

# *A ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SALA DE AULA: A EXPERIÊNCIA DAS ESCOLAS DE ADVOCACIA PÚBLICA*

## *THE LAW AND PUBLIC POLICY APPROACH IN THE CLASSROOM: THE EXPERIENCE OF STATE ATTORNEY INSTITUTIONAL SCHOOLS*

Carlos José Teixeira de Toledo<sup>1</sup>  
Patrícia Ulson Pizarro Werner<sup>2</sup>

Recebido em: 09/03/2023  
Aceito em: 05/03/2023

cjttoledo@gmail.com  
patriciapwerner@gmail.com

**Resumo:** O artigo apresenta a evolução curricular do estudo da Teoria das Políticas Públicas nas escolas superiores de Advocacia Pública, a partir do relato de três experiências ocorridas em um interregno de 12 anos, com o objetivo de demonstrar a importância do compartilhamento de vivências para ajudar no aprimoramento da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP), com foco na construção de matrizes curriculares e metodológicas de ensino adequadas, associando teoria e prática. A introdução apresenta a correlação entre políticas públicas e a Advocacia Pública, a partir de sua missão constitucional. Na segunda parte há o relato das estratégias de incorporação da disciplina Direito e Políticas Públicas nas Escolas Superiores de Advocacia Pública, a partir de projetos da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (ESPG), um projeto piloto (2010) e um curso mais estruturado (2014/15), com a criação da disciplina *Metódica aplicada das políticas públicas aos Direitos Fundamentais e Oficinas práticas*. A terceira narrativa compartilha o amadurecimento da proposta acadêmica a partir da criação de um curso jurídico de especialização nacional (2020/23), uma parceria entre a Escola Nacional de Advocacia Pública (ESNAP) e a Universidade de São Paulo (USP), com apontamentos sobre a criação da estrutura curricular e a metodologia adotada na disciplina *Teoria Geral das Políticas Públicas*, conjugando a parte teórica sobre as políticas públicas, aulas temáticas sobre políticas pública específicas e Oficinas práticas. Na última parte apresenta-se uma reflexão crítica do processo didático a partir da abordagem DPP.

**Palavras-chave:** Direito e Políticas Públicas. Advocacia Pública. Metodologia de Ensino. Interdisciplinaridade. Ensino.

**Abstract:** The article presents the curricular evolution of the study of the Theory of Public Policy in public law schools, based on the report of three experiences over a 12-year period, with the objective of demonstrating the importance of sharing experiences to help improve the Law and Public Policy (DPP) approach, focusing on the construction of appropriate curricular and methodological teaching matrices, associating theory and practice. The introduction presents the correlation between public policies and the Public Attorneys' Office, based on its constitutional mission. In the second part there is the account of the strategies for incorporating the subject Law and Public Policies in the Higher Schools of Public Attorneys, from projects of the Higher School of the Attorney General's Office of the State of São Paulo (ESPG), a pilot project (2010) and a more structured course (2014/15), with the creation of the subject Methodical applied public policies to Fundamental Rights and Practical Workshops. The third narrative shares the maturation of the academic proposal from the creation of a national specialization legal course (2020/23), a partnership between the National School of Public Advocacy (ESNAP) and the University of São Paulo (USP), with notes on the creation of the curriculum structure

<sup>1</sup> Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

<sup>2</sup> PUC/SP (Brasil).

and the methodology adopted in the General Theory of Public Policy subject, combining the theoretical part on public policy, thematic classes on specific public policy and practical workshops. The last part presents a critical reflection on the didactic process based on the DPP approach.

**Keywords:** Law and Public Policy Approach. State Attorney Institutions. Public Administration. Teaching Methodology. Interdisciplinarity. Teaching Experiences.

## 1. INTRODUÇÃO: POR QUE ADOTAR A ABORDAGEM DPP COMO REFERENCIAL NOS CURSOS NO ÂMBITO DA ADVOCACIA PÚBLICA?

O objetivo do presente artigo é expor como o tema Direito e Políticas Públicas (DPP) foi incorporado e aperfeiçoado no âmbito das Escolas Superiores da Advocacia Pública, a partir do relato de experiências progressivas em três cursos de pós-graduação *lato sensu* (especialização).

Para melhor compreender os desafios da construção das grades curriculares dos cursos cabe esclarecer que a instituição Advocacia Pública ganhou estatura constitucional,<sup>3</sup> uma guinada da Constituição Federal de 1988, visto que as chamadas “funções essenciais à Justiça” se caracterizam por estarem destacadas das tradicionais atividades estatais – legislativa, executiva e judiciária – tornando-se depositárias de uma parcela do poder que emana do povo com o escopo de garantir – como instrumentos de representação dos interesses públicos e sociais – a realização do bem comum, conforme observam Pieroni e Toledo (2021).

A abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) consiste em estratégia epistêmica multidisciplinar que favorece o estudo e análise das políticas públicas com base em instrumental jurídico advindo da Área de Direito Público (Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Econômico etc.), favorecendo intersecções com o ferramental do chamado “Campo de Públicas” (Administração, Ciência Política, Economia, Sociologia etc.).<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Embora dotadas de algumas diferenças no tratamento normativo-constitucional, a Advocacia Pública Federal – institucionalizada por meio da Advocacia-Geral da União, prevista no art. 131 – e a Advocacia Pública Estadual – organizada nas Procuradorias dos Estados e Distrito Federal, nos termos do art. 132 – recebem a incumbência de exercer a consultoria jurídica e a representação judicial e extrajudicial dos entes políticos respectivos.

<sup>4</sup> “Campo de Públicas é uma expressão utilizada por professores, pesquisadores, estudantes, egressos-profissionais e dirigentes de cursos de Administração Pública, Gestão de Políticas Públicas, Gestão Pública, Gestão Social e Políticas Públicas, de universidades brasileiras, para designar, essencialmente, um campo multidisciplinar de ensino, pesquisa e fazeres tecnopolíticos, no âmbito das Ciências Sociais Aplicadas e das Ciências Humanas, que se volta para assuntos, temas, problemas e questões de interesse público, de bem-estar

Em artigo sobre a abordagem de Direito e Políticas Públicas, Bucci (2019) identifica três principais vertentes de imbricação entre o Direito e as Políticas Públicas que merecem ser contempladas em uma agenda de estudo e pesquisa: 1) temas mais afeitos à abordagem DPP, tais como questões relativas aos direitos sociais (saúde, educação, assistência social etc.); 2) padrões de controle jurídico que vêm sendo desenvolvidos por órgãos dedicados ao controle estatal; 3) combinações da abordagem DPP com campos disciplinares tradicionais da dogmática, tal como Direito Administrativo, Constitucional e Processual.

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, se 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 – atribuição definida nos 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 capaz de gerar 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; COUTINHO, 2018, p. 202; 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

---

coletivo e de políticas públicas inclusivas, em uma renovada perspectiva republicana ao encarar as ações governamentais, dos movimentos da sociedade civil organizada e das interações entre governo e sociedade, na busca do desenvolvimento socioeconômico sustentável, em contexto de aprofundamento da democracia” (COELHO et al., 2014, p. 112).

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 das etapas do ciclo de políticas públicas, 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 terceira vertente, que diz respeito à renovação na abordagem de institutos das 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, 2016), 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 Universidade de São Paulo (USP), e a Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado (ESPGE/SP).

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.

Nesse contexto pretende-se demonstrar como a Advocacia Pública vem aperfeiçoando a sua atuação a partir da adoção da ferramenta abordagem Direito e Políticas Públicas, que possibilita uma simbiose positiva entre aperfeiçoamento profissional e acadêmico.

## **2. A INCORPORAÇÃO DA DISCIPLINA DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS NAS ESCOLAS SUPERIORES DE ADVOCACIA PÚBLICA.**

### **2.1. UMA BREVE HISTÓRIA DO CENTRO DE ESTUDOS E DA ESCOLA SUPERIOR DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (ESPGE): A EVOLUÇÃO DA FORMA DE ESTUDAR**

A Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado (ESPGE) foi criada formalmente em 2005<sup>5</sup> e obteve o credenciamento perante o Conselho Estadual de Educação com o fim de ministrar cursos de pós-graduação *lato sensu* (especialização) (WERNER, 2010).

---

<sup>5</sup> Decreto Estadual n.º 54.988, de 5 de novembro de 2009. Atualmente reorganizado pela Lei Complementar Estadual n. 1270/15 – Lei Orgânica da PGE/SP, artigos 46 a 52. Autorização do Conselho Estadual de Educação obtida pelo Parecer CEE n.º 399/2005.

É importante destacar que a sua estrutura foi organizada junto ao Centro de Estudos, órgão auxiliar da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, que dispõe de Fundo Especial de Despesas próprio, com competência para promover o aperfeiçoamento profissional e cultural dos Procuradores do Estado, do pessoal técnico e administrativo e dos estagiários, com excelência reconhecida por toda a comunidade jurídica, que conta com cursos e publicações de grande relevância, como a Revista do Centro de Estudos, editada desde 1971.

Apesar da existência de um órgão bem estruturado e muito atuante, a carreira entendeu que havia a necessidade de aprofundar os estudos dos temas tratados na atuação diária das diversas áreas da PGE/SP, muitos assuntos de vanguarda, à época não tratados no âmbito acadêmico ou jurisprudencial. Assim, a Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (ESPG) foi criada para cumprir o grande desafio de ser um núcleo de pesquisa e difusão do conhecimento jurídico, com rigor científico, respeito à autonomia didático-científica e enfoque multidisciplinar, com um corpo qualificado de professores nacionais e internacionais.

Inicialmente foram aprovados os cursos de Especialização em Direito do Estado e em Direito Processual Civil, no ano de 2005 e os Cursos de Especialização em Direitos Humanos e em Direito Tributário, em 2007.

A partir das experiências concretas dessas primeiras turmas, foi feita a avaliação dos cursos e constatou-se a necessidade de reformulação metodológica dos cursos a partir de 3 (três) fatores essenciais: **(i)** o diferencial de ter um corpo docente altamente qualificado, com sólida base na área jurídica, **(ii)** proximidade dos alunos com os temas por força de atuação diária junto à Administração e **(iii)** a reviravolta ocorrida pela grande judicialização dos temas, em especial dos direitos fundamentais sociais, que reivindicavam um nova forma de estudá-los, de forma multidisciplinar; ou seja, naquele momento a defesa do interesse público passou a exigir um olhar integrado entre as diversas áreas do direito e com as demais áreas do conhecimento – era um momento de transformação que tinha que ser captado para o aperfeiçoamento dos Advogados Públicos – que iria modificar a própria forma de atuação e a cultura institucional.

A mudança na matriz de atuação do Poder Judiciário a partir da concretização dos direitos fundamentais gerou um ponto de inflexão que exigiu da ESPGE, como escola profissionalizante, criar novas referências visando o real aprimoramento da

forma de estudar e atuar na defesa do interesse público, com foco na visão do Poder Executivo.

Assim, além da criação de canais com outras escolas, em especial, como a Escola da Advocacia-Geral da União e o Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria do Município de São Paulo (CEJUR), houve a necessidade de rever a grade curricular dos cursos e introduzir profundas alterações metodológicas.

## **2.2. O PROJETO PILOTO: A INTRODUÇÃO DO TEMA POLÍTICAS PÚBLICAS NA GRADE DA DISCIPLINA DIREITO ADMINISTRATIVO**

Fixou-se um projeto piloto visando à introdução da investigação das políticas públicas no *Curso de Direito do Estado*, no ano de 2010. A partir dos estudos contidos no livro *Direito Administrativo e Políticas Públicas* de Maria Paula Dallari Bucci, editado no ano de 2002, adotou-se a proposta de modificação da metodologia da *Disciplina Direito Administrativo*, a partir da constatação da transformação do Estado e do próprio ordenamento jurídico ao considerar o: “*elemento político, não no sentido partidário, mas no sentido da relação da comunidade com o poder, presente no cotidiano da vida governativa e administrativa*” (BUCCI, 2002, p. 180) e, assim, abriu um campo de para reflexões de temas até então apartados dos estudos jurídicos, com os questionamentos apresentados pela jurista: *o que é política pública para o direito?, como compreender a estrutura financeira das políticas públicas?; Políticas públicas e escolhas de prioridades; Políticas públicas e separação dos poderes; justiciabilidade de um política pública.*

Imediatamente houve uma identificação entre a nova modelagem proposta e as necessidades reais da Advocacia Pública. Naquele momento, ficou evidenciado que era uma proposta arrojada e que apresentava uma abordagem de grande utilidade para aperfeiçoar a visão dos problemas enfrentados nas áreas da consultoria, judicial e tributária.

É importante considerar que, concomitantemente, outras disciplinas foram introduzidas nos diversos cursos em andamento na ESPGE, de forma dispersa, ainda sem a consciência de que formariam, no futuro, a base da Disciplina Teoria das Políticas Públicas. Temas de disciplinas como Teoria Geral do Estado e Direito

Financeiro eram, até então, abordadas de forma menos aprofundada, no bojo de outras disciplinas, em especial, o Direito Constitucional.

### **2.3. A SEGUNDA FASE: A CRIAÇÃO DA DISCIPLINA “METÓDICA APLICADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E AS OFICINAS PRÁTICAS”.**

O resultado promissor alcançado levou à reestruturação do Curso de Especialização com área de concentração em Direitos Humanos, o qual ganhou uma versão modernizada no lançamento da Turma 2014/2015, com o acréscimo do subtema *Direitos Fundamentais e Políticas Públicas*.

O projeto educacional foi inovador por dois motivos. O primeiro, por ter um público-alvo mais abrangente, originário de um convênio entre a Secretária de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo (SAP) e a PGE/ESPGE; assim, os alunos eram servidores que atuavam diretamente na execução das políticas públicas carcerárias, envolvendo todas as complexidades que o tema traz em seu bojo. Em segundo, foi configurada a hipótese ideal de testar um método diante do desafio de analisar políticas públicas carcerárias específicas, correlacionadas com várias outras, revelando o desafio de enfrentar profundos problemas sociais, culturais e econômicos. Era necessário construir um projeto pedagógico a partir de um objeto muito singular, sem precedentes conhecidos até então, com uma metodologia de vanguarda.

A consistência do programa deve especialmente ao apoio integral da Professora Maria Paula Dallari Bucci, que havia acabado de lançar seu livro *“Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas”*, fruto do concurso de Livre-Docência na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, no ano de 2012, que inspirou a mudança de chave necessária: a concepção de um método jurídico de análise e construção de políticas públicas a partir da noção dos vários planos de aproximação do governo: macro, micro e mesoinstitucional (BUCCI, 2013).

O projeto pedagógico manteve a matriz curricular básica, com as Disciplinas Teoria Geral dos Direitos Humanos, Metodologia, Direito Constitucional e Filosofia, mas com o acréscimo de disciplinas totalmente renovadas, uma proposta muito arrojada, alinhada com as necessidades daquele momento, caracterizado pelos

desafios que o processo de intensa judicialização impunha ao operador do direito. Vale a pena destacar as disciplinas que conferiram um novo paradigma ao curso:

*(i) Disciplina Teoria Geral do Estado:* Geralmente ministrada no início do Curso de graduação em Direito, acaba necessitando de revisão dos temas principais, de forma mais amadurecida, em especial, para as carreiras públicas, como a reexame do conceito de Estado e seus elementos, federalismo, sistemas de governo, de forma atual e mais profunda.

*(ii) Políticas Públicas, Orçamento Público e Direito Administrativo:* Nesse momento manteve-se a associação das Políticas Públicas ao Direito Administrativo, acrescentando a linha de estudos do orçamento público, disciplinas autônomas, que foram agrupadas e ganharam um fio condutor didático, de modo a mostrar ao aluno a confluência entre elas.

*(iii) Metodica aplicada das políticas públicas aos Direitos Fundamentais:* Os estudos dos grandes temas judicializados ganharam um método de análise, a partir da citada *Teoria Jurídica das Políticas Públicas*, incluindo o estudo de um conceito e seus ciclos a partir de um método.

*(iv) Clínicas:* Ao final do curso os alunos participaram de uma atividade prática, denominada Clínicas, um trabalho de campo com o fim de efetivamente aplicar toda a parte dogmática ministrada. O trabalho foi realizado em grupos, em estabelecimentos prisionais do Poder Público estadual, incluindo prisões, parques estaduais, hospitais regionais. A experiência riquíssima resultou em material científico de alta qualidade para melhor compreensão e resolução dos problemas postos. Importante destacar que foram fixadas as diretrizes para a construção de um relatório e depois foi realizado um *workshop* para apresentação e debates dos trabalhos com a Administração Pública e público em geral. Na época não havia o Quadro de Referências de Políticas Públicas, razão pela qual se exigiu no relatório as seguintes informações: a. descrição das atividades e carga horária; b. identificação do problema; c. relevância e impacto social. d. medida proposta (soluções possíveis) e objetivo pretendido.

O Curso teve um impacto muito importante, por um lado, pela profunda mudança e conscientização do corpo discente em relação aos temas relativos aos direitos fundamentais e às políticas públicas; por outro, por ter possibilitado interferir de forma construtiva no aperfeiçoamento das políticas públicas carcerárias, como por exemplo, aprimoramento das medidas de amamentação das mulheres condenadas.

## 2.4. A TERCEIRA FASE: UM CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO NACIONAL COM ENFOQUE NA ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS – A EXPERIÊNCIA ESNAP/USP.

A terceira experiência a relatar consagra a relevância da abordagem Direito e Políticas Públicas, ao possibilitar a estruturação integral de um curso de especialização de âmbito nacional, no ano de 2020.

Nesse ponto, cabe fazer um parêntese para explicar que, nesse interim, entre 2012 e 2020, o método de análise das políticas públicas foi robustecido a partir do esforço de vários grupos de pesquisa conduzidos pela Professora Maria Paula Dallari Bucci, que resultaram nos seguintes textos<sup>6</sup>: (i) concepção da ideia do Quadro de Referência de Políticas Públicas (BUCCI, 2015 e 2016); (ii) aprimoramento da ideia do método de trabalho, da introdução do conceito de *Abordagem Direito e Políticas Públicas* como uma visão jurídico-institucional, ideias que foram bem consolidadas na publicação do livro *Judicialização da Saúde: a visão do Poder Executivo*, a partir das experiências de um grupo de estudos conduzido pelas por Bucci e Clarice Seixas Duarte (BUCCI, DUARTE, 2017); (iii) Publicação do *Dossiê Direito e Políticas Públicas*, dedicado ao estudo do método e das aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas em periódico da Faculdade Nacional de Direito dedicado aos estudos institucionais, (REI – REVISTA DE ESTUDOS INSTITUCIONAIS, 2019).

Foram muitas vivências teóricas reunidas para aprimorar a ideia da abordagem DPP que possibilitaram a criação de um curso de especialização de âmbito nacional em conjunto com a Associação Nacional do Procuradores do Estado e do Distrito Federal (ANAPE), que tinha em seu estatuto a previsão da Escola Nacional de Advocacia Pública (ESNAP). Assim, com o apoio integral da gestão do Presidente Vicente Martins Prata Braga foi apresentado um projeto arrojado que resultou em um convênio para realização do curso de especialização em Direito Público entre a ANAPE/ESNAP e a Universidade de São Paulo (USP).

---

<sup>6</sup> Dois primeiros originários dos Grupo de Pesquisa Políticas Públicas com instrumento de efetivação da Cidadania (CNPq), desenvolvido pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo (2015-2017). O último do Grupo de Pesquisa Estado, Direito e Políticas Públicas, Coordenado pelos Professores Doutores Maria Paula Dallari Bucci (FDUSP), Ester Gammardella Rizzi (EACH-USP) e Emilano Brunet (UFRJ),

Com o estímulo de criar algo inovador que possibilitasse a integração e a troca de conhecimento de experiências dos Advogados Públicos em todo território nacional, foi desenhado o esboço do curso, com base nas experiências anteriores aqui relatadas, tendo como eixos centrais: (i) reunir um corpo discente altamente qualificado composto no primeiro momento por Advogados Públicos; (ii) a lógica da matriz curricular do curso partia da catalogação dos principais temas que devem ser aperfeiçoados para qualificação da atuação das diversas áreas da Advocacia Pública; (iii) toda essa releitura teve como base estrutural a missão da Advocacia Pública que atua em diversas áreas – fiscal, contencioso, consultoria - visando justamente dar ferramentas e suporte para a construção de políticas públicas, a partir da ideia da missão constitucional de concretizar Direitos Fundamentais; (iv) o curso teria uma visão multidisciplinar, sendo essencial estabelecer um diálogo efetivo com outras áreas do conhecimento.

O projeto foi assim criado em pleno período da emergência em saúde pública Covid-19, nos idos do ano de 2020. Encampado por Maria Paula Dallari Bucci, houve o aperfeiçoamento da matriz curricular e foi firmado um convênio pioneiro com a Universidade de São Paulo para reconhecimento do curso de especialização, inteiramente virtual.

A primeira Turma do *Curso de Direito Público* da ESNAP/USP foi implementada com a excelência sonhada na composição do Corpo Docente e do Corpo Discente, reunindo pessoas de todas as regiões do Brasil para estudar, trocar vivências e produzir material acadêmico que com certeza vai ajudar muito na evolução institucional da Advocacia Pública e dos estudos da Abordagem DPP.

A matriz curricular é focada integralmente na compreensão do estudo das políticas públicas no âmbito jurídico. As disciplinas foram criadas de forma invertida, desconstruindo o método jurídico de análise de políticas públicas a partir da seguinte pergunta: Quais conhecimentos agregados são necessários para formar uma sólida base teórica para que o aluno compreenda e saiba aplicar a Abordagem DPP na resolução dos problemas diários apresentados no âmbito profissional e no desenvolvimento das suas atividades acadêmicas?

A partir do alicerce da Teoria das Políticas Públicas e da catalogação dos problemas mais relevantes a serem enfrentados pela Administração Pública, nos quais a Advocacia Pública vai ter que atuar de alguma forma, criou-se a grade

curricular com o conteúdo programático de cada disciplina rigorosamente construído para construir camadas de conhecimento para que o aluno ao final do curso tivesse fundamentos consistentes sobre a teoria e a prática da Teoria Jurídica das Políticas Públicas, com a seguinte composição:

- (i) *Disciplinas clássicas ministradas focadas na revisão de temas atuais:* Foram selecionados temas essenciais, ministrados com um olhar crítico e contemporâneo das Disciplinas Hermenêutica e Direito Constitucional, Direito Administrativo, Filosofia do Direito, Metodologia do Trabalho Científico.
- (ii) *Disciplinas pouca estudadas em cursos de especialização da área jurídica, mas essenciais como pré-requisito para assimilar a Teoria Jurídica das Políticas Públicas:* Teoria Geral do Estado e Direito Econômico e Financeiro.
- (iii) *Disciplinas que trouxessem ao curso o contato com as novas áreas do conhecimento:* Disciplinas Advocacia 4.0: Ciência, Tecnologia e Inovação e Teoria Geral das Políticas Públicas, as quais merecem um pouco mais de atenção.

## **2.5. COMENTÁRIOS SOBRE AS NOVAS DISCIPLINAS: ADVOCACIA 4.0: CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO E TEORIA GERAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS OFICINAS.**

A denominação da *Disciplina Advocacia 4.0: Ciência, Tecnologia e Inovação* foi intencionalmente provocativa, com o fim de promover a reflexão sobre o que se espera da Advocacia Pública no contexto da chamada nova revolução tecnológica (SCHWAB, 2018). Nela, os alunos tiveram que refletir sobre como conjugar o ritmo tecnológico emergente com a cadência do mundo jurídico. Por outro lado, aprofundou-se o tema do acesso aos dados e os problemas de interpretação da Lei Federal n. 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação -LAI) e da Lei Federal n. 13.709/18 (Lei Geral de Proteção de Dados LGPD), ponto que vai refletir nas dificuldades apontadas pelos alunos na construção das pesquisas científicas na área das políticas públicas. Ademais, a disciplina abordou a modelagem atual dos instrumentos jurídicos que devem reger a área de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I), com ênfase na complexidade de atores, do risco envolvido e nas formas de financiamento.

Muito se refletiu sobre como estruturar a Disciplina *Teoria Geral da Políticas Públicas*. Optou-se por concentrar um bloco de aulas teóricas sobre as bases teóricas da Disciplina (76/360 horas-aulas) e realizar *Oficinas* para exposição de casos concretos, a partir da ferramenta abordagem DPP.

As oficinas foram precedidas de blocos de aulas preparatórias, ministradas por professores *experts* na área, com as seguintes características:

**(i)** A Coordenação do curso elegeu 4 (quatro) grandes temas para serem estudados especificamente: Direito à Saúde, Direito à Educação, Direito à Segurança e Direito ao Meio Ambiente, todos muito representativos para o Corpo Discente.

**(ii)** Cada tema foi organizado em três blocos de aulas (16 horas-aulas por tema), de modo que o primeiro encontro reforçasse a estrutura jurídica-formal do tópico de modo atualizado; o segundo, a estrutura orçamentária-financeira, ponto que a Coordenação entendeu ser o mais complexo para os alunos e, o terceiro, examinava a jurisprudência e antecedentes no âmbito administrativo, com caráter pragmático.

**(iv)** A partir desse conjunto de vivências com os Docentes e em seminários com os Professores Tutores, os alunos apresentaram em grupos os resultados obtidos por meio de Oficina, devendo a escolha do objeto da política públicas estar relacionada a uma das grandes 4 áreas que formaram a linha mestra do curso, além de comentarem a experiência com o relato não somente dos pontos positivos da jornada de estudo, mas, também das dificuldades encontradas.

A experiência revelou a importância de a Advocacia Pública aparelhar-se para desenvolver as suas atividades baseadas em evidências, com claro compromisso ético em relação à sua atuação judicial e consultiva, o que só pode ser feito a partir de um aperfeiçoamento da estrutura interna da Administração para melhor construir e retroalimentar cada política pública.

## 2.6. DESAFIOS DA UTILIZAÇÃO DA ABORDAGEM DPP

Pode-se pontuar alguns percalços enfrentados por todos os grupos na utilização do Quadro de Referência, como elemento da abordagem DPP:

**(i)** *Acesso à informação*: Dificuldade no acesso aos dados oficiais sobre a política pública, mesmo para aqueles que

recorrem à legislação do acesso à informação. Em outras situações, dados disponíveis de maneira desordenada, imprecisa, sem o devido tratamento, ou seja, pontos que adentram à esfera da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal n. 12.527/11 e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), discussão jurídica controversa, que requer o aprofundamento ao se utilizar a abordagem DPP.

*(ii) Dificuldade de preencher o Quadro de Referência de Políticas Públicas:* Mesmo para quem é da área jurídica, há dificuldades em reunir e sistematizar dados e compreender circunstâncias contextos para completar os temas:

## 2.7. OBSERVAÇÕES FINAIS: UM CURSO AINDA EM ANDAMENTO

O Curso teve início em agosto de 2020 e terminará em junho de 2023, ou seja, é um projeto ainda em andamento, mas já se pode dizer que está sendo um sucesso por possibilitar a troca inédita de experiências acadêmicas e práticas no âmbito nacional, ponto que merecerá no futuro uma reflexão mais aprofundada.

## 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da apresentação de três vivências envolvendo a aplicação acadêmica da Teoria Jurídica das Políticas Públicas, nos cursos da ESPGE e da ESNAP/USP, pode-se compartilhar os seguintes indicadores:

1. A abordagem DPP é uma ferramenta didática versátil. Pode ser utilizada como ponto de partida para criação da grade curricular de um curso de pós-graduação, assim como, pode ser circunscrita a uma disciplina específica na grade curricular. A simbiose entre o estímulo e os percalços na estruturação do curso reside justamente em seu caráter interdisciplinar – a abordagem necessita do conhecimento prévio de várias disciplinas para ser compreendida e aplicada – e a sua composição estrutural depende da colocação correta de vários blocos de conhecimento, ajustáveis, conforme a concepção particular de cada projeto pedagógico.
2. Dentre as várias ferramentas construídas a partir da abordagem DDP, o Quadro de Referência revela-se como uma ferramenta teórica de grande utilidade nos cursos de pós-graduação profissionalizantes, em

especial nas Escolas de Governo, uma vez que possibilita retratar com exatidão as políticas públicas estudadas, compreendo-as em sua integralidade e com ênfase na vertente fixada pela Coordenação do Curso ao definir a grade curricular.

3. Além de sua utilidade na construção integral de um projeto acadêmico, o Quadro de Referência de políticas públicas tem se revelado valioso como guia na construção de pré-projetos, como trabalhos de final de cursos (TCC), dissertações ou teses. A racionalidade da proposta permite ao aluno organizar seu pensamento de forma lógica e, assim, ter capacidade de estabelecer recortes precisos em seu trabalho, permitindo-lhe firmar com segurança as linhas de desenvolvimento da sua pesquisa. As dificuldades que encontrará para preencher cada item do Quadro convertem-se em ferramenta heurística que o auxiliará a construir uma hipótese de pesquisa viável e exequível.
  - i. é importante considerar que os alunos, mesmos os que já têm experiências e trabalham diretamente com tema, encontram dificuldades para buscar dados para completar o Quadro de Referência de Políticas Públicas. Há diferenças relevantes entre o *exercício profissional* e a *atividade acadêmica*, ou seja, em transformar as atividades do dia-a-dia em pesquisa científica e vice-versa.
  - ii. os cursos de Direito, tradicionalmente, não formam o aluno da graduação para ter esse olhar global e interdisciplinar, um problema de formação que precisa ser superado - mais um ponto a considerar, o qual reforça a ideia de que a abordagem DPP vem ganhando relevância ao possibilitar a introdução do tópico nesse estágio inicial de formação profissional.
  - iii. há uma tendência em se criar quadros específicos para possibilitar recortes singulares, a partir do original apresentado por Maria Paula Dallari Bucci; a análise do mesmo problema sob vários enfoques ajudará muito o desenvolvimento das políticas públicas em geral. No caso das experiências relatadas no âmbito da Advocacia Pública, não se detectou até agora a

necessidade de criar uma versão exclusiva, possivelmente, por ser o arquétipo original organizado a partir da visão do Poder Executivo, mesma tônica da Advocacia Pública.

4. As experiências acadêmicas da ESPGE-SP e da ESNAP são referenciadas por terem acontecido de forma simultânea ao desenvolvimento da concepção Abordagem DPP, um arquétipo com aptidão de ser reproduzido em diversas matrizes curriculares, a partir de modelos didáticos estruturados e ferramentas sólidas que lhe conferem a plasticidade adequada para compreender a relação entre diversos atores, instituições e ideias.

#### 4. ANEXO 1

##### Quadro cronológico dos Cursos ESNAP/USP

Fase	Ano	Instituição	Curso	Anotações
Fase I	2010/2011	ESPGE/SP	Curso de Direito do Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projeto piloto – introdução o tema das políticas públicas na Disciplina Direito Administrativo.</li> <li>- Fase de grande judicialização dos temas dos direitos fundamentais sociais.</li> <li>- Fase de rompimento de paradigmas – Qual seria a conexão entre Direito e Políticas Públicas?</li> <li>- Fundamento teórico <i>Direito Administrativo e Políticas Públicas, MPDB, 2002.</i></li> </ul>
Fase II	2014/2015	ESPGE/SP	Curso de Direitos Humanos: Direitos Fundamentais e Políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizado em convênio ESPGE e SAP.</li> <li>- Revisão e criação de disciplinas e metodologias específicas: Disciplina Teoria Geral do Estado, Políticas Públicas, Orçamento Público e Direito</li> </ul>

			Públicas	Administrativo. Metódica aplicada aos Direitos Fundamentais. Clínicas.  - Fundamento teórico, livro <i>Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas</i> , 2013.
Fase III	2020/2023	ESNAP/USP	Curso de Direito Público	- Curso de âmbito nacional visando a integração de Advogados Públicos.  - Totalmente construído a partir da abordagem Direito e Políticas Públicas.  - Curso em andamento.  - Fundamento – trabalhos dos grupos de estudos, consolidação da proposta da abordagem DPP com ferramenta.

## REFERÊNCIAS

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

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

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio et. al. (orgs.), **O direito na fronteira das políticas públicas**. São Paulo: Páginas e Letras Editora e Gráfica, 2015, p. 7-11.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional**. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>. Acesso em: 26 fev. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). **REI-Revista estudos institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791-832, set/dez 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430>. Acesso em: 26 fev. 2023.

COELHO, Fernando de Souza et al. Dossiê-Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 3, p. 110-126, 2014.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. 2ª ed. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018. p. 181-206.

PIERONI, Fabrizio; TOLEDO, Carlos José Teixeira de. A Advocacia Pública como pilar institucional do Estado Democrático de Direito. In: SCAFF, Fernando Facury; TORRES, Heleno Taveira; DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves Batista (orgs.). **A crise do federalismo em estado de pandemia**. Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito, 2021.

**REI - REVISTA DE ESTUDOS INSTITUCIONAIS**. Rio de Janeiro: Faculdade Nacional de Direito, v. 5, n. 3, set/dez 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/issue/view/10>. Acesso em: 26 fev. 2023. SCHWAB, Klaus. A Quarta Revolução Industrial. Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo: EDIPRO, 2018. Versão digital. (título original *The Fourth Industrial Revolution*.)

TOLEDO, Carlos José Teixeira. O neoinstitucionalismo histórico como método de análise jurídica de políticas públicas: o estudo da trajetória da política de carreira docente. **REI - Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 977-1002, set/dez 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/437>. Acesso em: 26 fev. 2023.

WERNER, Patrícia Ulson Pizarro. Editorial. **Revista da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 11-13, dez. 2010. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistaespgesp/issue/view/15/245>. Acesso em: 26 fev. 2023.

WERNER, Patrícia Ulson Pizarro. A abordagem DPP como ferramenta de aprimoramento das instituições jurídicas: qualidade organizacional, sistematização de dados e fomento das relações interinstitucionais. **REI - Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 926-941, set/dez 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/435>. Acesso em: 26 fev. 2023.