobre o conhecimento tratado nas disciplinas jurídicas tradicionais. Esses fatores se confundem com aqueles que deram origem à *abordagem DPP* nos anos recentes.

O tema das políticas públicas aparece no meio jurídico brasileiro com a discussão da reforma administrativa dos anos 1990, quando entra em crise a antiga concepção monolítica do Estado e se diversificam as formas de ação estatal fragmentada. As grandes estruturas de serviços públicos idealizadas anteriormente cedem espaço para os arranjos jurídico-institucionais setoriais das políticas públicas.

Os novos expedientes jurídicos implicados nas políticas públicas e a demanda por elaboração teórica correspondente podem ser agrupados em três vertentes principais: os direitos sociais, o controle e a renovação das disciplinas jurídicas (BUCCI, 2019). A primeira vertente centra-se na racionalidade material dos direitos à saúde, educação, habitação etc., em vista dos resultados buscados; a tônica recai sobre a dimensão organizativa e institucional necessária para a satisfação dos direitos em escala ampla. Algumas de suas questões são: a provisão de serviços públicos e sua regulação, pública e privada, a articulação federativa para o exercício de competências comuns (CF, art. 23), o estudo de redes de políticas públicas, arquitetura institucional e modelagem jurídica (BUCCI, 2019, p. 820-821). A segunda vertente, a do controle, foca na fiscalização do exercício de responsabilidades legais, e se desenvolveu muito desde a Constituição de 1988, mediante iniciativas do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Advocacia Pública, além de órgãos como Tribunais de Contas e controladorias. Isso tanto no exercício de competências típicas, como na atuação formativa, no âmbito das escolas das Procuradorias de Estado, Ministério Público, magistratura e assemelhados. Um problema específico dessa vertente para uma perspectiva de políticas



públicas é a "construção de estratégias convergentes e coordenadas de controle pelos vários órgãos com competência sobre a matéria, para efeitos de escala ampla, o que é traço característico das políticas públicas." (BUCCI, 2019, p. 821). A terceira vertente refere-se às disciplinas jurídicas tradicionais (e.g., Direito Administrativo, Constitucional, Processual), que correspondem a comunidades bem estabelecidas na academia, em função do conhecimento canônico baseado na dogmática jurídica. São elas que podem internalizar no sistema conceitual do Direito as inovações trazidas pelas vertentes dos direitos sociais e do controle. A abordagem DPP tem grande potencial crítico, mas é nas disciplinas que podem se estruturar categorias inovadoras para a renovação prática do Direito (BUCCI, 2019, p. 22).

No que tange à operação do sistema jurídico – mesmo quando se trata de intervenções sobre problemas complexos de políticas públicas, inerentemente intersetoriais e multidisciplinares – esta continua presa ao seu funcionamento tradicional, bastante rígido, baseado na dogmática jurídica, isto é, o conjunto de regras e protocolos de aplicação vigentes, que operam de forma supostamente neutra depois da fase "política" de produção das leis. As inovações procedimentais e institucionais trazidas pelas políticas públicas, sua dimensão democrática, a lógica deliberativa de construção, a legitimação baseada em resultados, isso funciona geralmente em tensão com a racionalidade jurídica tradicional. O direito das políticas públicas se vê como um antagonista desse direito envelhecido, ainda que lhe faltem as ferramentas para ocupar esse posto (COUTINHO, 2013).

A despeito disso – e mesmo parecendo paradoxal – um direito das políticas públicas capaz de transformação deve deixar uma posição periférica e penetrar os domínios do direito tradicional. Conforme anotou William Clune, ele deve ser a periferia que perturba o centro, para depois se integrar a ele e modificá-lo (CLUNE, 2021; OLIVEIRA, 2020). Se nos EUA isso significava o direito da propriedade, dos contratos e da responsabilidade civil, nos países de direito continental isso significa penetrar a cidadela da dogmática jurídica e renová-la por dentro. Essa renovação, em diálogo com a interdisciplinaridade precisa ser pensada estrategicamente no processo de consolidação da abordagem DPP.

Os autores deste artigo são professores de Direito de cinco diferentes cursos e instituições, integrantes do Grupo de Pesquisa Estado, Direito e Políticas Públicas, sediado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). No âmbito do projeto *Direito e Políticas Públicas na Sala de Aula*, série de quatro webinários sobre o assunto (disponível no



canal da FD-USP no YouTube), procuraram discutir as experiências aqui relatadas, para extrair diretrizes que possam ser disseminadas para outros docentes e expandir a abordagem. Os resultados da pesquisa coletiva também se encontram em fase de publicação no “Dossiê Direito e Políticas Públicas” da Revista do Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com dez artigos examinando o tema, constituindo uma referência essencial para expandir a discussão aqui apresentada.

Este artigo está organizado em mais quatro seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta o caso do curso de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a terceira, o caso do curso de Direito da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), a quarta, o caso da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH/USP), e a quinta, o caso da Escola Nacional de Advocacia Pública-ESNAP. Os cenários apresentados são bastante diversos – os dois primeiros casos são de cursos de graduação em Direito, o primeiro já antigo e tradicional, o segundo recém-implantado. O terceiro caso é o de um curso do Campo de Públicas, também recém-implantado, e o quarto caso é de uma especialização para integrantes da Advocacia Pública. Em todos eles, examinam-se os desafios colocados pelo desenvolvimento de uma interdisciplinaridade teórica e empírica própria do DPP, capaz de renovar o Direito e seu ensino para além da dogmática mais tradicional.

A Faculdade de Direito da USP, embora tenha protagonismo neste debate, não mereceu uma seção específica, bastando registrar que lá a experiência no curso de graduação é limitada (*DPP*, disciplina optativa do 4º ano), havendo maior desenvolvimento no âmbito da pós-graduação<sup>1</sup>.

As conclusões são apresentadas na seção final.

## **2. O CASO DO CURSO DE DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)**

Os cursos de Direito têm, no Brasil, uma relação bastante forte com a própria formação estatal. Se na origem tais cursos desempenharam papel-chave na formação da elite política do

---

<sup>1</sup> Há disciplinas de pós no Departamento de Direito do Estado (*DPP: Fundamentos; DPP: Método e Aplicações; DPP: Problemas e Experiências; DPP e Estado*) e na área de Direito Financeiro (*Custos das Políticas Públicas: Quem Decide e Quem Responde; Poder Judiciário: Orçamento, Gestão e Políticas Públicas*, em pós, e *Direito Financeiro e Políticas Públicas*, optativa de graduação), além de tópicos ou partes de disciplinas em outras áreas.



Império (CARVALHO, 1980), ao longo do período republicano certamente foram elemento importante nas disputas do campo estatal e administrativo, enquanto *locus* de produção e reprodução do pensamento jurídico, vertebrando a modernização política brasileira a partir do Estado, dada a ampla mobilização do direito neste processo (VIANNA, 2018).

Com relação a este andamento histórico, o Brasil conheceu duas importantes transições nas décadas de 1980 e 1990, com ondas sucessivas, respectivamente, de reconquista da institucionalidade democrática e de reorganização do modelo econômico de desenvolvimento (SALLUM, 2003), que prepararam o terreno para a fase de expansão das políticas públicas que se seguiu. Dado o peso histórico do pensamento jurídico na nossa formação e considerando o próprio significado político da estrutura curricular dos cursos de Direito (KENNEDY, 1983), estas duas transições certamente causaram algum impacto no modo como o ensino jurídico lidou com tais transformações e lhes forneceu um discurso legitimador. Encontra-se bem estabelecido na literatura, por exemplo, o lugar das faculdades de Direito e das elites intelectuais do meio jurídico nos movimentos reformadores na América Latina ao longo dos anos 1990 (DEZALAY; GARTH, 2002).

Assim, a despeito de um impacto apenas marginal na estrutura curricular formal, em diálogo com as duas transições antes mencionadas e a subsequente expansão das políticas públicas como meio de ação estatal, observou-se no âmbito dos cursos de Direito um reposicionamento do Direito Público e das disciplinas a ele relacionadas, especialmente com a ascensão do Direito Constitucional e, em alguma medida, também do Direito Administrativo. Dos anos 1990 à primeira década deste século tem-se um período em que disciplinas tradicionais do Direito Público se revalorizaram e tomaram a dianteira na elaboração e reelaboração de categorias, conceitos e métodos interpretativos fundamentais não apenas para a compreensão da nova institucionalidade democrática, mas também para a própria materialização de suas potencialidades. Este seria um tempo de franca expansão do “constitucionalismo da efetividade”, ainda que se possa, com justiça, observar criticamente que tal movimento só pode ser inteiramente compreendido à luz de uma história constitucional brasileira (LYNCH; MENDONÇA, 2017), e não como algo que surge *ex nihilo*, como gesto intelectual heroico.

Duas das vertentes da abordagem DPP indicadas na seção introdutória deste artigo, a dos direitos sociais e a dos controles institucionais, captam bastante bem as transformações do



ensino jurídico neste período. Tanto a doutrina da efetividade da Constituição quanto, por exemplo, já no âmbito do Direito Administrativo, o esforço de reorganização do pensamento jurídico acerca do controle dos atos da Administração Pública (MELLO, 2010; MOREIRA, 2002), constituem formas de diálogo e comprometimento da doutrina jurídica com a assimilação das transformações vividas naquelas décadas, ecoando o tema da materialização dos direitos sociais inscritos na Constituição e dos controles institucionais sobre o poder.

Este processo conheceria maior enraizamento ao longo dos anos 2000, manifestando-se também no âmbito das correlações entre os cursos de Direito, o pensamento jurídico e as transformações do Estado brasileiro. A complexificação e a fragmentação da ação estatal por meio de inúmeros programas governamentais aprofundaram o desafio à publicística brasileira no sentido de prover categorias e conceitos e acabaram suscitando esforços de renovação de disciplinas como o Direito Administrativo (BUCCI, 2002). Neste período, ainda sendo preponderante no Direito a dimensão prescritiva sobre a analítico-descritiva, já aparecem, contra o pano de fundo do programa constitucional a ser materializado, preocupações com a elaboração jurídica para a produção do efeito esperado e sobre as consequências práticas da ação estatal, estando ainda no nascedouro, naquele momento, uma reflexão mais elaborada sobre os arranjos jurídico-institucionais.

É a partir desta moldura que se deve pensar uma estratégia de ensino e pesquisa da abordagem DPP em um curso de graduação em Direito. Ainda são bastante incomuns estruturas curriculares nos cursos de Direito que reservem ao ensino de políticas públicas um espaço próprio. Os programas de ação governamental, em uma estrutura curricular tradicional, acabam sendo examinados colateralmente no âmbito de cada disciplina, em função do tema a ser abordado e sobretudo na dimensão do *dever-ser*.

Assim, a criação em 2012 de uma disciplina voltada especificamente à temática das políticas públicas – denominada *Políticas Públicas e Inclusão Social* –, no âmbito da estrutura curricular obrigatória do curso de Direito da UFRJ constitui não apenas um caso a ser examinado com atenção, por seu caráter inovador, como também uma oportunidade para se testar a abordagem DPP no enfrentamento dos desafios acima mencionados. Tendo sido concebida como disciplina a ser cursada no último ano da graduação em Direito (UFRJ, 2012), ela permite que a abordagem DPP seja introduzida a discentes que já foram formados nas principais disciplinas que compõem a base dogmática e conceitual do Direito Público e que,



por isso, foram apresentados aos fundamentos jurídicos do programa constitucional e legal assecuratório dos direitos sociais e aos principais mecanismos de controle da ação estatal.

Isto permite que a abordagem DPP seja apresentada aos discentes não como um novo campo ou subcampo do Direito em concorrência com aquelas disciplinas que forneceram a formação de base, mas exatamente como o que é, ou seja, uma abordagem que, a partir do exame dos arranjos institucionais e dos processos juridicamente regulados subjacentes, desafia aquele conhecimento a buscar, a partir do Direito, uma perspectiva mais integrada e articulada visando à compreensão da ação estatal. Tal perspectiva integrada pressupõe a interdisciplinaridade (BRUNET, 2019) e deve ser pensada em várias dimensões, desde a integração entre direitos sociais e controle no contexto de um determinado arranjo institucional até a integração entre a perspectiva normativa mais usual no Direito às perspectivas analítico-descritiva e comparativa dos arranjos.

A senda dos arranjos institucionais e sua relação com as capacidades estatais (GOMIDE; PIRES, 2014) constitui aliás um meio especialmente promissor para que, sustentando o exame interdisciplinar, se procure desenvolver a capacidade de incorporar à abordagem jurídica o enfoque no modo como a linguagem, os procedimentos e instrumentos do Direito se correlacionam aos distintos níveis de capacidade técnica e política da atuação estatal em variados setores (BRUNET; BUCCI, 2020). Isto permite que a abordagem jurídica, sem perder de vista o papel instrumental do Direito, incorpore, epistemologicamente, uma visão mais abrangente do componente jurídico das políticas públicas, em diálogo com as perspectivas econômica e política, como parte do desenvolvimento histórico do Estado Social no Brasil.

Tal enfoque analítico fortemente orientado às condições socioeconômicas e às consequências e efeitos dos programas governamentais, com toda a sua heterogeneidade, não representa um risco de desintegração do núcleo dogmático do Direito, mas sim uma possibilidade de constante interpelação à tendência de fechamento do Direito sobre si mesmo. Assim, a existência de uma disciplina como a de *Políticas Públicas e Inclusão Social* em um curso regular de Direito como aquele da UFRJ propicia, a partir de fora, isto é, a partir de um curso que tem a ação estatal por meio de políticas públicas e seus efeitos como seu objeto central, a revisitação de disciplinas como o Direito Constitucional, o Direito Administrativo e o Direito Financeiro, por meio da interação sugerida na terceira vertente da abordagem DPP,



tensionando o núcleo dogmático do Direito sem com isto abrir mão da busca de uma contribuição específica do direito à temática de políticas públicas.

### 3. O CASO DO CURSO DE DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO (UNIFESP)

A Unifesp é uma universidade pública federal, criada a partir da transformação da Escola Paulista de Medicina (EPM). Seu curso de graduação em Direito foi autorizado pelo MEC em 2020 e iniciado no primeiro semestre de 2021.

Seu projeto pedagógico apresenta três princípios orientadores: i) a orientação ao Interesse Público, traduzido como uma preocupação com o novo papel do Estado, com o planejamento, a execução e a avaliação de políticas públicas e com o empoderamento de grupos sociais excluídos; ii) a orientação às práticas democráticas e iii) a autonomia intelectual por meio da pesquisa, fugindo do entendimento de que o treinamento em pesquisa divide a carreira entre academia e exercício profissional (UNIFESP, 2021).

O projeto estabelece ainda as diretrizes estruturantes da interdisciplinaridade, da extensão como atividade formadora, da internacionalização e da capacitação em áreas correlatas, permitindo que estudantes desenvolvam habilidades para além do círculo tradicional de disciplinas em cursos de Direito.

Ainda em 2016, no início do processo de criação de sua graduação em Direito, a universidade divulgou um resumo executivo e preliminar do Projeto Pedagógico (UNIFESP, 2019), para orientar os candidatos aos concursos de docentes. O documento trazia como epígrafe, de forma bastante significativa, um excerto de Lasswell e McDougal (1943, pp. 206-214), que discute a relação entre o ensino do Direito e as políticas públicas, e onde se lê:

The proper function of our law school is, in short, to contribute to the training of policy-makers for the ever more complete achievement of the democratic values [...] the policy-maker needs to guide his judgment by what is scientifically known and knowable about the casual variables that condition democratic variables.

O desenvolvimento do documento apresenta como mote para o curso a expressão *Direito, Democracia e Interesse Público*, que seria o corolário do seu DNA. O documento definia o curso como voltado para a produção de políticas públicas, suprimindo a carência de profissionais com formação jurídica e geral capacitados para atuar no planejamento, implementação e avaliação de políticas. Os egressos atuariam em profissões tradicionais e nem



tão tradicionais, na área do Direito, como gestores públicos ou no terceiro setor, e a formação em habilidades de pesquisa estaria voltada a incrementar seu preparo para lidar com problemas novos, pouco estruturados e complexos.

Essa vocação expressa-se no longo percurso de disciplinas, clínicas e outras atividades de ensino, pesquisa e extensão voltados para a área de Direito Público, incluindo uma disciplina específica de DPP, objeto inclusive de concurso específico para a contratação do docente correspondente. Durante a construção do projeto pedagógico e em outros instantes da ainda curta vida do curso, discutiu-se a melhor colocação da disciplina e sua vocação no curso, que pode ser expressa em duas proposições distintas.

A primeira delas propugnava que *DPP* seria uma disciplina com o objetivo de concluir e consolidar o percurso formativo em Direito Público. O projeto pedagógico (Unifesp, 2021) inicia com disciplinas introdutórias, voltadas a analisar questões como as relações entre política e Direito e questões sobre a organização do Estado (*Fundamentos do Direito Público*), apresentar conceitos de Direito Público (*Direito e Administração Pública*), de Contratos, Atos Administrativos e Regulação (*Direito e Ação Administrativa*) e as formas de gestão do orçamento público e controle (*Direito e Finanças Públicas*). Ao final, DPP funcionaria como uma espécie de revisão geral, ou de apresentação do uso prático dos conceitos e técnicas aprendidos no percurso formativo em Direito Público. Com essa função, a disciplina estaria localizada ao final do período de cinco anos do curso.

A segunda proposta, que ao final prevaleceu, é a de que a disciplina DPP se apresenta como uma nova etapa – apreendidos os conceitos do Direito Público, Direito Administrativo e mesmo Direito Econômico, as alunas e alunos são apresentados a um conteúdo interdisciplinar por natureza, que explora a chamada abordagem DPP. Localizada no terceiro ano do curso, a disciplina desenvolve competências e habilidades, sobretudo para a produção de inovação em políticas públicas, em estreita colaboração com projetos de pesquisa e extensão, entre eles o Centro de Estudos da Ordem Econômica (CEOE/Unifesp) e seu Escritório de Projetos.

A preocupação com a interdisciplinaridade lida diretamente com o desafio do ensino de DPP para distintos grupos. Uma abordagem mais disciplinar proporia que um curso voltado para o Campo de Públicas se concentrasse prioritariamente em conceitos jurídicos, e que adotasse uma ênfase em conceitos de Administração Pública, ou mesmo de Ciência Política, no caso de um curso voltado ao público de graduação em Direito. Na abordagem em planejamento



na Unifesp, reconhece-se a diferença entre os públicos, mas procura-se uma construção que aproxime mais os diversos campos – em síntese, procura-se romper o insulamento de uma abordagem disciplinar, e construir uma interdisciplinaridade mais robusta.

Por fim, a disciplina se funda em uma forte base empírica, não se furtando à investigação de relações de causalidade com o emprego de técnicas quantitativas e qualitativas. O desenho de uma disciplina optativa associada, de *Introdução à Jurimetria* (UNIFESP, 2021), reforça esse caráter, mostrando a importância de abordagens contemporâneas na avaliação de políticas (ATHEY; IMBENS, 2017).

Essa avaliação empírica implica em um duplo esforço – o primeiro, de vencer certa tendência nas Ciências Sociais aplicadas, em especial no Direito, da busca de explicações por demais ambiciosas, através das chamadas “grandes teorias”. Na contramão dessa tendência, que apresenta poucas soluções práticas para o desafio do desenvolvimento de políticas públicas de forma geral, o curso se concentra nas chamadas “teorias de médio alcance” (MERTON, 1968; RIBEIRO, 2019; DUFLO; BANERJEE, 2011, pp. 3-9).

O segundo esforço é o da construção de indicadores institucionais e de sua mensuração e estabelecimento de relações causais. A disciplina os constrói, em especial, sobre a literatura de pesquisadores do Direito, fazendo a análise institucional quantitativa, por exemplo, como no caso do exame da atuação do Judiciário (RIBEIRO, 2007a, 2007b). Essas abordagens são complementadas pelos estudos de casos e, sobretudo, pelas análises sistemáticas.

O resultado esperado é de uma abordagem aplicada, mas que não se reduz apenas ao manejo de conceitos e institutos jurídicos. É, assim, um curso voltado à solução de problemas, e preocupado com a retomada do papel da universidade pública no debate sobre os rumos da sociedade e as políticas de Estado.

#### **4. O CASO DO CURSO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (GPP) DA EACH-USP**

Data do início dos anos 1930 a constatação de que as Ciências Jurídicas já não eram suficientes para formar os servidores públicos completos que pudessem enfrentar a complexidade das tarefas a serem realizadas pelo Estado brasileiro contemporâneo. É Benedito da Silva, por ocasião da criação da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) de 1952 quem resume: “[quando se constatam] as responsabilidades esmagadoras do Estado moderno,



que a importância da formação sistemática de certos tipos de competências administrativas para o serviço público ressalta em toda a sua plenitude” (*apud* COELHO; NICOLINI, 2014, p. 368).

Os cursos do Campo de Públicas e os cursos jurídicos guardam entre si, assim, contextos de criação semelhantes: a constatação da necessidade de qualificação de profissionais para atuação junto à estrutura do Estado. A criação de um conjunto de cursos especificamente direcionados à Administração Pública, a partir da década de 1950, talvez seja reflexo do aumento de complexidade das ações e demandas do Estado, para as quais apenas uma formação em Direito já não seria suficiente. No entanto, parece interessante analisar o papel que assumem as disciplinas jurídicas na formação interdisciplinar do campo de públicas, quando comparadas a outros campos do saber.

Tomemos como exemplo o projeto político pedagógico do curso de Gestão de Políticas Públicas da EACH, formulado em novembro de 2016: “Assim, nascia o curso de GPP, um curso interdisciplinar entre a Administração Pública e a Ciência Política, com contribuições complementares do Direito e da Ciência Econômica; (...)”. Direito aparece como uma “contribuição complementar”, sendo o foco principal do curso a Administração Pública e a Ciência Política. (EACH, 2017)

No curso de GPP, oferecido na EACH-USP, são atualmente cinco as disciplinas obrigatórias do direito: *Direito Constitucional* (4 créditos, 3º semestre); *Direito Administrativo* (2 créditos, 4º semestre); *Direito Financeiro* (2 créditos, 5º semestre); *Poder Legislativo e Políticas Públicas* (2 créditos, 7º semestre); *Poder Judiciário e Políticas Públicas* (2 créditos, 8º semestre). Isso soma 12 créditos, ou seja, 11,5% do total. Apenas para termos de comparação, Administração oferece 34 créditos do curso (32,7% do total) e Ciência Política, 30 créditos (28,8% do total). A “complementaridade” da formação jurídica não é apenas simbólica; ela se manifesta na quantidade diminuta de horas voltadas à formação jurídica oferecida obrigatoriamente ao longo do curso.

Esse relativo desprestígio dos conhecimentos jurídicos junto à formação interdisciplinar das graduações do Campo de Públicas talvez seja a outra face da moeda que mostra o desprestígio ou falta de horas dedicadas às políticas públicas nas graduações em Direito. As causas das desvalorizações recíprocas nas respectivas formações de áreas tão próximas ainda precisam ser analisadas. Uma hipótese, talvez, seja a de que o Campo de



Públicas se forja posteriormente como uma formação diferente daquela oferecida pelos cursos jurídicos para preparar profissionais aptos a trabalhar no Estado.

Nesse contexto, em 2018 os professores responsáveis pelas disciplinas do direito no curso de GPP propuseram uma nova disciplina optativa, essa sim complementar às quatro obrigatórias: ACH 3857-*Direito e Políticas Públicas* (USP, 2018). A disciplina é oferecida para estudantes em fim de curso (7º ou 8º semestre) e possui 4 créditos. Apesar de muito possivelmente já terem cursado outras disciplinas do Direito, o fato de não haver uma disciplina introdutória – a primeira obrigatória do curso é Direito Constitucional, com uma ementa bastante extensa, relacionada a temas de dogmática constitucional – parece faltar uma formação básica sobre o que é o Direito, quais são suas dinâmicas de funcionamento prático nas realidades das instituições estatais.

Diferentemente de disciplinas de DPP em cursos jurídicos, que precisam apresentar para os estudantes a bibliografia básica e conceitual do que são as políticas públicas, opta-se na disciplina DPP no curso de GPP por oferecer uma visão mais aprofundada do que seja o Direito.

Assim, apresentar as regras de validade das normas jurídicas, orientar sobre como identificar o que é direito válido, fornecer instrumentos para que os estudantes consigam transitar com segurança na hierarquia normativa do ordenamento jurídico, apresentar outras funções desempenhadas pelas normas jurídicas, tais como criar e organizar instituições, atribuir competências, realizar desenhos de cooperação institucional, organizar formas de participação democrática, além de estabelecer direitos e objetivos fim da atuação estatal são objetivos iniciais do curso.

Para além da apresentação do objeto Direito em suas múltiplas expressões e funções, suas formas de validação, parece importante aprofundar junto aos estudantes de GPP as dinâmicas jurídicas. A noção clara de que o Direito não é um objeto estático, mas uma prática dinâmica na sociedade. De que os processos de mudança normativa fazem parte da atuação constante do Estado – junto ao Legislativo, mas também realizado pelos outros poderes. Além das mudanças textuais, há o contínuo processo de interpretação e aplicação das normas já existentes, que também pode trazer alterações e mudanças sobre o que é considerado Direito.

A disciplina *DPP* tal como vem sendo oferecida parte da hipótese, que vem se mostrando verdadeira, que o objeto Direito é visto pelos estudantes de políticas públicas muito mais como um objeto estático a ser estudado e conhecido (e mesmo com esse há certa



dificuldade) do que uma prática dinâmica de regulação da sociedade. E nessa prática dinâmica o Estado como um todo, em todos os três poderes, tem uma responsabilidade fundamental nas mudanças constantes de normas e sua interpretação. Apresentar exemplos e teorias que enfatizem esse caráter dinâmico do Direito, em seu constante processo de interpretação e aplicação, são partes fundamentais do curso.

Munidos de um conhecimento mais aprofundado sobre o que pode ser considerado Direito, quais são os mecanismos de identificação, as hierarquias internas, os instrumentos normativos à disposição do Poder Público, bem como suas dinâmicas de interação com a sociedade e com as práticas estatais, pode-se passar à análise de casos concretos de interpretação e aplicação normativa, de arranjos jurídico-institucionais visando à realização de políticas públicas e garantia de direitos, de arcabouços normativos concretos que ilustrem, na prática, o que a teoria havia afirmado.

A estrutura da disciplina optativa *DPP* para os semestres finais do curso de GPP da EACH-USP foi pensada, assim, de forma a começar com uma apresentação de teoria do Direito, do ordenamento jurídico e dinâmica jurídica e se complementa com o estudo de casos práticos que tornem presente a ideia do Direito como caixa de ferramentas (COUTINHO, 2013), do Direito em permanente processo de elaboração e interpretação tendo como objetivo final a realização do Estado social de direito, dos direitos sociais e para a realização das políticas públicas responsáveis por implementá-los.

Uma das conclusões possíveis desta disciplina optativa, ao final do curso de GPP é que, talvez, o curso como um todo merecesse ter uma carga e uma atenção às disciplinas do Direito um pouco maiores do que os atuais 12 créditos obrigatórios. Uma demanda imediata de disciplina obrigatória seria algo como uma *Introdução ao Estudo do Direito*, logo no início do curso, que prepararia os estudantes para o conteúdo de Direito Constitucional.

Além disso, as primeiras experiências de oferta desta disciplina indicam que esse aprofundamento na teoria do Direito, na compreensão de sua dinâmica social, contribui para um diálogo mais horizontal entre os profissionais formados em GPP e os profissionais do Direito nas instâncias estatais. A convivência entre profissionais dessas duas formações tem sido cada vez mais frequente, uma vez que representantes das Procuradorias Jurídicas estão presentes na maioria das repartições do Poder Executivo, além de muito nos outros poderes, e o diálogo se faz necessário. Espera-se, assim, que um conhecimento mais crítico em relação à



forma de funcionamento do Direito por parte dos formados em GPP os torne, quiçá, mais capazes para sua atuação no Estado brasileiro, também contribuindo para a garantia dos direitos sociais e promoção das políticas públicas, todos eles tão permeados e estruturados pelo mundo jurídico.

## 5. O CASO DAS ESCOLAS DE ADVOCACIA PÚBLICA

As três vertentes principais de imbricação entre o Direito e as Políticas Públicas identificadas na Introdução encontram nas instituições de Advocacia Pública um *locus* especialmente importante.

A primeira vertente – a dos direitos sociais – diz respeito à dimensão organizativa e institucional necessária para a satisfação dos direitos em escala ampla. Tal esforço organizativo tem nos órgãos de Advocacia Pública atores especialmente relevantes, visto que, desacompanhada de um arcabouço jurídico coerente e bem-estruturado, nenhuma política pública é capaz de atingir seus objetivos de forma consistente e sustentável.

Nesse sentido, a função de consultoria e assessoramento das autoridades estatais (artigos 131 e 132 da Constituição de 1988) propicia ao advogado público um inegável poder – acompanhado de uma inafastável responsabilidade – na conformação das soluções jurídicas mais adequadas para que a política pública alcance um grau de institucionalização necessário para que alcance relevância e permanência (BUCCI, 2013, p. 236).

Revela-se, aqui, uma peculiaridade da pesquisa de políticas públicas em Direito: o enfoque prescritivo, pois, para além de um mero esforço analítico, de controle de juridicidade dos arranjos institucionais, impõe-se um outro papel, qual seja, o do direito como “caixa de ferramentas,” dotando o estudioso/operador de instrumentos adequados para avaliar a consistência de arranjos jurídicos e modelá-los tendo em vista o “regime de efeitos” desejado (BUCCI, 2013, p. 257; RIBEIRO, 2017, p. 25; TOLEDO, 2019, p. 979).

Esse papel é reforçado por recentes alterações do texto constitucional ao estabelecer centralidade estatal no planejamento das políticas sociais e a participação social nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas (art. 193, parágrafo único, introduzido pela Emenda Constitucional nº 108/2020) e a importância da avaliação das políticas públicas e a consideração de seus resultados no processo legislativo-



orçamentário (artigo 37, § 16 e artigo 165, § 16, ambos introduzidos pela Emenda Constitucional nº 109/2021).

Além da função de consultoria e assessoramento, vale lembrar que a atuação contenciosa da Advocacia Pública também se mostra estratégica, em face do notório fenômeno de judicialização das políticas públicas e dos chamados “litígios estruturais”. Nesse sentido, a compreensão da complexidade do processo de formação da agenda, de tomada de decisão e de implementação da política, é essencial para que o advogado público perceba quais são os “pontos fracos” que merecem mais atenção na defesa da atuação estatal e quais os atores e interesses mobilizados em torno da política pública. Vale lembrar que a atuação contenciosa não afasta a possibilidade de soluções mediadas, negociadas ou consensuais, desde que mantido o desiderato essencial da ação estatal em curso e preservado o interesse público preponderante.

Também na vertente de controle se observa a necessidade de atuação dos advogados públicos, tanto na área consultiva – ao nortear o processo de escolha de alternativas, evitando os caminhos juridicamente inseguros ou claramente vedados – quanto na área contenciosa – por meio do ajuizamento de ações que garantam a observância das competências e processos decisórios, em caso de eventual conflito entre atores institucionais.

No que tange à renovação de institutos nas disciplinas jurídicas, as escolas de Advocacia Pública têm funcionado como um verdadeiro laboratório de ensino de políticas públicas, ao incorporar aportes da abordagem de DPP em sua vivência didática e, ao mesmo tempo, num processo de fertilização cruzada, testar sua utilidade na prática dos profissionais do Direito e apontar caminhos para o enriquecimento da relação dialética teoria-práxis.

Nesse cenário, é possível compreender a abordagem DPP como um instrumento metodológico de ensino-aprendizagem desenvolvido para estimular a compreensão crítica da política pública, tendo por diferencial permitir entrecruzar pontos de vista de diversos atores, instituições e ideias (WERNER, 2019). A experiência vem demonstrando que a conjugação do modelo do ciclo das políticas públicas, em harmonia com o protótipo estabelecido pelo Quadro de Referência de Políticas Públicas (BUCCI, 2015), possibilita a organização de dados teóricos, técnicos e estatísticos de forma objetiva, devidamente dimensionados em escala, com o fim de estabelecer conclusões seguras e levantar propostas para o aperfeiçoamento do modelo analisado.



A ferramenta vem sendo utilizada em experiências exitosas em cursos de especialização dirigidos à Advocacia Pública, como os promovidos pela Escola Nacional de Advocacia Pública (ESNAP), em convênio com a USP, e a Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado (ESPGE/SP). A grade curricular inova ao extrair das vivências institucionais um núcleo essencial, obtido pela desconstrução dos principais problemas enfrentados pelo Poder Público. Como exemplo, no Curso de Especialização em Direito Público da ESNAP/USP foram abarcadas as áreas de Teoria Geral do Estado, Filosofia do Direito, Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Orçamentário e Financeiro, Advocacia 4.0: Ciência, Tecnologia e Informação, e Teoria Jurídica das Políticas Públicas, com o fim de produzir resultados com impacto direto e forte na reorganização e melhoria da atuação institucional.

A matriz foi também utilizada no âmbito dos grupos de estudo temáticos envolvendo a integração interna das áreas consultiva, judicial e fiscal, de modo a criar uma linguagem comum e a compreensão integral da política pública. Isso gera um ambiente propício para criação de ideias inovadoras, que resulta em propostas de aperfeiçoamento dos modelos de instrumento jurídico que desenham as políticas públicas, na melhoria da coleta e análise dos dados apresentados na defesa do Estado em juízo e, conseqüentemente, no aprimoramento dos serviços públicos ofertados para concretizar direitos fundamentais.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As experiências aqui relatadas indicam o potencial para a interdisciplinaridade mais intensa entre o Direito e o Campo de Públicas.

A análise do conjunto de casos apresentados permite concluir que a criação de disciplinas de DPP não se limita preencher uma lacuna na formação do público-alvo: ensinar Direito aos estudantes do Campo de Públicas ou ensinar Gestão ou aspectos de Ciência Política aos alunos de Direito. Trata-se de entender o Direito como um componente estruturante das políticas públicas, seu léxico por assim dizer, um instrumental que dialoga com perspectivas econômicas, políticas e de gestão. Sem desprezar o conhecimento do conteúdo de leis e diplomas normativos, importa compreender a relevância do Direito na afirmação do Estado social no Brasil, em especial seu desenvolvimento no período democrático pós-constitucional.



O Direito é estruturante de dimensões como a participação social e a *accountability* e conforma atuações do Estado na regulação e no fomento, entre outras.

Procurando convergência entre várias perspectivas, sintetizamos alguns pontos: a) no desenho de programas de ensino, buscar fundamentos colhidos na produção em DPP, na forma de uma síntese útil, pode contribuir para a consolidação e ampliação dessa abordagem, valorizando o repertório conceitual comum já construído e o acervo de análises jurídicas em DPP, mesmo levando em conta que o Direito e suas expressões técnicas não se esgotam no domínio acadêmico, sendo criação viva que conta também com uma comunidade de profissionais, entre eles gestores e operadores do Direito; b) desenvolver a vocação interdisciplinar das políticas públicas; c) levar em conta os distintos públicos que visa atingir, seja em disciplinas de graduação ou de pós-graduação, em cursos do Campo de Públicas, de Direito ou outros.

## 7. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; GRIN, E. J.; FRANZESE, C.; SEGATTO, C. I.; COUTO, C. G. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, 54(4), p. 663–677, 2020.

ATHEY, S.; IMBENS, G. W. The state of applied econometrics: Causality and policy evaluation. *Journal of Economic Perspectives*, 31(2), p. 3-32, 2017

BUCCI, M. P. D. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, M. P. D. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, M. P. D. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, M. P. D. Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In Gianpaolo, G. P., Bertolin, P. T., Brasil, P. C. (Org.), *O direito na fronteira das políticas públicas*. (p. 7-11). São Paulo: Páginas e Letras Editora e Gráfica, 2015.



BUCCI, M. P. D. Método e aplicações da abordagem DPP. *Revista Estudos Institucionais*, 5(3), p.791-832, 2019.

BUCCI, M.P.D.; COUTINHO, D. 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*. Coutinho, Foss e Moualem (organizadores). São Paulo: Blucher, p. 313-339, 2017.

BRUNET, E. Sobre a abordagem DPP (DPP) em um curso de graduação em direito: contribuição crítica para a construção de um programa. *Revista Estudos Institucionais*, 5(3), 2019.

BRUNET, E.; BUCCI, M. P. D. Os desafios para a reconstrução do Estado social no Brasil pós pandemia: aprendizados a partir das políticas públicas e capacidades estatais. *Revista Direito Público*, 18(98), p. 515-542, 2021.

CARVALHO, J. M. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

CLUNE, W. Desintegração jurídica e uma teoria do estado. *Revista de Investigações Constitucionais*, 8(1), p. 107-133, 2021.

COUTINHO, D. R. O direito nas políticas públicas. In Marques, E., Faria, C. A. P. (Org.). *A política pública como campo multidisciplinar* (p. 181- 200). Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

DEZALAY, Y.; GARTH, B. *La mondialisation des Guerres de Palais: la restructuration du pouvoir d'État en Amerique Latine, entre notables du droit et "Chicago Boys"*. Paris: Seuil, 2002.

DOSSIÊ Direito e Políticas Públicas, Revista do Direito (Universidade de Santa Cruz do Sul), no prelo.

DUFLO, E.; BANERJEE, A. Poor economics. PublicAffairs, 2011.

FARAH, M. F. S. A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas. In Marques, E., Faria, C. A. P. (Org.). *A política pública como campo multidisciplinar* (p. 91-126). Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.



FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. *Revista de Administração Pública*. 50(6), p. 959-979, 2016.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. Capacidades estatais e democracia: abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: Gomide, A. A., Pires, R. R. (Org.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014

HOOD, C. Emerging issues in public administration, *Public administration*, 73(1), p.165-183, 1995.

KENNEDY, D. The political significance of the structure of the law school curriculum. *Seton Hall Law Review*, 14(1), p.1-16, 1983.

LASSWELL, H. D.; MCDOUGAL, M. S. Legal education and public policy: professional training in the public interest, *Yale Law Journal*, 52(2), p. 203-295, 1943.

LYNCH, C. E. C.; MENDONÇA, J. V. S. Por uma história constitucional brasileira: uma crítica pontual à doutrina da efetividade, *Revista Direito e Práxis*, 8(2), p. 974-1007, 2017.

MELLO, C. A. B. *Discricionariedade e controle judicial*. São Paulo: Malheiros, p.1992.

MERTON, R. K. On sociological theories of the middle range. In: Merton, R. K., *Social theory and social structure* (Vol. 2, p. 39-72), Nova Iorque: Free Press, 1968.

MOREIRA NETO, D. F. *Legitimidade e discricionariedade*. novas reflexões sobre o limite do controle da discricionariedade. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

OLIVEIRA, T. P. Dogmática jurídica das políticas públicas: aspectos jus-epistemológicos e político-ideológicos na execução do planejamento estatal, *Revista de Estudos Jurídicos do Superior Tribunal de Justiça*, 1(1), p.567-591, 2020.

RIBEIRO, I. CVM e judiciário: o efeito da incerteza jurídica nos investimentos em ações e a justiça especializada, *Revista Direito GV*, Vol. 5, p. 35-56, 2007a.

RIBEIRO, I. Robin Hood vs. King John: como os juízes locais decidem casos no Brasil? In *IPEA, Prêmio IPEA-CAIXA 2006: monografias premiadas*, p. 23-61, 2017b.



RIBEIRO, I. Arbitragem, risco legal e o Novo Mercado da Bovespa, *Revista de Arbitragem e Mediação*, vol.10, p.110-142, 2008.

RIBEIRO, I. Políticas Públicas e teorias do Estado: o papel das teorias de médio alcance. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 856-877, 2019.

RIBEIRO, L. C. *O direito administrativo como "caixa de ferramentas": uma nova abordagem da ação pública*. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.

SALLUM, B., Jr. Metamorfoses do estado brasileiro no final do Século XX, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(52), p. 35-54, 2003.

TOLEDO, C. J. T. O neoinstitucionalismo histórico como método de análise jurídica de políticas públicas: o estudo da trajetória da política de carreira docente. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 977-1002, 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO, *Projeto Pedagógico do Curso de Direito*, 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO, *Pré-PPC do Curso de Direito e o Relatório de Indicação da Sede do Curso de Direito*, 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - Faculdade Nacional de Direito. Projeto Pedagógico de Curso, 2012.

VICK, F. S. S. A dogmática em debate: Franz Neumann e as possibilidades emancipatórias no método jurídico. *Revista Estudos Institucionais*, 7(3), p. 1014-1032, 2021.

VIANNA, L. J. W. O terceiro poder na Carta de 1988 e a tradição republicana: mudança e conservação. In: Brandão, G. M., Ridenti, M., Oliven, R., (Org.), *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Hucitec-Anpocs, 2018.

WERNER, P. U. P. A abordagem DPP como ferramenta de aprimoramento das instituições jurídicas: qualidade organizacional, sistematização de dados e fomento das relações interinstitucionais, *Revista Estudos Institucionais*, 5(3), 926-941, 2019.



**Sobre os autores:****Maria Paula Dallari Bucci** | E-mail: mariapaula@usp.br

Professora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Departamento de Direito do Estado. Livre Docente em Direito do Estado pela USP (2012), com Doutorado (2000) e Mestrado (1994) pela mesma instituição. Coordenadora da ESNAP- Escola Superior Nacional de Advocacia Pública, curso de especialização em Direito Público promovido em convênio pela FD-USP e a ANAPE- Associação Nacional de Procuradores dos Estados e Distrito Federal, desde 2021. Foi Presidente da Comissão de Graduação da Faculdade de Direito da USP (2018-2021), tendo presidido a Subcomissão para o novo Projeto Pedagógico daquela Faculdade (2014-16). Foi Secretária de Educação Superior do Ministério da Educação (2008-2010), Consultora Jurídica do MEC (2005-2008) e Procuradora Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) (2003-2005). Foi Superintendente Jurídica da USP (2014-2017), onde exerceu a função de Procuradora Geral (2014-2015). Autora de *Judicialização da Saúde: a Visão do Poder Executivo* (Saraiva, 2017), e *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas* (Saraiva, 2013), obra que conquistou o Prêmio Jabuti 2014 (categoria Direito, 3o lugar); além de *Direito Administrativo e Políticas Públicas* (Saraiva, 2000) e *Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico* (Saraiva, 2006), entre outros. Foi Procuradora da USP (1992-2018), onde atuou na Assessoria Jurídica da Agência USP de Inovação (2011-2013). Tem larga experiência profissional em Direito Público, atuando principalmente nos seguintes temas: Políticas Públicas e Direito Público, Teoria do Estado, Direito Administrativo, Inovação, Direito Educacional.

**Ivan César Ribeiro** | E-mail: iribeiro@unifesp.br

Professor concursado de Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de São Paulo, Professor Colaborador e Orientador de Pós-graduação stricto sensu da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UniRio), Senior Research Scholar da Universidade de Yale (EUA) trabalhando no Yale Law School Center for the Study of Corporate Law, Coordenador e Pesquisador-chefe do Centro de Estudos da Ordem Econômica (CEOE/Unifesp). Conselheiro do Conselho Universitário (Unifesp) e ex-Diretor Financeiro e de Captação (Fundação de Apoio/Unifesp). Pesquisador (Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada - FGV/SP, John M. Olin Center for Law, Economics and Public Policy da Universidade de Yale, Universidade de Columbia, esta última em pesquisa realizada do Brasil para o Professor Albert Fishlow) com experiência nas áreas de Políticas Públicas, Direito (especialmente Direito Público, Direito Econômico, Direito Empresarial e Societário), Finanças e Economia, com ênfase em formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, metodologia de pesquisa, métodos quantitativos e qualitativos, regulação bancária e financeira, análise de investimentos. Professor de Direito Econômico e de Direito Empresarial e Societário em diversas instituições (Fundação Getúlio Vargas e Fundação Instituto de Administração, como professor eventual, Universidade Católica de Santos e Universidade São Judas, como celetista). Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo, com mestrado em Administração, área de Economia de Empresas (2005) e graduações em Direito (2006) e Administração de Empresas (1993) pela mesma universidade, Master of Laws (LL.M) pela Universidade de Yale (2009), e formação complementar pela Ordem dos Economistas (253 horas), Harvard Law School (Summer Course, IGLP), Chicago University (Summer Course, Ronald Coase Institute) e Northwestern/Duke University (Causal Inference). Presidente da



Tndnet.org - Rede de Pesquisadores em Direito e Políticas Públicas (em reorganização), filiando membros em mais de 30 países, organizando duas conferências mundiais (Boulder, 2006, Reykjavik, 2007), atualmente preparando o terceiro encontro mundial tendo organizado reuniões preparatórias em Berkeley/CA (2014), Cambridge/MA (2015) e New Haven (2020, como Professor-pesquisador Sênior). Pesquisador, desenvolvendo pesquisas em reforma institucional, subversão da justiça, direito ambiental, serviços públicos, desigualdade, direito comercial, econômico e penal. Consultor, desenvolvendo projetos em Direito Concorrencial (incluindo pareceres jurídicos, análises econométricas e jurimétricas), formatação de concessões (incluindo PPPs), Estudos de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira (EVTEs) em saneamento, resíduos sólidos, serviços públicos e obras de alto impacto ambiental, cálculo de equilíbrio econômico e estudos econométricos e jurimétricos associados ou não à produção de EVTEs. Distinguido com o Prêmio IPEA 2006 (primeiro lugar na categoria profissional) e com a admissão nos programas de Master of Laws das universidades de Harvard, Stanford e Columbia (declinados). Experiência com pacotes estatísticos (Stata, R, EViews), programador e analista de TI.

**Emiliano Brunet** | E-mail: brunet.emiliano@gmail.com

Doutor em Ciência Política - IESP/UERJ (jan. 2017). Mestre em Ciência Política - IESP/UERJ (dez. 2011). Graduado em Direito pela UERJ (1999). Professor Adjunto de Direito Administrativo e Políticas Públicas da Faculdade Nacional de Direito/UFRJ, lecionando regularmente a disciplina "Políticas Públicas e Inclusão Social" e desenvolvendo pesquisa nesta seara. Pesquisador do Grupo Estado, Direito e Políticas Públicas - USP (2019-atual). Membro da Rede Direito e Políticas Públicas (Rede DPP), que congrega pesquisadores de diversas universidades brasileiras. Coordenador do GIDESPP - Grupo de Estudos das Instituições Democráticas, Sociedade e Políticas Públicas da FND-UFRJ. Membro do Ministério Público (MPRJ) desde 2000. Detém experiência na área de políticas públicas, em especial na seara da educação. Atualmente desenvolve as seguintes pesquisas: (i) Direito e políticas públicas: método e aplicações; (ii) O Estado social em (re)construção: Direito, política e políticas públicas; (iii) Capacidades Estatais e Políticas Públicas; (iv) estratégias de ensino da abordagem Direito e Políticas (pesquisa DPP na Sala de Aula). Tais pesquisas têm em comum a busca de abertura do direito a uma abordagem interdisciplinar - em diálogo, especialmente, com a economia e a ciência política - focada no Estado Social, nas instituições e capacidades estatais e nas políticas públicas orientadas ao desenvolvimento e à erradicação da desigualdade.

**Ester Gammardella Rizzi** | E-mail: ester.rizzi@usp.br

Professora do curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). Doutora (2016), Mestre (2011) e Bacharel (2007) pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Foi professora dos cursos de Jornalismo e Rádio, TV e Internet da Faculdade Cásper Líbero (2012-2018) e professora da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie (2015-2018). Trabalhou com advocacia de interesse público na Ação Educativa (2008-2014). Fez parte do Programa de Educação Tutorial em Sociologia Jurídica - PET (2003-2005), realizou pesquisa de iniciação científica (2005-2006) e intercâmbio acadêmico com bolsa do DAAD na Universidade Alemã Ludwig-Maximilians-Universität-München (2006-2007). História do constitucionalismo é tema transversal em suas pesquisas. No mestrado, se dedicou à República de Weimar e no doutorado à Revolução Mexicana e suas consequências jurídicas.



Em outras pesquisas também se dedica aos temas: direito à educação; proteção constitucional e judicialização de direitos sociais; direito à comunicação e liberdade de expressão; transparência, controle social e democratização do Poder Judiciário e outras instituições do Sistema de Justiça.

**Carlos José Teixeira de Toledo** | E-mail: [cjttoledo@gmail.com](mailto:cjttoledo@gmail.com)

Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (1991), Mestre (1997) e Doutor (2019) em Direito pela Universidade de São Paulo (1997). Procurador do Estado desde 1993, tendo exercido atribuições de Conselheiro Eleito do Conselho Superior da PGE/SP, Procurador Chefe da Procuradoria Judicial e Procurador Chefe do Centro de Estudos da PGE/SP. Atualmente, atua na Assessoria Técnico-Legislativa da PGE/SP. Professor universitário, lecionando na Universidade São Judas Tadeu, desde 2013. Atua como Coordenador do Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Advocacia Pública na Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo e como Professor Assistente do Curso de Pós-Graduação em Direito Público da Escola Nacional de Advocacia Pública (ANAPE/USP). Atuou como Presidente do Conselho Curador da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado (2009-2010) e Presidente do Conselho de Administração da SPPREV - São Paulo Previdência (2009-2011) Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Constitucional e Direito Administrativo, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas públicas, administração pública, direito constitucional, direito administrativo, patrimônio cultural, servidores públicos, direito à informação.

**Patricia Ulson Pizarro Werner** | E-mail: [patriciapwerner@gmail.com](mailto:patriciapwerner@gmail.com)

Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1991), mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2001) e doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2008). Atualmente é procurador do estado - Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Constitucional, atuando principalmente nos seguintes temas: direito constitucional, direitos fundamentais sociais, direito à saúde, políticas públicas e direito administrativo.

