

A DISCIPLINA “DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS” NO CURSO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES DA USP - REFLEXÕES A PARTIR DA PRÁTICA

LAW AND PUBLIC POLICY COURSE IN AN UNDERGRADUATE PUBLIC POLICY MANAGEMENT SCHOOL AT UNIVERSITY OF SÃO PAULO - REFLECTIONS BASED ON PRACTICE

Ester Gammardella Rizzi¹

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

ester.rizzi@usp.br

Resumo: Em 2005, foi fundado o curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). Em 2019, a disciplina “Direito e Políticas Públicas” foi incluída entre as optativas possíveis da grade e sua ementa publicada. No segundo semestre de 2022, por sua vez, a disciplina foi oferecida pela primeira vez para os estudantes da EACH. Este artigo tem por objetivo apresentar os temas e questões didáticas envolvidas na elaboração da proposta da disciplina, bem como relatar e discutir os resultados das primeiras experiências em sala de aula. O artigo está organizado em cinco seções. Na primeira, relata-se brevemente a história do campo de públicas, do curso de Gestão de Políticas Públicas na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP e o contexto de criação da disciplina “ACH3857 - Direito e Políticas Públicas” como disciplina optativa. A segunda seção apresenta e discute as razões das diferenças entre o programa previsto na ementa de 2019 e o programa efetivamente oferecido no segundo semestre de 2022. A terceira parte tem como título “Comentários sobre as bibliografias escolhidas”, e apresenta as razões das escolhas e o que poderia ser diferente em um eventual segundo oferecimento da disciplina. Na quarta seção apresenta-se algumas das discussões que foram interessantes ao longo do curso. Essas discussões se organizaram em torno da noção de que o direito exerce funções junto às políticas públicas. Nas considerações finais, uma reflexão sobre o papel dessa disciplina optativa e das disciplinas jurídicas para a formação do Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas.

Palavras-chave: Campo de públicas. Direito e políticas públicas. funções do direito. estratégias didáticas.

Abstract: In 2005, the Public Policy Management course at the School of Arts, Sciences and Humanities of the University of São Paulo (EACH-USP) was founded. In 2019, the discipline “Law and Public Policies” was included among the possible electives in the grid and its published syllabus. In the second half of 2022, in turn, the discipline was offered for the first time to EACH students. This article aims to present the themes and didactic issues involved in the elaboration of the discipline's proposal, as well as to report and discuss the results of the first experiences in the classroom. The article is organized into five sections. The first briefly reports the history of the public policy field, of the Public Policy Management course at the USP School of Arts, Sciences and Humanities and the context of the creation of the subject “ACH3857 - Law and Public Policy” as an optional discipline. The second section presents and discusses the reasons for the differences between the program foreseen in the 2019 menu and the program effectively offered in the second half of 2022. The third part is entitled “Comments on the chosen bibliographies”, and presents the reasons for the choices and what could be different in an eventual second offer of the course. The

¹ Professora do curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP

fourth section presents some of the discussions that were interesting throughout the course. These discussions were organized around the notion that the law plays roles with public policies. In the final considerations, a reflection on the role of this optional discipline and legal disciplines for the formation of the Bachelor in Public Policy Management.

Keywords: Public Field. Law and public policy. functions of law. didactic strategies.

1. O CURSO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA USP E A DISCIPLINA OPTATIVA “DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS”

O “campo de públicas” é um conceito que tem por objetivo reunir atores universitários (estudantes, professores e gestores acadêmicos) que estejam envolvidos diretamente com cursos de graduação com objetivo de formar profissionais para a área pública. Tais cursos têm diferentes denominações, tais como Administração Pública, Gestão Pública, Gestão de Políticas Públicas, Gestão Social e Política Públicas entre outras (PIRES; MIDLEJ; AZEVEDO; VENDRAMINI; COELHO, 2014, p. 111).

Embora o conceito “campo de públicas” seja recente, data da década de 1950 a criação dos primeiros cursos de administração pública do país. Tais cursos partem da constatação de que os cursos jurídicos (e outros) já não são suficientes para formar profissionais capazes de enfrentar as complexidades dos desafios da área pública (COELHO e NICOLINI, 2014).

Marco importante para a institucionalização deste conjunto de cursos de graduação é a Resolução do CNE/MEC nº 1, de 13 de janeiro de 2014. Tal resolução estabelece diretrizes curriculares nacionais. Mas, logo no primeiro artigo, amplia o rol de cursos para além daqueles denominados “administração pública”:

Art. 1º Ficam instituídas as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública, bacharelado, que compreendem o **campo multidisciplinar** de investigação e atuação profissional voltado ao **Estado, ao Governo, à Administração Pública e Políticas Públicas, à Gestão Pública, à Gestão Social e à Gestão de Políticas Públicas.** (MEC/CNE, 2014).

É no artigo 5º. que a mesma resolução define as áreas que compõem a multidisciplinaridade desta formação básica dos cursos de graduação “*Art. 5º § 1º São conteúdos de formação básica: I - conteúdos relacionados à característica multidisciplinar da área Pública, articulando conteúdos de Administração, de*

Ciências Contábeis, de Ciência Política, de Economia, de Direito e de Sociologia;". Direito compõe as áreas que devem estar presentes nas disciplinas obrigatórias dos cursos do campo de públicas. Não há indicações mais detalhadas, porém, de em que proporção essas áreas devem ser representadas na grade curricular dos cursos específicos.

Criado em 2005, o curso de Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas (GPP) recebe, desde então, 120 estudantes anualmente. 60 estudantes no período da manhã e outros 60 estudantes no período noturno. Aliás, a história de criação do Bacharelado - que está descrita no Projeto Político Pedagógico do curso (USP, 2016) - poderia ser contada simultaneamente à história de criação da própria Escola de Artes, Ciências e Humanidades, cujo projeto é interdisciplinar não apenas em cada um dos onze cursos lá oferecidos. Garcia e Carloto elaboram um relato bastante interessante da concepção da escola e das disputas e resistências envolvidas no processo de efetiva implementação da EACH no início dos anos 2000 (GARCIA; CARLOTTO, 2013).

Voltemos ao curso de GPP, fundado em 2005. O Projeto Político Pedagógico mais recente do bacharelado data de 2016, pouco mais de dez anos após a fundação do curso, portanto. São 8 semestres de formação, sendo seis deles de 20 créditos e outros dois contando com 24 créditos no percurso ideal. (USP, 2016).

As disciplinas jurídicas obrigatórias representam apenas 11% das disciplinas obrigatórias do currículo do curso de Gestão de Políticas Públicas da USP. São as seguintes disciplinas: Direito Constitucional (4 créditos); Direito Administrativo (2 créditos); Direito Financeiro (2 Créditos); Poder Judiciário e Políticas Públicas (2 créditos); Poder Legislativo e Políticas Públicas (2 créditos).

Nota-se a ausência de uma terceira matéria que faria a trinca da separação de poderes e sua relação com as políticas públicas. Poder Executivo e Políticas Públicas aparentemente não fez sentido para os elaboradores da grade curricular porque o Poder Executivo parece ser o lugar privilegiado para a realização de políticas públicas. Embora não esteja registrada esta opção - em um problema de ausência de memória dos debates que levam às decisões de quem implementa políticas públicas, como é o caso de quem elabora uma grade curricular para um curso de ensino superior - aparentemente julgou-se que não seria necessária uma

disciplina que discutisse as relações entre as políticas públicas e o Executivo, afinal esta seria a matéria privilegiada de várias áreas do curso.

Este artigo tem como objetivo fazer uma reflexão sobre uma disciplina jurídica optativa, idealmente oferecida no oitavo e último semestre do curso de Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas. A disciplina se chama “ACH3857 - Direito e Políticas Públicas” - e foi criada no início de 2019. Três professores da área do direito - a autora, o Prof. Gustavo Bambini e a Profa. Ana Carla Bliacheriene - nos responsabilizamos pela revisão de ementas e bibliografias das disciplinas obrigatórias do direito sob nossa responsabilidade didática. Fizemos a revisão e, aproveitando a abertura para repensar a trilha jurídica na grade curricular de GPP, propusemos a inclusão desta disciplina optativa. Entre 2018 e 2019, os três professores mencionados participavam do grupo de pesquisa Estado, Direito e Políticas Públicas, sob a coordenação da Profa. Maria Paula Dallari Bucci. A proposta de criação da disciplina optativa na grade curricular do curso de GPP teve a influência dos debates desse curso e das disciplinas que já eram oferecidas pela Profa. Maria Paula.

Os objetivos da disciplina previstos são os seguintes:

Abordar os inúmeros pontos de contato entre os saberes jurídicos e a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. A disciplina tem por objetivo também refletir sobre as agendas de pesquisa que surgem a partir da interface entre direito e políticas públicas e seus métodos de investigação mais produtivos. (USP, 2019)

Já o programa, tal como formulado na ementa de 2019, previa os seguintes tópicos.

Programa

- 1) O Direito e os diferentes documentos normativos (Constituição, emendas constitucionais, leis complementares e ordinárias, decretos, portarias, resoluções)
- 2) Formas jurídicas para a formulação de políticas públicas.
- 3) Formas jurídicas para a implementação de políticas públicas.
- 4) Formas jurídicas que regulam a participação democrática.
- 5) Formas jurídicas que regulam a avaliação de políticas públicas.
- 6) Planos de longo prazo: mudanças e permanências no exercício do poder político.
- 7) Processo legislativo, processo administrativo e o impacto da processualidade na formulação e implementação de políticas públicas.
- 8) Normas de organização institucional e seus impactos nas políticas públicas.
- 9) Agendas de pesquisa da interface entre direito e políticas públicas.

10) Métodos de investigação de pesquisas de direito e políticas públicas.

A menção a “métodos de pesquisa mais produtivos” para compreender a aproximação entre direito e políticas públicas tem clara inspiração na “abordagem do Direito e Políticas Públicas”. Aqui um texto de BUCCI, uma de suas principais formuladoras:

“Adota-se como premissa que a aplicação das relações entre Direito e Políticas Públicas deve se organizar como abordagem e não como campo ou subcampo no Direito. (...) Assim, dentre os caminhos possíveis para o Direito, um deles seria se integrar ao novo “campo de públicas”, o que tende a ocorrer em cursos novos, organizados em bases multidisciplinares, em geral sob a hegemonia da Ciência Política. Essa linha tem como risco o enfraquecimento do referencial próprio do Direito no processo de integração.

Uma outra possibilidade é a propriamente multidisciplinar. O reconhecimento dessa qualidade das políticas públicas implica que o conhecimento produzido sobre elas seja resultado de “diálogos entre os enquadramentos conceituais e as teorias que cada campo disciplinar mobilizou” (MARQUES; FARIA, 2013, p. 09). Esses diálogos são condição para a interdisciplinaridade, quando então se ultrapassam as fronteiras de cada disciplina. Mas a multidisciplinariedade é complexa e a inserção do Direito nesse cenário faz redobrar essa complexidade, a começar pela reserva das demais áreas em relação às práticas e linguagem jurídicas. Para o Direito, isso implica a definição dos termos de um diálogo estruturado com as demais disciplinas, sem perder suas características próprias.

(...) Por isso parece mais profícua a abordagem Direito e Políticas Públicas – como essa plataforma epistêmica mencionada pelos autores, “aberta tanto a uma gama de disciplinas isoladas como ao trabalho multidisciplinar” – do que a concepção de campo ou subcampo.” (BUCCI, 2019, p. 795-796)

Bucci dialoga e se contrapõe à ideia de que Direito e Políticas Públicas seja um campo ou subcampo específico do direito. Prefere dialogar com as disciplinas estabelecidas do Direito Público e propor um método para pesquisar este objeto específico: as políticas públicas.

A posição da disciplina “Direito e Políticas Públicas” no curso de GPP parte de outra questão correlata. Qual a importância das disciplinas jurídicas no curso de Gestão de Políticas Públicas? Se são várias as disciplinas jurídicas, por que uma disciplina específica com este nome? Não seria o Direito Constitucional um “Direito Constitucional e Políticas Públicas” já que o objetivo do curso como um todo é formar profissionais “*com inteligência estratégica comprometidos com a eficiência, eficácia e efetividade das instituições públicas*” (USP, 2016)? Por que, após cinco disciplinas jurídicas obrigatórias, seria interessante uma disciplina optativa com este título específico?

Quando o debate na Coordenação do Curso de GPP sobre a nova disciplina proposta se deu, a justificativa dos professores proponentes foi de que seria uma disciplina de aprofundamento, que apontasse caminhos e métodos de pesquisa na interface direito e políticas públicas. Entre a ementa, brevemente apresentada aqui e a primeira experiência de oferta efetiva do curso alguns anos se passaram. Com eles, um diagnóstico mais preciso da importância da disciplina “Direito e Políticas Públicas” na formação dos futuros gestores públicos formados pela USP.

2. ENTRE A ELABORAÇÃO DA EMENTA E A PRIMEIRA POSSIBILIDADE DE OFERTA DA DISCIPLINA ACH 3857 - DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Como já dito, a proposta de uma nova disciplina optativa em GPP se deu por inspiração nos debates realizados no grupo Estado, Direito e Políticas Públicas e também a partir do repertório já organizado pelas disciplinas homônimas já organizadas pela Profa. Maria Paula Dallari Bucci junto à Faculdade de Direito da USP (DES 0419, DES 444). Havia ainda mais um motivo prático. Compartilho esse motivo menos acadêmico e mais administrativo porque imagino que compõe a história desse curso. O curso de GPP tem uma lista enorme de disciplinas optativas que podem ser oferecidas. Muitas delas foram criadas a partir de temas e afinidades de pesquisa de professores específicos.

Diversas discussões no colegiado que coordena o bacharelado indicam a necessidade de realizar uma nova reforma do Projeto Político Pedagógico do curso com objetivo de aperfeiçoá-lo. Entre os objetivos - ainda não totalmente consensuais - está o de tornar a grade mais homogênea do ponto de vista do número de créditos de cada disciplina. Atualmente temos uma grade com várias disciplinas de 2 créditos; várias disciplinas de 4 créditos e algumas disciplinas de 6 créditos. O objetivo no médio prazo é padronizar a oferta tanto de disciplinas obrigatórias como de optativas em 4 créditos.

Dada a grande necessidade de professores para cumprir as disciplinas obrigatórias, é muito raro que “sobre” carga horária disponível para oferta de disciplinas optativas. Por outro lado, é também objetivo do curso ampliar essa oferta diversificada. Aqui há conflitos de propostas de organização de curso, alguns professores defendem que temos que ter grande oferta enquanto outros professores

defendem que as disciplinas optativas poderiam ser cursadas, sem maiores prejuízos, em outros cursos da USP, considerando sobretudo a escassez de professores - sem reposição há anos, apesar de mortes e aposentadorias que o curso viveu em tempos recentes.

Diante desse cenário, ao olhar para trilha jurídica, Bambini, Bliacheriene e esta que escreve entendemos ser importante ter à nossa disposição ao menos duas disciplinas optativas com as quais estivéssemos confortáveis, que fosse-nos prazeroso oferecer, que permitisse que aprofundássemos temas importantes iniciados nas disciplinas jurídicas obrigatórias. E entendemos ser importante que uma dessas disciplinas optativas tivesse carga horária de 2 créditos e a outra de 4 créditos. Pessoalmente, a disciplina de 2 créditos que mais atendia meus anseios de aprofundamento era a ACH 3647 - Direitos e Garantias Fundamentais. Não havia uma disciplina de 4 créditos que fosse confortável para mim. Assim, tendo em vista as dinâmicas de atribuição didática e o desejo de caminhar para uma padronização das disciplinas do curso na carga horária de 4 créditos, decidimos criar a "ACH3857 - Direito e Políticas Públicas".

Entre o processo de elaboração da ementa e a primeira - rara! - oportunidade de oferta no segundo semestre de 2022, amadureceu a reflexão sobre o papel, as qualidades e as deficiências das disciplinas jurídicas no curso de GPP. A ementa do início de 2019 não era totalmente adequada à disciplina efetivamente oferecida no segundo semestre de 2022.

Algumas percepções fundamentaram as decisões que efetivamente foram tomadas no curso oferecido no segundo semestre de 2022: 1) as disciplinas obrigatórias do direito no curso de GPP tinham início com Direito Constitucional, 4 créditos. Entender o papel da Constituição em um ordenamento jurídico, a história da constituição brasileira, um grande panorama sobre estrutura e normas constitucionais, tudo em um semestre que, além disso, era o primeiro contato dos estudantes com o direito, não permitia a inclusão de reflexões sobre teoria do direito no início do semestre. As disciplinas que se seguiam - Direito Financeiro, 2 créditos; Direito Administrativo, 2 créditos - também tinham uma carga dogmática importante e também não permitiam maiores voos sobre Teoria do Direito.

Soma-se a essa percepção, a de que os estudantes chegavam muito diretamente à dogmática e refletiam pouco sobre, afinal, o que é o direito e qual

papel ele desempenha na sociedade, os relatos de colegas do grupo Estado, Direito e Políticas Públicas que, professores de cursos jurídicos, começam suas disciplinas fazendo um alinhamento conceitual. Garantindo que os termos comumente utilizados para falar e analisar políticas públicas sejam compreendidos a partir de bibliografias compartilhadas.

Começar o curso com algum texto, algum repertório de Teoria do Direito pareceu uma boa estratégia, espelhada da apresentação e debates acerca do conceito de políticas públicas nos cursos homônimos oferecidos nas faculdades de direito (BRUNET, 2023 e BUCCI, 2023 - neste dossiê). Muitas vezes a visão do direito que aparecia nas falas dos estudantes era muito simplificadora, com muita confiança na certeza e na baixa indeterminação das normas jurídicas. Quase não havia uma reflexão sobre o papel da interpretação na prática cotidiana do direito. Enfrentar essa visão distorcida me parecia uma tarefa da disciplina.

Outra tarefa a que me propus no curso foi apresentar mais uma parte relevante da formação jurídica e que está absolutamente ausente do curso de GPP: a noção de processo, a constatação de que uma parte relevante do conhecimento jurídico tal como ele é ensinado na maior parte das instituições de ensino superior é sua dimensão processual.

O tema do processo estava previsto no programa da ementa original da seguinte maneira: “*Processo legislativo, processo administrativo e o impacto da processualidade na formulação e implementação de políticas públicas.*”. Para tentar apresentar como os estudantes de direito são formados - futuros membros das procuradorias e assessorias jurídicas dos órgãos públicos, com quem os também futuro gestores terão que lidar - escolhi trabalhar com os princípios gerais do processo, que tratam sobretudo do processo judicial.

Discussões bastante interessantes sobre a formalização das etapas processuais das políticas públicas surgiram em sala de aula, a partir dos textos discutidos e da tentativa de relacionar o processo judicial hiper-regulado com a praticamente ausência de normas processuais para elaboração de políticas públicas no Executivo². Dessa discussão processual no início do semestre, surgiu um efeito

² Uma exceção que poderia ser apontada seria a [Lei nº 10.177, de 30 de dezembro de 1998 da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo](#). Ela regula processo administrativo, suas etapas e prazos, além de alguns processos em espécie. De alguma forma, porém, não abarca as etapas necessárias para se construir ou modificar uma nova política pública. Exatamente como o ciclo da política pública se relaciona com as etapas processuais deste processo administrativo não está

colateral não explicitamente desejado mas comemorado. A importância da mediação institucional para resolução de conflitos com garantia de direitos, contra soluções de justiça com as próprias mãos.

Parece se viver na universidade, espelhando a sociedade talvez, uma cultura punitivista. Deseja-se uma punição rápida para atos que são considerados repugnantes e moralmente condenáveis. Soma-se ao desejo de punição uma desconfiança generalizada das instituições como capazes de atuar em casos de violação de direitos. Nesse contexto, muitas vezes pratica-se uma "justiça com as próprias mãos", sem a consciência clara de que desrespeitar devido processo, presunção de inocência, direito ao contraditório e à ampla defesa também são violações de direitos humanos. A discussão dos princípios gerais do processo trouxe à tona em sala de aula este tema que, infelizmente, tem feito parte do cotidiano das universidades.

O início do curso, assim, foi dedicado à apresentação de uma visão inicial sobre Teoria do Direito (embutido aqui o debate sobre o conceito do direito e a dinâmica jurídica de interpretação), seguida da apresentação dos princípios gerais do processo (judicial). A partir das discussões sobre o processo, refletiu-se sobre a forma e o caminho da ação estatal junto ao Poder Executivo.

Passada a aproximação do objeto e da comunidade epistêmica do direito, optei por apresentar um conjunto de textos e autores que discutem a abordagem direito e políticas públicas, uma epistemologia para a compreensão das políticas públicas a partir da ótica jurídica.

Superada a apresentação da abordagem e a discussão de seus métodos, escolhi textos que haviam, de alguma forma, implementado a metodologia para compreender políticas públicas específicas. Direito à ocupação das ruas ou função social das vias urbanas, direito à educação e seu financiamento, o Programa Bolsa Família, demarcação de terras indígenas, o enfrentamento da pandemia de COVID-19 foram alguns dos discutidos e trabalhados em sala de aula.

Esse percurso de quatro grandes blocos temáticos, por assim dizer (teoria do direito; princípios gerais do processo; apresentação da abordagem direito e políticas públicas; a abordagem aplicada às políticas públicas concretas) foi a adaptação do

totalmente claro. De qualquer forma, fica a menção para um esforço de regulação processual junto ao Poder Executivo.

programa inicialmente formulado na ementa em 2019 para o efetivo oferecimento da disciplina em 2022.

Finalizado o semestre, parece que foi um percurso interessante. Para edições posteriores, certamente haverá ajustes de conteúdo e bibliografia. Mas me parece que as reflexões organizadas nos quatro blocos desta primeira oferta no segundo semestre de 2022 devem permanecer em eventuais edições posteriores.

3. COMENTÁRIOS SOBRE AS BIBLIOGRAFIAS ESCOLHIDAS

O curso teve início com talvez a questão mais básica e, ao mesmo tempo, mais complexa e fundamental para quem se aproxima do universo jurídico. Afinal, o que é o direito?

A decisão por iniciar o curso a partir desta pergunta (que foi transformada em um bloco de Teoria do Direito, como já visto acima), partiu do diagnóstico de que as/os estudantes de políticas públicas, assim como muitos gestores que atuam na administração pública e também colegas professores partem e partilham de uma noção equivocada do que seja o direito e de qual papel ele exerce na dinâmica das políticas públicas.

Os estudantes parecem fazer afirmações como: *“o direito trata do dever ser, é abstrato e ideal, está longe das dinâmicas políticas, do que realmente acontece no dia a dia da administração pública, quem realmente estuda a dinâmica de forças, como as políticas públicas se dão na prática é a ciência política.”*.

Ou ainda: *“O direito só serve para que as assessorias jurídicas (ou procuradorias) dizerem que não podemos fazer o que queremos fazer, o que é importante fazer”*.

Duas noções importantes são reveladas nessas frases. A primeira de que o direito é algo formulado não se sabe bem por qual racionalidade esclarecida, distante das dinâmicas políticas de poder. E não, como a história e a sociologia do direito já tantas vezes descreveram, que textos normativos são cristalizações de disputas políticas de um determinado momento histórico.

Colocar o direito na história, assim, parece ser uma tarefa importante para aproximar estes estudantes do que é a dinâmica jurídica. Embora a autora não tenha trabalhado nenhum texto explicitamente com esse objetivo, como meus objetos de estudo são momentos de transformação constitucional (Alemanha, 1919;

México, 1917; Chile 2019-2023), e como no segundo semestre de 2022 estive muito envolvida com o processo constituinte chileno, ainda em curso, a historicidade do direito foi um elemento bastante trabalhado em sala de aula, ainda que sem uma bibliografia formal. Revisando agora, ao oferecer uma segunda edição deste curso, incluiria alguma bibliografia neste sentido, talvez HESPANHA, 1978.

Outra questão importante parece ser a absoluta ignorância do processo interpretativo permanente por que passa o direito. Entender que o direito é prática social discursiva (RIZZI & BAMBINI, 2019), que o texto precisa ser interpretado, que o texto é permanentemente interpretado pelos intérpretes competentes e que as assessorias jurídicas são uma mas não a última palavra nessa dinâmica jurídica parece ser importante.

Além disso, noções que para os juristas parecem muito óbvias - como a de que o ordenamento jurídico é uma ordem hierárquica - ainda são frágeis para alguns estudantes que chegaram à disciplina optativa "Direito e Políticas Públicas".

Com o objetivo de enfrentar esses três desafios principais - 1) apresentar uma possível resposta para a difícil pergunta "o que é o direito?"; 2) aumentar a noção de que direito não é texto estático, é dinâmica jurídica, com processos interpretativos permanentes e órgãos competentes para fazê-los e; 3) para deixar muito claro que o ordenamento jurídico é uma ordem hierárquica e fazer brevemente uma discussão sobre fontes válidas do direito, escolhi KELSEN, 1999 como bibliografia. Mais especificamente os capítulos "O Fundamento de validade de uma ordem jurídica: a norma fundamental" e "A interpretação".

Ao final do curso - e também ao ouvir as experiências de BUCCI e BRUNET sobre seus cursos de Direito e Políticas Públicas em graduações de Direito - eu pensei que talvez valesse a pena ampliar o panorama de Teoria do Direito, falar sobre as diferentes correntes e os conceitos em disputa. Escrevendo este texto, volto a ficar em dúvida e a reafirmar a opção por Kelsen. Kelsen conseguiu, em poucas páginas e com clareza bastante contundente (procurei em outros autores e não encontrei o mesmo grau de precisão e concisão textual), enfrentar as três questões com as quais eu tinha de dialogar para dirimir dúvidas sobre conceito, dinâmica jurídica e interpretação e hierarquia normativa. Talvez para um curso deste tipo - que, além do mais tem muitas outras questões e temas a serem enfrentados - Kelsen tenha sido uma boa escolha. De qualquer forma, terei tempo até a próxima

edição do curso ser oferecida (que não tenho ideia de quando será, porque a demanda de professores para disciplinas obrigatórias é bem grande e não há muito espaço para oferta de optativas).

CINTRA, GRINOVER & DINAMARCO (2003), em sua Teoria Geral do Processo foi o texto escolhido para o segundo bloco, sobre os princípios gerais do processo. O texto é de linguagem acessível. Confesso conhecer poucas bibliografias nesta área e ter ficado satisfeita com a utilização em sala de aula.

Considero o coração do curso os textos da Maria Paula Dallari Bucci sobre o quadro de referência (BUCCI, 2016); sobre a abordagem Direito e Políticas Públicas (BUCCI, 2019); em parceria com Isabela Ruiz sobre o quadro de problemas (RUIZ & BUCCI, 2019) e o texto do Diogo Coutinho sobre Direito e Políticas Públicas (COUTINHO, 2013). As melhores reflexões e momentos de verdadeira epifania acontecem a partir da constatação da imensa trama em que direito e políticas públicas estão emaranhados. Vale a menção à tentativa de incluir nesse conjunto o texto CLUNE, 2021. Longo, de difícil compreensão, não foi uma escolha didática feliz. Provavelmente não voltarei a utilizá-lo em cursos de graduação.

O quarto bloco do curso foi o mais improvisado do ponto de vista da bibliografia. Não consegui preparar com antecedência as leituras e indicações, o que diminui um pouco a coerência do debate. De qualquer forma, o critério utilizado para escolher os textos foi: autores que utilizavam - ainda que não mencionassem o conceito - a abordagem Direito e Políticas Públicas como método de análise de políticas públicas específicas. Os mais interessantes do ponto de vista didático, acho, foram os textos de Frederico Haddad sobre função social das vias urbanas (HADDAD, 2019) e o mestrado da Flávia Annenberg sobre o Bolsa Família (ANNENBERG, 2014).

O texto de José Marcelino Pinto sobre financiamento da educação (PINTO, 2018) é um caso interessante de alguém que, não sendo próximo do grupo de pesquisa Estado, Direito e Políticas Públicas e não tendo grandes reflexões sobre a abordagem Direito e Políticas Públicas como método, aplica seus preceitos para analisar uma política pública fundamental. É o exemplo de que é possível fazer uma análise de políticas públicas dando a devida ênfase na trama jurídica em que ela está envolvida sem precisar ser um pesquisador próximo do campo. Em uma futura edição deste curso, talvez fosse interessante comparar os resultados deste texto

com os textos de Clarice Duarte (DUARTE, 2019) e Carlos Toledo (TOLEDO, 2019), que são do grupo e produziram sobre educação.

Sobre participação, gostaria de usar algum artigo derivado da dissertação de mestrado da Fernanda Vick (VICK, 2018). Também na linha de dissertações que precisam se tornar artigos para serem usadas mais facilmente em sala de aula, o direito à folia de Guilherme Varella (VARELLA, 2021) está na fila (faria sucesso com as/os estudantes)! Falta ainda uma boa bibliografia a partir da abordagem direito e políticas públicas para o direito à saúde. Seja como for, fica clara a influência do grupo Estado, Direito e Políticas Públicas na organização do curso e na indicação das bibliografias desta disciplina.

4) FUNÇÕES QUE O DIREITO PODE EXERCER JUNTO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS DESDOBRAMENTOS

As quatro partes do curso dialogaram intensamente nas práticas didáticas da sala de aula. Talvez não seja uma informação essencial mas, lado a lado com as outras que neste texto estão, compõem a história deste primeiro oferecimento da disciplina. ACH3857 Direito e Políticas Públicas foi oferecida no segundo semestre de 2022 às sextas-feiras à noite, entre 19h e 22h45. Com mais de 45 inscritos e cerca de 30 estudantes tiveram frequência e nota suficientes para obter a aprovação. Para um curso optativo, de direito, oferecido às sextas-feiras à noite, considero um feito.

A partir do terceiro bloco sobre a abordagem direito e políticas públicas, não houve uma única aula em que o quadro de referência (BUCCI, 2015) não tivesse sido mencionado e em que as funções que o direito exerce nas políticas públicas (COUTINHO, 2013) não tivessem sido referidas e discutidas.

Enquanto o quadro de referência foi um importante instrumento de organização e análise de como as políticas públicas são e podem ser pesquisadas, a tipologia proposta por Diogo Coutinho para identificar que funções o direito aproximou a discussão de exemplos práticos vividos por estudantes que atuam como estagiários ou cargos comissionados na administração pública. O exercício de pensar nas funções que o direito exerce ou pode exercer nas políticas públicas reverberou para

além da proposta inicial de Diogo Coutinho. A tipologia proposta inicialmente identificava quatro funções:

Direito como estabelecedor de objetivos
Direito como arranjo institucional
Direito como ferramenta
Direito como organizador da vocalização de demandas (COUTINHO, 2013)

Compartilho abaixo algumas outras funções que foram discutidas a partir dos exemplos e bibliografias discutidas no quarto bloco da disciplina ACH 3857.

A partir da pergunta “quais funções o direito pode exercer nas políticas públicas?” os debates seguiram por várias linhas e exemplos. Uma forma de descrever a própria abordagem, mas de um pouco de vista um pouco modificado é afirmar que o direito pode exercer uma **função metodológica** para pesquisas de políticas públicas.

A metodologia de identificação de normas válidas e decisões jurídicas relevantes para uma área, objetivo ou política pública parece ser um elemento importante na caracterização da abordagem direito e políticas públicas. Parece uma afirmação óbvia, mas está longe de ser trivial. Basta que perguntemos: “Quantos estudantes (de políticas públicas) ou gestores iniciam seus trabalhos em uma secretaria, ministério ou projeto de pesquisa com o levantamento sistemático de quais as normas - internacionais, nacionais, produzidas pelo Legislativo e Executivo, além de decisões judiciais - para entender o panorama jurídico em que o tema que irá ser trabalhado está inserido”?

Seja para estabelecer um planejamento de um órgão do Poder Executivo, seja para pensar em possibilidades de novas ações a serem tomadas no sentido de realizar um objetivo público, ou ainda para realizar um projeto de pesquisa sobre uma política pública ou área da vida social, identificar quais são as normas jurídicas que incidem naquele assunto, direitos estabelecidos, regras de competência parece ser um primeiro passo importante para seguir com o planejamento, implementação da ação ou pesquisa.

Existem diversas metodologias, próprias do direito, que podem ser utilizadas para identificar as normas jurídicas aplicáveis a um determinado assunto, incluindo a pesquisa de legislação, análise de jurisprudência, estudo de doutrina e revisão de normas internacionais relevantes.

A combinação destas metodologias permite uma visão completa e abrangente das normas jurídicas que incidem em um determinado tema ou objetivo, incluindo direitos estabelecidos, regras de competência, entre outros aspectos relevantes. Com esta informação em mãos, é possível planejar, implementar ou pesquisar políticas públicas.

Metodologia de identificação sistemática do marco normativo aplicável a uma área das políticas públicas parece ser uma importante função do direito na interface entre direito e políticas públicas.

Os processos de institucionalização já foram bastante descritos pelos pesquisadores envolvidos na construção da abordagem Direito e Políticas Públicas (ver toda a bibliografia indicada na seção 3, blocos 3 e 4). No entanto, descrever a **estabilização política** como uma função que o direito pode desempenhar nas políticas públicas parece algo novo. Nos debates junto à disciplina, tal formulação emergiu com bastante ênfase: o direito teria a função de conferir estabilidade política - inclusive sendo um instrumento de preservação contra mudanças de governo - para as políticas públicas.

Tal como o direito material impõe alguns objetivos a serem perseguidos pelas políticas públicas - como, por exemplo, afirma a Constituição ser a educação "direito de todos e dever do Estado" no artigo 208 - ao ser transformada em norma jurídica (ainda que infralegal) o direito confere às políticas públicas alguma estabilidade política.

Por incrível que pareça, há ações governamentais que poderiam ser chamadas de políticas públicas e simplesmente ocorrem como... ações governamentais, sem nenhum registro formal.

Parece ser o caso, por exemplo, da ação "Escola Mais Segura". Segundo a própria comunicação do Governo do Estado de São Paulo, uma "nova política pública para segurança escolar". Esta política, porém, nunca foi formalizada por meio de decreto, portaria ou resolução.



Sofre, assim, com uma instabilidade política - e dúvida sobre sua continuidade - muito maior do que outros programas formalizados.

Seguindo a reflexão sobre quais funções o direito desempenha nas políticas públicas, podemos pensar em quanto a **memória** das ações estatais está relacionada à formalização de seus programas em documentos normativos. Uma apresentação, um powerpoint, uma reportagem podem se perder ou estar incompletos. A formalização, além de trazer mais clareza e segurança jurídica, também deixa para o futuro, para as reflexões e estudos sobre a política pública, material seguro e permanente de análise.

Um pouco deslocado das funções, um debate que emergiu do curso foi a diferença das formalizações e da **regulação dos processos** estatais nos diferentes poderes. A estrutura da disciplina ACH 3857 estimulou uma reflexão sobre por que o processo é tão menos regulado e registrado no Poder Executivo e que efeitos isso tem, por exemplo, na transparência dos processos decisórios e na possibilidade de participação e incidência da sociedade civil.

O objetivo desta quarta seção do artigo foi apresentar em linhas gerais alguns dos debates que aconteceram ao longo do curso e que dialogam com a bibliografia e com os acúmulos de quem vem realizando pesquisas a partir do referencial da abordagem “Direito e Políticas Públicas”. Parecem ser evidência de que, se houve erros e problemas que devem ser aperfeiçoados nas próximas edições do curso, a disciplina foi capaz de provocar reflexões na interface que se propôs, inclusive apontando caminhos para pesquisas futuras.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo integra o dossiê Direito e Políticas Públicas em sala de aula. Diferentemente dos outros autores e outras experiências que servem como base para a reflexão, este texto parte de experiências didáticas em um curso de graduação em Gestão de Políticas Públicas. A abordagem "direito e políticas públicas" aplicada a um contexto em que o termo "políticas públicas" é muito conhecido e o termo "direito" um pouco menos.

A ênfase, assim, é toda invertida. Em vez de apresentar as políticas públicas para os juristas, tenho que apresentar o direito para os gestores. Com uma pequena diferença: direito faz parte das disciplinas que compõem a própria definição do campo de públicas, dos cursos de graduação em administração pública e outros nomes correlatos.

Em outro texto que está em processo de publicação, propus uma análise que de alguma forma simetrizava o distanciamento entre o Direito e as Políticas Públicas de seu inverso: o distanciamento das Políticas Públicas do Direito.

Ao escrever este texto percebo que a posição dos estudantes do campo de públicas é muito mais grave. Direito está explicitamente mencionado nas Diretrizes Nacionais Curriculares para os cursos de graduação de Administração Pública (MEC/CNE, 2014). Que os estudantes da EACH-USP cheguem ao oitavo semestre com noções tão distorcidas a respeito do que é o direito faz com que eu passe a repensar a estrutura da grade curricular. Talvez a Teoria do Direito seja mais importante do que direito financeiro para a formação destes futuros profissionais. (Essa não seria uma tese fácil de sustentar junto aos meus colegas de curso, porém).

Seja como for, parece agora mais preocupante que a formação em Gestão de Políticas Públicas mantenha estudantes distantes do direito que compõe a própria definição do que seja um curso de Gestão de Políticas Públicas do que a distância dos estudantes de direito do tema das políticas públicas.

Seja como for, tanto o Grupo Estado, Direito e Políticas Públicas quanto o conceito e as formulações da Abordagem Direito e Políticas Públicas, ambos impulsionados pela Profa. Maria Paula Dallari Bucci, têm um importante papel na reversão deste distanciamento indesejado entre as áreas. Outra percepção importante a respeito dos efeitos desse esforço de aproximação é a afirmação de

que o direito também têm instrumentos metodológicos potentes e rigorosos para conhecer as políticas públicas. De alguma forma, a abordagem direito e políticas públicas - e a sua apresentação por meio da disciplina ACH 3857 Direito e Políticas Públicas na EACH - deixa claro para os estudantes e para a comunidade da escola que o direito tem muito a contribuir nas pesquisas a serem desenvolvidas sobre políticas públicas específicas. Essa afirmação faz sentido porque a Ciência Política, que tem um status privilegiado entre as disciplinas do curso de GPP, detém uma espécie de monopólio simbólico, como se tivesse os únicos métodos rigorosos de realizar a “análise de políticas públicas”, já que tem uma área com este título. Do nosso ponto de vista, leitores de seus trabalhos, surpreende quanto muitas vezes tais análises diminuem a importância ou mesmo ignoram completamente os documentos normativos que conferem estrutura para boa parte dos atos estatais. Nos parece, assim, uma falha metodológica não realizar levantamentos dos documentos normativos entrelaçados às práticas das políticas públicas ao sobre elas se debruçar.

Como é possível vislumbrar pelos últimos parágrafos, as reflexões suscitadas pela disciplina ACH 3857 - Direito e Políticas Públicas transcendem em muito as preocupações didáticas de uma disciplina optativa do final do curso de Gestão de Políticas Públicas. Diz respeito ao próprio papel do direito nesta formação multidisciplinar e na sua capacidade de contribuir e participar na construção de conhecimentos e pesquisas sobre as políticas públicas realizadas no Brasil e no mundo. De fato, a disciplina foi um grande convite à reflexão. Cumpriu seu papel educacional, parece.

REFERÊNCIAS

ANNENBERG, Flávia (2014). **Direito e políticas públicas: uma análise crítica de abordagens tradicionais do direito administrativo a partir de um estudo do programa bolsa família**. Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da USP sob orientação de Diogo Coutinho.

BRUNET, Emiliano R. (2019). Sobre a abordagem direito e políticas públicas (dpp) em um curso de graduação em direito: contribuição crítica para a construção de um programa. **Rei - revista estudos institucionais**, 5(3), 878–903.
<https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.433>.

BUCCI, Maria Paula Dallari (2015). **Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional**. O direito na fronteira das políticas públicas. Tradução . São Paulo: Páginas & Letras, 2015. . . Acesso em: 28 fev. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari (2019). Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (dpp). **Rei - revista estudos institucionais**, 5(3), 791–832. <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.430>.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo e GRINOVER, Ada Pellegrini e DINAMARCO, Candido Rangel. (2003). **Teoria geral do processo**. São Paulo: Malheiros Ed., 2003.

CLUNE, William H (2021). Um modelo político de implementação e suas implicações para as políticas públicas, a pesquisa e a mudança dos papéis do direito e dos juristas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. v. 11, n. 1 (2021)

COELHO, Fernando e NICOLINI, Alexandre M (2014). Revisitando as origens do ensino de graduação em administração pública no Brasil (1854-1952), **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 48(2):367-388, mar./abr. 2014

COUTINHO, Diogo R. (2013). O Direito nas Políticas Públicas. In: **Política Pública como Campo Disciplinar**, Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria, orgs., Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Unesp, Ed. Fiocruz, 2013.

DUARTE, C. S. (2019). O sistema nacional de educação (sne) e os entraves à sua institucionalização: uma análise a partir da abordagem direito e políticas públicas. **Rei - revista estudos institucionais**, 5(3), 942–976. <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.436>

GARCIA, Sylvia Gemignani e CARLOTTO, Maria Caraméz. (2013). **Tensões e contradições do conceito de organização aplicado à universidade: o caso da criação da USP-Leste**. Avaliação (Campinas) [online]. 2013, vol.18, n.03, pp.657-684. ISSN 1414-4077.

HADDAD, F. (2019). A pertinência da abordagem direito e políticas públicas ao estudo da política urbana no Brasil: o exemplo da pesquisa sobre as vias urbanas e sua função social. **Rei - revista estudos institucionais**, 5(3), 1044–1063. <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.439>

HESPANHA, António M (1978). **A história do direito na história social**. Lisboa: Livros Horizonte, 1978.

KELSEN, Hans (1999). **Teoria pura do direito**. Tradução João Baptista. Machado. - 6ª ed. - São Paulo: Martins Fontes, 1999. 282 p.

MEC/CNE (2014). **Resolução MEC/CNE n. 1, de 13 de janeiro de 2014**. Diretrizes Nacionais Curriculares para os cursos de Administração Pública.

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14957-rces001-14&category_slug=janeiro-2014-pdf&Itemid=30192

PINTO, J. M. R. (2018). O financiamento da educação na constituição federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n.º. 145, p.846-869, out.-dez., 2018. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/es/a/rk4wKJgNYZsdt5QdgSgkDwG/?format=pdf&lang=pt>.

PIRES, Valdemir; MIDDLEJ E SILVA, Suylan de A.; AZEVEDO FONSECA, Sérgio; VENDRAMINI, Patrícia; DE SOUZA COELHO, Fernando (2014). **Dossiê - Campo de Públicas no Brasil**: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. *Administração Pública e Gestão Social*, vol. 6, núm. 3, julho-septiembre, 2014, pp. 110- 126.

RIZZI, Ester G., & BAMBINI, Gustavo (2019). A tarefa de ensinar direito no campo das políticas públicas - o desafio de integrar uma comunidade epistêmica interdisciplinar. **Rei - revista estudos institucionais**, 5(3), 904–925.

<https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.434>

RUIZ, I., & BUCCI, M. P. D. (2019). Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **Rei - revista estudos institucionais**, 5(3), 1142–1167. <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.443>

TOLEDO, C. J. T. de. (2019). O neoinstitucionalismo histórico como método de análise jurídica de políticas públicas: o estudo da trajetória da política de carreira docente. **Rei - revista estudos institucionais**, 5(3), 977–1002.

<https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.437>

USP (2016). **Projeto Político Pedagógico do Bacharelado de Gestão de Políticas Públicas**. <http://www5.each.usp.br/wp-content/uploads/2015/11/PPP-GPP-2017.pdf>

USP (2019). **Ementa Direito e Políticas Públicas (ACH 3857)**

<https://uspdigital.usp.br/jupiterweb/obterDisciplina?sgldis=ACH3857&verdis=1>

VARELLA, Guilherme Rosa (2021). **Direito à folia**: o direito ao carnaval e a política pública do carnaval de rua na cidade de São Paulo. 2021. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em:

<https://doi.org/10.11606/T.2.2021.tde-15082022-120150>. Acesso em: 01 mar. 2023.

VICK, Fernanda (2018). **Conferências nacionais de educação e as dinâmicas participativas na Lei Federal nº13.005/2014**. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Direito da USP, sob orientação de Gustavo Justino, 2018.