

# *UM PROGRAMA PARA O ENSINO DE DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS*

## *A SYLLABUS FOR A LAW AND PUBLIC POLICY COURSE*

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

Recebido em: 09/03/2023  
Aceito em: 05/04/2023

[mariapaula@usp.br](mailto:mariapaula@usp.br)

**Resumo:** O artigo apresenta a disciplina Direito e Políticas Públicas (DPP) oferecida na Faculdade de Direito da USP. O objetivo é fornecer a possíveis docentes interessados no oferecimento de disciplinas de DPP ou partes delas um roteiro de temas, materiais e questões didáticas que possam servir de apoio. O método se baseia na descrição da disciplina, sua justificativa e objetivos, além do conteúdo, juntamente com a bibliografia. O artigo é organizado em uma seção introdutória com o histórico de criação da disciplina de graduação na FD-USP, uma seção 2, com a apresentação do programa comentado e sua fundamentação, bem como a discussão de algumas questões críticas trazidas com a estruturação da abordagem Direito e Políticas Públicas, que afetam o ensino e a pesquisa, e uma seção 3 com os quadros analíticos e as considerações finais.

**Palavras-chave:** Direito e políticas públicas; ensino; programa

**Abstract:** The article presents the Law and Public Policy course offered at the Law School of the University of São Paulo (USP). The goal is to provide potential professors interested in offering LPP courses or parts of it a script of themes, materials, and didactic issues that can support them. The method is based on the description of the discipline, its justification and objectives, the content, and bibliography. The article is organized in an introductory section with the history of the creation of the LPP undergraduate course at FD-USP, a section 2, with the presentation of the commented program and its rationale, as well as the discussion of some critical issues brought with the structuring of the Law and Public Policy approach, which affect teaching and research, and a section 3 with the analytical frameworks and final considerations.

**Keywords:** Law and public policy. Teaching. Syllabus.

### **1. A DISCIPLINA *DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS* NA FACULDADE DE DIREITO DA USP**

O objetivo deste artigo é apresentar um programa para o ensino da disciplina *Direito e Políticas Públicas* (DPP). O ponto de partida é minha experiência no bacharelado em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), que ainda carece de maior experimentação prática, já que em meu percurso de pesquisa na área, a atividade didática se concentrou na pós-graduação, em que foram desenvolvidas e validadas as noções e métodos que fundamentam a abordagem DPP (BUCCI, 2019). O propósito deste artigo não é debater em

---

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

profundidade o ensino de DPP, mas apresentá-lo como um roteiro possível a outros professores e professoras que queiram explorar o assunto em seus cursos, seja como objeto específico, seja como parte dos programas de Teoria do Estado, Direito Administrativo, Constitucional, Financeiro, Ambiental e outros<sup>2</sup>. Espera-se que sirva também no diálogo interdisciplinar, para que docentes das áreas afins, especialmente do campo de públicas, tenham melhor compreensão sobre como estruturar o ensino de políticas públicas a partir de uma perspectiva jurídica.

A experiência na coordenação da Escola Superior Nacional de Advocacia Pública dos Estados (ESNAP), curso de especialização (pós *lato sensu*) em Direito Público para procuradores dos Estados, com foco nas políticas públicas, tem mostrado o desafio particular que é passar da reflexão no ambiente de pesquisa para o ensino. É preciso produzir materiais, criar estratégias pedagógicas, e aprender, como professoras, a extrair ensinamentos da vivência que os estudantes trazem do universo profissional – no caso da ESNAP, advogados públicos<sup>3</sup> (mas vale também para alunos de graduação em final de curso) –, organizando-os e transformando-os em conhecimento aplicável<sup>4</sup>.

Este texto, no âmbito do projeto *Direito e Políticas Públicas na Sala de Aula*, também integrado pela série de quatro webinários realizados entre setembro e novembro de 2022 na Faculdade de Direito da USP, se destina a contribuir para a consolidação da abordagem DPP no âmbito do ensino, tanto para a comunidade jurídica como para o campo de públicas<sup>5</sup>.

A disciplina é oferecida a estudantes de Direito do 4º ano, em caráter optativo. Na verdade, no sistema de graduação da USP (Júpiter), estão cadastradas duas disciplinas optativas, *Direito e Políticas Públicas I* (DES0419)<sup>6</sup> e *Direito e Políticas Públicas II* (DES0444), para oferta sucessiva aos estudantes do 7º e 8º semestres. A

---

<sup>2</sup> Sobre o ensino de temas de Direito Público e regulação na perspectiva das políticas públicas, ver artigo de Fabrício Macedo Motta e Vanice Valle, neste dossiê.

<sup>3</sup> Sobre a formação de Advogados Públicos para o exercício de suas funções na perspectiva das políticas públicas, ver artigo de Vanice Regina Lírio do Valle e João Paulo Landin Macedo, neste dossiê.

<sup>4</sup> A concepção e a promoção do curso da ESNAP são iniciativas de Patrícia Werner, com quem tenho a alegria de compartilhar a coordenação. As reflexões sobre esta experiência estão que em artigo que ela assina em co-autoria com Carlos Toledo, neste dossiê.

<sup>5</sup> Ver **O Direito no Campo de Públicas**, Bucci, Ribeiro e outros (2022). Os webinários estão disponíveis na página da FD-USP no youtube, playlist Direito e Políticas Públicas ([link](#))

<sup>6</sup> O programa e informações oficiais podem ser consultados no catálogo de disciplinas de graduação da USP no sistema Júpiter. As disciplinas originais eram DES0422, oferecida a estudantes do 8º semestre, e DES0517, ao 9º semestre. Com a reforma curricular de 2018 no curso de graduação da FD-USP, as disciplinas foram antecipadas em um semestre, passando a ser oferecidas a estudantes do 7º (DES419) e 8º semestres (DES444).

carga horária é de 30 horas-aula por semestre, com uma aula semanal de 90 minutos, em turma de cerca de 90 alunos. Cada disciplina completada dá direito a 2 créditos-aula e 1 crédito-trabalho, considerada a carga elevada de leitura.

Ocorre que, dados outros encargos, não tem sido possível oferecer *DPP I e II* com a frequência desejada. Por isso, desde a sua criação, em 2014, foram oferecidas apenas três edições; também não foi possível oferecer dois semestres na sequência prevista. Na prática, a disciplina foi oferecida em semestre único, no qual foram condensados os programas idealizados para *DPP I e DPP II*. Os comentários adiante se baseiam nesta configuração, de oferta em semestre único.

Trata-se de disciplina de fechamento de curso, na parte profissionalizante, a estudantes que em sua grande maioria já fazem estágio; alguns já exercem profissões ligadas à formação jurídica, em cargos que não exigem a graduação. Embora receba alguns alunos de outros cursos da USP, como Relações Internacionais, por exemplo, a perspectiva é jurídica, sendo esta a formação da professora. São pré-requisitos as disciplinas obrigatórias de Teoria Geral do Estado, Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito Financeiro. A oferta para estudantes do 7º e 8º semestres também leva em conta a possibilidade de elaboração de projetos de Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) sobre temas de DPP.

A justificativa, objetivos gerais e específicos constam do catálogo de disciplinas da USP:<sup>7</sup>

Justificativa:

A execução dos programas de ação governamental, é resultante de um conjunto de fatores, jurídicos e extrajurídicos, que afeta a maior ou menor efetividade dos direitos e deveres constitucionais. Objetiva-se compreender os modos pelos quais os entrelaçamentos entre o poder político e sua ordenação jurídica, no Estado democrático de direito, conformam os programas de ação governamental. Com o avanço da “democracia dos direitos”, há uma demanda crescente por articulação da ação de agentes intraestatais e extra estatais. A ação governamental, no Estado democrático de direito, é, por definição, conformada por esse. Isso justifica aprofundar o estudo dos fundamentos jurídicos do Estado e do governo, a partir de categorias conceituais que realizam a conexão com outros campos do saber que também se ocupam das políticas públicas, tais como instituições e processos, noções de referência para o diálogo transdisciplinar com a ciência política, a economia e a ciência da gestão pública. A disciplina visa proporcionar ao aluno em final do curso de graduação a oportunidade de examinar as possíveis aplicações das relações entre direito e políticas públicas

---

<sup>7</sup> Apresenta-se aqui a fusão das justificativas e objetivos de DES0444 e DES0419.

**Objetivos:**

A disciplina se propõe a proporcionar ao aluno em final do curso de graduação noções fundamentais para a análise das relações entre direito e políticas públicas. Parte-se do exame das grandes transformações ocorridas no séc. XX, dentre as quais se destaca o papel do Estado, que passa a realizar serviços públicos e a atuar mais intensamente no planejamento e direção tanto da economia como da vida social. Considera-se também o advento dos direitos sociais e as consequências disso sobre os governos, especialmente depois da Segunda Guerra, quando a exigência de cumprimento das disposições constitucionais passa a demandar programas de ação governamental capazes de torná-los efetivos. Essa tendência é reforçada pelos sistemas de direitos humanos, que também adotam, especialmente nas décadas finais do séc. XX, os programas de ação como meio de organizar as capacidades institucionais, para a concretização dos objetivos estabelecidos nos tratados internacionais. Na segunda parte da disciplina, examinam-se de maneira sistemática as relações entre a abordagem jurídica das políticas públicas e aquela já desenvolvida em campos afins do conhecimento, em especial na ciência política. Apresenta-se, ao final, um quadro de referência para o trabalho jurídico, que sintetize os aspectos mais relevantes para essa abordagem e ao mesmo tempo, permita manter a abertura cognitiva para as disciplinas afins, indispensável para a apreciação de aspectos financeiros, políticos, históricos e outros relativos às políticas públicas. [Procura-se e]xaminar as relações entre direito e políticas públicas, buscando compreender e sistematizar os modos pelos quais os entrelaçamentos entre o poder político e sua ordenação jurídica conformam os programas de ação governamental. A execução desses, que afeta a maior ou menor efetividade dos direitos e deveres constitucionais, é resultante de um conjunto de fatores, jurídicos e extrajurídicos, que as políticas públicas, como abordagem disciplinar no campo do direito, propiciam conhecer e organizar de forma estruturada.

**Objetivos específicos:**

- Sistematizar o conhecimento jurídico e as abordagens correspondentes, a partir de categorias previamente definidas, nomeadamente a instituição e o processo;
- Aprofundar o conhecimento da bibliografia sobre políticas públicas das áreas afins ao direito, estabelecendo conexões com a bibliografia e temática jurídicas, segundo um método estruturado;
- Identificar questões de políticas públicas pertinentes para análise jurídica;
- Desenvolver a abordagem jurídica em relação a políticas públicas escolhidas, tais como as das áreas da saúde, educação, segurança pública, cidades etc.

A estratégia didática da disciplina conta com uma parte prática, que visa emular aspectos concretos das políticas públicas. Na medida do possível, esse componente também procura elaborar vivências prévias dos estudantes em estágio, movimento estudantil, vida profissional ou mesmo algum testemunho pessoal que ilustre estratégias para enfrentamento de problemas coletivos. A rigor, esta proximidade com questões aplicadas tornaria a abordagem DPP própria para a combinação com atividades de extensão, que hoje devem integrar os currículos da graduação.

A organização das atividades aplicadas se dá preferencialmente em torno de um tema único, a ser trabalhado em oficinas, em grupos de quatro alunos. O trabalho é realizado em cerca de três oficinas ao longo do semestre, de modo que o

problema ou política possa ser examinado em etapas e em profundidade, em vários aspectos, sem exaurir estudantes e professora.

Essa composição mista entre teoria e aplicações de DPP foi adotada nas várias edições da disciplina. Em todas elas houve a participação de pelo menos um monitor de pós-graduação, colaboração essencial, especialmente para a preparação do material e organização das oficinas, extremamente trabalhosa quando se quer realizar resultados pedagógicos definidos. Além disso, monitores qualificados, como tive a sorte de ter<sup>8</sup>, trazem sua própria experiência, que enriquece muito o conjunto didático.

## 2. PROGRAMA COMENTADO

Apresentados os traços gerais da disciplina, passa-se a comentar o programa. O conteúdo da disciplina<sup>9</sup> se divide em três partes, com flexibilidade para número de aulas de cada uma e ênfase em tópicos específicos, de acordo com formação e preferências do professor, os materiais disponíveis, as circunstâncias do país e outros fatores. As partes são as seguintes: i) bases conceituais; ii) institucionalidade jurídica das políticas públicas; iii) processualidade jurídica das políticas públicas. Essa divisão acompanha a estrutura adotada em Bucci (2021a), que identifica os *processos* (cap. 2) e as *instituições* (cap. 3) como as categorias mais aptas às conexões multidisciplinares. A bibliografia básica da disciplina é composta por esse livro, além de Bucci (2006), e Secchi, Coelho e Pires (2019), manual usado em

---

<sup>8</sup> Foram monitores das disciplinas DPP de graduação na USP Carlos Toledo e Fernanda Vick, hoje autores de bibliografia na área, aqui citada, além de Ivo Corrêa, cujo projeto segue na mesma linha.

<sup>9</sup> Como dito, as ementas originais das duas disciplinas foram condensadas para oferta em semestre único. As ementas oficiais constantes do sistema são as seguintes: *DPP I (DES0444) 7º semestre*- 1a parte. 1. O que é política pública. 2. Evolução do Estado no séc. XX: a realização de prestações e os programas de ação governamental. 3. Direitos sociais: desafios para a teoria jurídica. 4. Os sistemas de direitos humanos e seus programas de ação. 5. O governo nos vários planos de aproximação. Noção de ação governamental. 6. Estado, Governo e Administração Pública. 7. Democracia majoritária e democracia consensual. 2a parte. 8. Política pública como objeto jurídico. 9. Política pública na ciência política. 10. Política pública como objeto transdisciplinar. 11. Quadro de referência da política pública. Indicadores, escala e estratégia. 12. Ciclo de formação da política pública. *DPP II (DES0419) 8º semestre*- 1. Dimensão jurídico-institucional da política pública. 2. Fundamentação teórica no institucionalismo jurídico. 3. Arranjos e modelos jurídico-institucionais. 4. Organização das competências em matéria da política pública. 5. Regime de efeitos da política pública. 6. Transição política e direito intertemporal. 7. Dimensão processual da política pública. 8. Processo legislativo. 9. Processo normativo do Poder Executivo. 10. Processo orçamentário. 11. Processo de planejamento. 12. Processo eleitoral. 13. Processo judicial.

cursos de Políticas Públicas fora da área jurídica.<sup>10</sup> A bibliografia específica está mencionada em cada tema, tendo sido privilegiados textos em português, acessíveis a docentes e estudantes com interesse sobre o tema.

### **1ª parte- Bases conceituais**

Esta parte introdutória abrange não apenas o conceito, mas as noções elementares necessárias para um consenso mínimo sobre o diálogo que se dará ao longo da disciplina. Isso abrange a delimitação do objeto, suas características e os métodos que têm sido utilizados, tanto no direito como na ciência política para identificá-lo e analisá-lo, considerando a diversidade de formas em que se apresenta.

#### **a. Conceito de política pública**

O conceito serve para que se parta de uma noção comum, que permita o desenvolvimento do trabalho; adota-se o apresentado em Bucci (2006: p. 39)<sup>11</sup>, complementado em Bucci (2021a: p. 52-53)<sup>12</sup>.

Esse tipo de conceituação recebe algumas críticas indiretas, especialmente de disciplinas não jurídicas, como os “nós conceituais” mencionados por Secchi (2012, p. 2-3), a saber: i) seria excessivamente estatista, restringindo o papel dos atores não-estatais na liderança de processos de políticas públicas<sup>13</sup>; uma abordagem

---

<sup>10</sup> Parte da bibliografia que produzi na construção da abordagem DPP vêm sendo reelaborada ou simplificada, visando ampliar seu alcance e compreensibilidade. Esse é o propósito das consolidações parciais constantes de Bucci (2023a) e Bucci (2023b), e também deste artigo, em que isso ocorre com mais intensidade. A autocitação recorrente, pela qual a autora se escusa, é necessária por razões de transparência acadêmica, evidenciando que se trata de evolução dentro de uma trajetória de pesquisa.

<sup>11</sup> Para acesso direto, transcrevo aqui o conceito: “Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados - processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.”

<sup>12</sup> “Seu núcleo de sentido reside na ação governamental, isto é, o movimento que se dá à máquina pública, conjugando competências, objetivos e meios estatais, a partir do impulso do governo. A apresentação exterior da política pública se materializa num arranjo institucional, conjunto de iniciativas e medidas articulado por suportes e formas jurídicos diversos.”

<sup>13</sup> A definição estatista seria problemática para países sob regime autocrático, como Filipinas, por exemplo, e mesmo o Brasil, em período recente. Mas esse contexto na verdade valida o conceito,

multicêntrica seria preferível; ii) não incorporaria a omissão governamental e a negligência; iii) seria impreciso quanto à sua abrangência, se relativa apenas a diretrizes estruturantes ou também às operacionais.

Os dois primeiros pontos da crítica podem ser afastados considerando que fora do universo jurídico, em geral, se usam definições mais vagas, como é o caso do próprio autor, que define política pública como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2012: p. 2), além de trazer outros problemas, como o deslocamento da discussão para definir o que é um *problema público* (BUCCI, 2023a). *Público* é correlato de *coletivo*, embora com ele não se confunda (CARVALHO E COELHO, 2022). Além disso, definições genéricas, comuns na ciência política, – como o conceito muito citado de Thomas Dye (“política pública é tudo que o governo escolhe fazer ou não fazer”) – seguem uma tradição daquela área de evitar definições limitantes, orientando a observação pelas perguntas de pesquisa, mais que pelo arcabouço conceitual.

Entretanto, para o trabalho jurídico são pouco úteis conceitos que não ajudam a identificar as políticas públicas, numa área em que a ordenação conceitual, normativa e interpretativa conforma o modo de pensar dos juristas. O direito, além de dar forma à dimensão operativa, que decorre do desenho jurídico-institucional, é a referência sobre a adequação destes à base constitucional e legal do país.

Um outro problema do conceito proposto estaria no conflito com a terminologia de planejamento governamental, na qual o termo *programa* tem um significado mais estrito, parte de uma família terminológica composta por *política*, *plano*, *programa*, *projeto* e *ação*, em que cada um representa um passo de maior especificação<sup>14</sup>.

---

uma vez que nesses regimes não se produzem as políticas públicas participativas que assumimos como tipo ideal. Outro foco das críticas são as grandes empresas tecnológicas transnacionais, que têm suas áreas de políticas públicas. Elas, contudo, geralmente cuidam das chamadas relações governamentais, relativas ao interesse da empresa na interface com governos nacionais, predominantemente sob a ótica privada.

<sup>14</sup> A acepção desses termos, segundo João Pedro Schmidt, é a seguinte: “Política: dispõe sobre princípios, objetivos e diretrizes relativas à gestão, estabelece responsabilidades do poder público e da sociedade, elenca meios e recursos, explicitando a forma de atuação governamental em determinada área. Plano: detalha as diretrizes da política e, com base em um diagnóstico da situação, estabelece estratégias e metas para um período temporal. Exemplo: o Plano Nacional de Educação organiza a atuação governamental no campo educativo para um período de 10 anos; o Plano Nacional de Saúde o faz para um período de 4 anos. Programa: geralmente derivado ou associado a um plano, contém diretrizes, estratégias, objetivos e metas que norteiam as ações públicas em um determinado ‘setor’. Ilustrativamente: o Programa Nacional de DST e Aids, vinculado ao Plano Nacional de Saúde, especifica medidas governamentais para melhorar o atendimento a pessoas afetadas pelas respectivas doenças; o Programa Universidade para Todos (PROUNI), articulado ao Plano Nacional de Educação, possibilita o acesso de jovens de baixa renda a

Schmidt aponta essa dissintonia e adota uma definição distinta, nos seguintes termos: “política pública é um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político.” (2018, p. 127). Com isso, além de enfatizar certas características, como a racionalidade (coerência) e a coordenação, evita o uso impreciso do vocábulo *programa*.<sup>15</sup>

A ponderação de Schmidt é importante e a solução adotada em sua definição, também. Mas cumpre observar que parece ter havido uma evolução na linguagem do planejamento, com o alargamento semântico do termo *programa* para acrescentar o sinônimo de *política pública*, como ocorre no Plano Plurianual de 2020-2023, em que se lê: “Art. 14. A avaliação do PPA 2020-2023 consiste em processo sistemático, integrado e institucionalizado de *análise das políticas públicas*, com objetivo de aprimorar os *programas* e a qualidade do gasto público.” (grifei). Como a avaliação, naturalmente, não está restrita aos *programas* em sentido estrito, alcançando também as *ações, projetos e planos*, resta entender que a palavra *programa* foi adotada como sinônimo de *política pública*.<sup>16</sup>

Além disso, sendo *políticas públicas* uma expressão polissêmica, explorada por vários campos disciplinares, também incidem sobre ela diferentes tradições. Os

---

universidades comunitárias e privadas. Projeto: é a menor unidade do processo de planejamento, que detalha estratégias, ações, atividades e recursos para a operacionalização por parte de uma unidade de ação. Exemplo: o Projeto Mediação Escolar e Comunitária, instituído na rede estadual de ensino de São Paulo, objetiva implementar a cultura de paz nas unidades escolares. Ação: é o nível mais concreto do planejamento governamental; designa uma iniciativa expressa em um plano, programa ou projeto. Uma ilustração: a vacinação contra o HPV realizada em escolares, como parte do programa contra as DSTs./ Embora na prática os governos nem sempre sigam a sequência política - plano - programa - projeto - ação, a adoção dessa terminologia tem a vantagem de ajudar a consagrar o conceito de políticas públicas como um conjunto de ações destinadas a resolver um problema político e não como qualquer ação da gestão pública. A aquisição de canetas para uso nas repartições públicas é uma ação governamental, mas denominá-la de política pública contribui para a banalização e o esvaziamento conceitual.” (SCHMIDT, 2018, p. 128)

<sup>15</sup> Solução semelhante parece inspirar o conceito de Humberto Falcão Martins: “políticas públicas são um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos.” (BRASIL. TCU; MARTINS, 2007: p. 4). No mesmo sentido, o adotado no *Referencial de Controle de Política Pública* do TCU: “são consideradas políticas públicas o conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais, que visam tratar, ou não, problemas públicos”. Embora definir políticas públicas como “conjunto articulado de ações” seja uma solução mais elegante, isso enfraquece a ideia de unidade presente na fórmula “programa de ação”. É difícil identificar os contornos de uma política pública sem reconhecer sua “ideia diretriz” (Hauriou, cf. BUCCI, 2021a: cap. 3). Isto fica mais claro na aplicação do *Quadro de Referência de uma Política Pública* (BUCCI, 2015).

<sup>16</sup> A sinonímia é assumida no *Referencial de Controle de Política Pública* do TCU: “No âmbito deste referencial não se faz distinção entre os termos políticas públicas e programas de governo. Tal escolha se justifica ante a abrangência da atuação do controle externo, ao propósito deste referencial e ao fato de os métodos e os ritos de controle aqui preconizados serem aplicáveis a ambos os objetos de controle.” (BRASIL. TCU: p. 14, nota 9).

trabalhos franceses que inspiraram a elaboração inicial da DPP no Brasil têm uma construção distinta de suas matrizes americanas, mesmo na ciência política. Um ponto a destacar é a consideração do Estado, como construção abstrata, cujo protagonismo e centralidade não encontram paralelo nas referências ao governo na ciência social americana. Isso ajuda a compreender as palavras empregadas por Mény e Thonig (1989: p. 130-131), para quem a política pública “se apresenta como um *programa de ação governamental* em um setor da sociedade ou espaço geográfico: saúde, seguridade, trabalhadores imigrantes, a cidade de Paris, a comunidade europeia, o Oceano Pacífico etc.” (*apud* MULLER e SUREL, 1998: p. 16, tradução minha). Possivelmente sob influência francesa essa noção foi incorporada ao direito brasileiro pela pena de Fábio Konder Comparato: “a concretização dos direitos sociais, justamente porque se trata de atender à reivindicação de grupos e não de indivíduos isolados, exige algo de mais complexo: a implementação de políticas públicas, isto é, *programas de ação governamental*, compreendendo uma série organizada de atos – preparatórios ou executivos – escalonada no tempo.” (COMPARATO, 1996: p. 23, grifei).<sup>17</sup>

Para concluir esse ponto, considera-se que o conceito é um constructo, não um dado (MULLER E SUREL, 1998: p. 14), convenção semântica que viabiliza a construção coletiva de conhecimento, neste caso com a descrição e análise sistemática das políticas públicas. O conceito proposto foi validado pelo uso e segue sendo utilizado como ponto de apoio, sem que se lhe deva conferir importância excessiva<sup>18</sup>. O desenvolvimento de boas sistematizações das características das políticas públicas, bem como de tipologias e modelos de análise que façam sentido para a abordagem DPP, conforme tratado no próximo tópico, é que deve levar ao aumento de sua relevância científica.

## **b. Características das políticas públicas**

---

<sup>17</sup> Um exemplo de como as circunstâncias históricas podem definir diferentes sentidos para termos que parecem estabelecidos é extraído da Revolução Mexicana, da qual emergiu a primeira constituição social, em 1917. “Ejercer el poder exige un programa. Aplicar un programa demanda una política. Llevar una política requiere un partido.” Adolfo Gilly, *apud* Ester Rizzi (2023: p. 58). Outro exemplo está no uso da expressão *ação governamental* na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei n. 6.938/1981, art. 2º, I.

<sup>18</sup> Essa foi a conclusão exposta em Bucci (2006: p. 47), que apontava, diante das dificuldades na conceituação das políticas públicas em direito, que a atenção fosse deslocada para a construção de uma metodologia.

Tem circulado no meio especializado o acrônimo CPF para resumir os componentes das políticas públicas: “conselho, plano e fundo”<sup>19</sup>. Com adaptações, essa síntese é útil para considerarmos três aspectos essenciais: i) participação; ii) planejamento; iii) financiamento suficiente.

Mas numa visão mais estruturada, as características das políticas públicas, consideradas como tipo ideal, podem ser sintetizadas nos seguintes pontos:

i) ação racional- ação intencionalmente buscada; as omissões podem ser relevantes para a estratégia de um governo, mas não se qualificam como políticas públicas; ii) programada/planejada- baseada em conteúdo definido por objetivos concretos, individualização de fins e tarefas, bem como seus elementos operacionais, instrumentais e procedimentais (Knoepfel et al, 1998), em perspectiva temporal; iii) coordenada/articulada- voltada a buscar convergências e consensos entre os múltiplos interesses envolvidos; no plano formal, instrumentalizada para a harmonização dos vários polos de competência com atribuições sobre o problema; iv) complexa- dependente de vários elementos e perspectivas; atenta à dimensão do conflito subjacente ao problema e da necessidade de trabalhá-lo com respeito ao contraditório das várias posições; consciente de que para atender certas prioridades, outras deixarão de ser satisfeitas, pelo menos em sua primeira escolha; v) em escala ampla- considera um grupo populacional atingido pelo mesmo problema; vi) participativa- envolve necessariamente grupos e organizações externos ao Estado, tanto os diretamente interessados na política como seus beneficiários mais distantes, provocando a explicitação de divergências entre esses interesses; vi) multidisciplinar - envolve várias especialidades técnicas, que correspondem a campos de conhecimento distintos, como a política, a economia, a gestão pública, o direito, além de campos relacionados com políticas específicas, como educação, habitação, saúde, cultura etc. (BUCCI 2023b).<sup>20</sup>

A bibliografia de ciência política dá mais ênfase aos modelos e às tipologias do que às características das políticas públicas. Conforme referido no próximo tópico, embora seja importante conhecê-los, é igualmente importante que os pesquisadores do direito se dediquem à elaboração de modelos próprios, capazes de explicar a dinâmica dos elementos jurídicos em conexão com os políticos, econômicos, de gestão etc. A construção de quadros analíticos é uma possibilidade (v. seção 3).

Quanto aos *modelos* consagrados, o que impacta mais diretamente a visão jurídica sobre o fenômeno é o ciclo de políticas públicas. Dada a perspectiva processual que ele adota, baseada na sucessão de etapas, ele pode ser examinado

---

<sup>19</sup> Essa composição foi extraída do art. 30 da Lei Orgânica da Assistência Social, Lei n. 8.742/93, com a redação dada pela Lei n. 12.435/2011, que estabeleceu os requisitos para repasse de recursos aos entes federativos integrados ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS): i) conselho com composição paritária entre governo e sociedade civil; ii) fundo, sob orientação e controle do conselho; iii) plano.

<sup>20</sup> Os elementos apresentados em Bucci (2006) estão incorporados a esse rol sintético de categorias.

tanto na primeira parte do curso como na introdução à segunda parte, dedicada à processualidade das políticas públicas (v. 2ª parte, item a, abaixo).

No que se refere às *tipologias*, sua variedade na ciência política está ligada aos diferentes pontos de vista subjacentes às perguntas de pesquisa que levam aos trabalhos de maior impacto (BUCCI, 2019: seção II, p. 797-802). Schmidt as resume em seis grupos mais usuais: i) políticas sociais e econômicas; ii) políticas universais e focalizadas; iii) políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas; iv) políticas majoritárias, clientelistas, empreendedoras e de grupos de interesse; v) políticas reais, pseudopolíticas, simbólicas e sem sentido; vi) políticas de Estado e de governo (SCHMIDT: p. 129). De todas as tipologias, apenas a última é extraída da bibliografia jurídica.

Há espaço para a criação de tipologias próprias baseadas em aspectos jurídicos. Esse expediente se afina com as classificações tão comuns nos manuais de direito, por meio das quais se forma a mentalidade abstrata – sem a qual, diga-se, não seriam possíveis os raciocínios generalizantes (como a “lei geral e abstrata aplicável a todos”). A construção de um arcabouço teórico mais desenvolvido demanda a produção de boas tipologias descritivas e modelos de análise do universo jurídico.

Dentre esses modelos, um dos mais utilizados em DPP é o de funções do direito nas políticas públicas, elaborado por Diogo Coutinho (2013: p. 198): i) objetivo (dimensão substantiva); ii) arranjo institucional (dimensão estruturante); iii) caixa de ferramentas (dimensão instrumental); iv) vocalizador de demandas (dimensão legitimadora)<sup>21</sup>.

Não é o caso de propor tipologias aqui, mas há algumas indicações que podem ser desenvolvidas, inclusive no âmbito da disciplina. Uma delas seria a dualidade *políticas* e *políticas públicas*. Não me refiro à oposição entre *politics* e *policy*, que na ciência política americana distingue o processo político, como a disputa eleitoral (*politics*), dos programas de ação (*policies*). A questão diz respeito às políticas temáticas. Além do clássico exemplo da *política econômica*, em que a pretensão de submeter as medidas tomadas no governo Fernando Henrique Cardoso, como as privatizações, ao controle do Supremo Tribunal Federal deu ensejo ao ensaio seminal de Fábio Konder Comparato sobre o juízo de constitucionalidade de

---

<sup>21</sup> Ver, entre outros, o artigo de Ester Rizzi, neste dossiê.

políticas públicas (COMPARATO, 1997), política também discutida por Castro (2009), há outros exemplos que reclamam a diferenciação dos tipos. A *política criminal* (STRANO, 2023), referida como argumento na aprovação e aplicação da legislação criminal é uma política pública? O que dizer da *política da concorrência* (CARVALHO, 2022), da *política de combate à corrupção* (GAMBA, 2022), da *política legislativa* (DE PAULA, 2016) e da *política ambiental* (NUSDEO, 2012: cap. 4)? Essas políticas não têm objetivos específicos ou metas com prazo para cumprimento, nem estão combinadas a meios definidos; são marcos de ação em sentido amplo<sup>22</sup>. Mas o que parece estar ocorrendo na bibliografia sobre o tema é o emprego das categorias analíticas da abordagem Direito e Políticas Públicas para compreender seus principais aspectos, o que pode sugerir que se trate de um tipo específico de política pública.

Uma outra dualidade, similar a esta, mas que com ela não se confunde, é aquela que opõe *políticas estruturantes* a *políticas contingentes*, operacionais ou tópicas (BUCCI, 2006). No primeiro caso estariam os sistemas de políticas sociais mais importantes no Brasil, como SUS-Sistema Único de Saúde, SUAS-Sistema Único de Assistência Social e os fundos educacionais, que à falta de sistema, funcionam como marcos de relações interfederativas (SALES, 2022<sup>23</sup>; BUCCI, 2006). No segundo caso, os programas organizados como tais, a exemplo do Prouni, Mais Médicos e outros do gênero.

### c. **Multidisciplinaridade, modelos explicativos e tipologias**

A multidisciplinaridade merece um comentário à parte. Considerando que a política pública é composta de muitos elementos que não se reduzem ao direito, a organização mental de quem estuda esse objeto deverá reservar espaço em cada

---

<sup>22</sup> Este problema fica evidente quando se examinam os diferentes suportes jurídicos de políticas públicas, tais como as disposições constitucionais, as leis ou as normas de execução, como decretos e portarias (BUCCI, 2006: item 3). Na verdade, a base normativa de uma política pública (BUCCI, 2015) é composta de um conjunto de normas, uma teia normativa, embora se possa identificar aquela que converte o impulso político original em programa institucionalizado.

<sup>23</sup> Baseado na definição constitucional do SUS na Constituição como “rede interfederativa” de serviços de saúde” há questionamento sobre sua caracterização como política pública (Fernando Aith, arguição à defesa de tese de Gabriela Campos Sales, referida como SALES, 2022). A solução deste dilema conceitual remete a uma tipologia abrangente, que contemple as redes como formas da institucionalidade jurídica própria das políticas públicas (GAMBA, 2022).

tópico para a consideração dos componentes não-jurídicos que com esses se conectam.

Além disso, embora seja comum o qualificativo de *interdisciplinar*, este é um estágio mais avançado, em que a relação entre as disciplinas produz integração de conceitos, métodos e teorias (FARIA, 2013: p. 15, nota 3). A rigor, seria mais preciso dizer que a política pública é um objeto *multidisciplinar*, o primeiro passo de uma sequência de aproximações em que a *interdisciplinaridade* é o estágio intermediário e a *transdisciplinaridade*, o estágio final, quando a integração entre as áreas aumenta, tendendo à formação de um novo campo. Isso é o que ocorre atualmente com o *campo de públicas*, novo agrupamento disciplinar em processo de consolidação, baseado em cursos e centros de pesquisa de Administração Pública, Gestão de Políticas Públicas e outros (SECCHI, COELHO e PIRES, 2019).<sup>24</sup>

Para o estudioso do direito, inserir-se conscientemente num campo multidisciplinar implica: i) reconhecer que as políticas públicas, embora sejam compostas de atos e elementos jurídicos, não se resumem a eles; ii) estar atento aos problemas de comunicação que decorrem do hermetismo da linguagem e da visão jurídicas<sup>25</sup>; iii) abrir-se para compreender a racionalidade das áreas afins que influi sobre os fenômenos jurídicos, respeitando essa racionalidade, sem pretender extrair seletivamente dela informações fragmentadas apenas em reforço às práticas argumentativas do direito; iv) situar-se em relação ao que vem sendo trabalhado nas áreas afins sobre o assunto. Sobre esse último ponto, não é necessário ser especialista em ciência política ou no campo de públicas, mas é importante ter alguma noção da visão mais corrente sobre o tema, que não é a do direito<sup>26</sup>.

A multidisciplinaridade traz um desafio adicional para o direito. Não sendo a abordagem DPP um campo disciplinar, mas uma perspectiva que se abre a construções conceituais, interpretativas e práticas das disciplinas existentes e

---

<sup>24</sup> Em trabalhos anteriores mencionei recorrentemente a *interdisciplinaridade*, termo que a prática consagrou. A clareza sobre esse aspecto só veio após a leitura do artigo de Faria (2013), incorporada a partir de BUCCI, 2019. Mas é forçoso reconhecer que o uso de *interdisciplinaridade* como sinônimo de *multidisciplinaridade* é bastante difundido. Como lembra Emerson Moura em artigo neste dossiê, ele aparece nas Diretrizes Curriculares de Direito de 2018 (art. 5º, caput, e art. 2º, V). Naquele caso, no entanto, sem maior indicação de como atingir esse objetivo complexo e ambicioso; a interdisciplinaridade implica um diálogo entre áreas muito distante da prática do ensino jurídico atual.

<sup>25</sup> Ver o interessante relato de Vanice Valle e João Paulo Landin Macedo sobre as dificuldades de comunicação interna à Administração Pública, entre gestores e advogados públicos, neste dossiê.

<sup>26</sup> Para isso, existe bibliografia sintética em português que apresenta as principais teorias e modelos em linguagem acessível ao público do direito (MARQUES, 2013; SOUZA, 2006; BRASIL e CAPELLA, 2016; ARAÚJO e RODRIGUES, 2017; SOUZA, 2018; SCHMIDT, 2018; ver também COELHO, LOLLI e BITENCOURT, 2021, para uma perspectiva jurídica).

também ao tecido discursivo que vai emergindo do “conjunto de decisões complexas que se encadeiam e por vezes se entremeiam” (COELHO, 2023), ela demanda a renovação das disciplinas jurídicas. A síntese de Fabrício Motta (2023) sobre isso é bastante feliz:

(...) é possível perceber a necessidade de focar a categoria políticas públicas de forma transversal para, no ensino jurídico, estruturar adequadamente os muitos pontos de contato entre as disciplinas tradicionais. Como exemplo, no Direito Constitucional é preciso compreender adequadamente a distribuição de competências legislativas e administrativas, direitos fundamentais e controle social; no Direito Administrativo há o necessário contato com o estudo dos agentes públicos, organização administrativa, vias técnico-jurídicas de atuação e atividades da administração pública; no Direito Financeiro e Direito Tributário, finalmente, é importante considerar o federalismo fiscal, tributos, renúncias de receitas, restrições fiscais e leis orçamentárias, dentre outros./ Além disso, habilidades que já são objeto de atenção em outras ciências talvez já mereçam abordagem que incorpore elementos jurídicos: construção de consensos, articulação, comparação e avaliação de alternativas, prototipagem de projetos e soluções e modelagem jurídica institucional são exemplos que se encaixam em momentos variados do ciclo de políticas públicas.

O amadurecimento científico da abordagem DPP pode contribuir para a modernização das disciplinas. No caso do Direito Constitucional, um caminho é dado pelo constitucionalismo crítico que se abre à renovação da dogmática, trazendo de volta o fator político inseparável da produção e aplicação do direito, mas que segue oculto pelo paradigma da legalidade liberal.

Percebe-se um campo em que é visível a confluência entre a política e o Direito. Do lado da política estão as funções de apontar o modelo, de contemplar os interesses em questão, de arbitrar conflitos, consoante a distribuição de poder e, ainda, de equacionar a questão do tempo ao distribuir as expectativas de resultados entre curto, médio e longo prazo. Por seu turno, ao Direito cumpre moldar o trabalho efetuado pela política ao transformá-lo em leis, normas de execução, dispositivos fiscais, enfim, conformando normativamente o conjunto institucional por meio do qual opera a política; além de verificar sua adequação às decisões fundamentais plasmadas na Constituição. (CARVALHO e COELHO, 2022: p. 421-422)

Fechando este tópico, cumpre observar a demanda de desenvolvimento de temas predominantemente jurídicos na agenda de pesquisa da abordagem DPP, a renovar também o ensino, tais como a multiplicidade de suportes jurídicos dos atos que compõem o “tecido jurídico” de uma política pública (BUCCI, 2006), os modos de encadeamento de atos necessário a um regime de efeitos, as regras de transição

(BUCCI, 2021a: item 3.2, p. 256-306), a sustentabilidade jurídica das políticas públicas (RUIZ, 2022), entre outros. Além disso, a adaptabilidade da Administração, o monitoramento e avaliação com foco incremental e o controle deferente e potencialmente mais eficiente (COELHO, 2023). Mas há um rol de temas que demanda uma perspectiva composta de várias disciplinas, como é o caso da coordenação e articulação entre setores e esferas de governo, chamados de intersetorialidade e intergovernamentalidade (RUIZ, 2021; BICHIR, 2015), ou das redes de políticas públicas, estas examinadas por Gamba (2022) a propósito da ENCCLA- Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro.

#### **d. As políticas públicas no contexto do Estado social**

Fechando a parte introdutória do curso, e enfatizando o cunho inerentemente político das políticas públicas, um fator para o desenvolvimento da abordagem DPP seria situar este estudo (ou aproximá-lo) na área disciplinar que trata das relações entre o político e o jurídico (BUCCI, 2018). Refiro-me à disciplina Teoria Geral do Estado, atualmente em processo de renovação, exatamente com a contribuição da abordagem DPP, entre outras.<sup>27</sup>

O avanço na reflexão sobre DPP requer o entendimento das condições de surgimento e declínio do Estado social durante o “breve século XX”, contexto histórico em que florescem as políticas públicas. Embora os governos tomassem decisões visando finalidades determinadas, a menção a elas antes do advento do Estado social ou suas formas específicas – o Estado providência alemão, o New Deal e o Estado administrativo, nos EUA, e o Estado de bem-estar e o Estado interventor europeu<sup>28</sup> – é considerada uma impropriedade, visto que não havia a

---

<sup>27</sup> A disciplina *Direito e Políticas Públicas* aqui comentada foi criada no bojo de dois processos simultâneos na Faculdade de Direito da USP. Um deles foi a reforma do Projeto Pedagógico, em que diminuiu a rigidez do currículo, para sua modernização, com a previsão da oferta de disciplinas optativas visando a integralização de 30% da carga horária do curso pelo aluno (o processo da reforma, ao longo de vários anos, está relatado em BUCCI e SOUZA, 2022). O outro foi a renovação da antiga área de Teoria Geral do Estado, com a publicação do livro *Teoria do Estado: sentidos contemporâneos* (BUCCI e GASPARDO, 2018) e a criação de diversas disciplinas optativas, entre as quais, além de *DPP*, *Teoria do Estado Brasileiro I e II*, em conjunto com o Prof. Sebastião Tojal, *Estado Brasileiro: Diversidade, Preconceito e Discriminação*, pela Profa. Eunice Prudente, e *Do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito*, pela Profa. Nina Ranieri. Esse movimento vem se expandindo e também se expressa em importantes publicações como o dossiê *Teoria do Estado*, coordenado pelo Prof. Emiliano Brunet na *Revista Estudos Institucionais* (BRUNET, 2021).

<sup>28</sup> Esses qualificativos podem ser tomados aqui como equivalentes, embora cada um deles tenha sido cunhado em uma circunstância histórica, geográfica e política específica.

combinação de características que definem as políticas públicas, como a racionalidade, o enfrentamento de problemas complexos em escala ampla e a perspectiva multidisciplinar (cf. item *b*, acima). O tipo de legitimação proporcionada por esse tipo de ação estatal também é próprio desse período (BRUNET e BUCCI, 2021). A democracia e suas formas, temas transversais que permeiam o debate sobre Estado nos sécs. XX e XXI, está no DNA das políticas públicas.<sup>29</sup>

O Estado social tem diferentes configurações e estágios nos vários países. Uma tipologia muito difundida para captar essa variedade é a de Esping-Andersen (1991), que propõe seu agrupamento em três tipos: i) liberal (EUA, Reino Unido, Austrália, Canadá e Nova Zelândia); ii) conservador (Alemanha, Áustria, França, Holanda e Bélgica); e social-democrata, em sentido estrito (Dinamarca, Noruega, Suécia e Finlândia). Há estudos que aplicam os critérios dessa tipologia para entender os Estados sociais retardatários, como o Brasil (DRAIBE, 2007; GRIN, 2013; FIORI, 1997), países da América Latina (DRAIBE e RIESGO, 2011), as democracias da periferia europeia, como Grécia e Portugal (BALKIR; BOLUKBASI; ERTUGAL, 2013), e os países em desenvolvimento (ÖKTEM, 2016).

É nesse cenário que a organização dos trabalhadores obtém a tradução jurídica de suas reivindicações em direitos sociais, inicialmente na legislação de proteção do trabalho, depois ampliados para outros temas de interesse geral da sociedade (BUCCI, 2021b: seção 6). Sem esse entendimento prévio, a consideração sobre o aspecto político inerente às políticas públicas se arrisca a cair num exercício prescritivo baseado nas convicções pessoais de quem as estuda.

Quanto ao aspecto jurídico, o surgimento dos direitos sociais e a criação dos Tribunais Constitucionais transformaram profundamente o panorama jurídico-institucional, o que repercutiu em imenso desenvolvimento do Direito Constitucional, que oferece muitas interfaces com a abordagem DPP (CARVALHO e COELHO, 2022).

Tema de confluência entre a Teoria do Estado e o Direito Constitucional, a ser tratado neste tópico, são as *relações federativas*, sobre as quais houve notável avanço no Brasil pós-1988 com a estruturação dos grandes sistemas de políticas

---

<sup>29</sup> A relação entre Estado social e políticas públicas é tema vasto e desafiador, cf. BRUNET e BUCCI, 2021; e BUCCI (2006: p. 2-10), (2019: item 4), (2021a: cap. 1), (2021b: item 6) e (2023b: seção 3). Sobre a cidadania como noção base na busca de condição de igualdade, o texto clássico de Marshall (1967) é muito esclarecedor sobre a fundamentação política do que veio a se desenvolver sob a forma dos direitos sociais. Essa interpretação histórica serviu de referência para análise do mesmo fenômeno no Brasil, em obra igualmente clássica de José Murilo de Carvalho (2021).

públicas (SALES, 2022; RUIZ, 2021; TOLEDO, 2018; DUARTE, 2019), e sobre o que há muito a aprender no diálogo interdisciplinar com a Ciência Política (v. ARRETCHE, 2012 e MELO, 2005, entre outros)<sup>30</sup>.

Outro tema importante é o da *separação de poderes*, que na abordagem DPP deve ser considerado de maneira abrangente, dentro do *processo governamental*, relativo ao balanço de poder, à dinâmica dos freios e contrapesos, ao funcionamento dos partidos políticos, à representação dos grupos de interesse, e aos mecanismos participativos na produção das políticas públicas. Estudos sobre o funcionamento das instituições políticas e sua combinação com os partidos, tais como o presidencialismo de coalização ou as críticas que refutam a consistência teórica desse modelo (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998; LIMONGI e FIGUEIREDO, 2017) são oportunos neste tópico, que é propício também para aprofundar a diferenciação entre *política* e *política partidária*.

Conforme sustenta Mangabeira Unger, a teoria jurídica admite que os componentes políticos influenciam o processo de elaboração da lei, mas não tem onde situar esses mesmos componentes depois que a lei é aprovada (UNGER, 2017: p. 17; 34; BUCCI, 2021b). Esse tema foi estudado no contexto das políticas públicas nos EUA, por William Clune (2021).

A compreensão do processo governamental de geração e execução das políticas públicas fornece uma base mais ampla para o estudo de seu controle judicial (ARAÚJO, 2023: introdução e cap. 1), a ser tratado na segunda parte do curso. Os processos específicos do Poder Executivo, tais como o decisório, o normativo e o sancionatório, quando examinados sob a perspectiva das influências políticas sobre medidas jurídicas, também podem compor este tópico.

Sobre as estruturas de exercício do poder estatal, são relevantes as diferenças entre as noções de Estado, governo e Administração Pública (BUCCI, 2021a: cap. 1)<sup>31</sup>. Acrescente-se a elas a noção mais recente de *governança* para, sem querer complicar excessivamente o estudo de DPP, ter consciência dessa noção que combina a concepção tradicional do poder com o fenômeno mais difuso da influência, dessa mescla surgindo uma capacidade decisória compartilhada entre autoridades públicas e grupos organizados da sociedade civil (PIRES e GOMIDE,

---

<sup>30</sup> Sobre o tema, ver artigo de Caroline Bitencourt, neste dossiê.

<sup>31</sup> Sobre o papel das políticas públicas na modernização da Administração Pública brasileira pós-1988, ver BRASIL e CAPELLA, 2016.

2016; RODRIGUES, 2018; VALLE, 2011). Isso pode ser ilustrado tanto a partir do governo, no caso da *governança* das polícias (PROENÇA, MUNIZ e PONCION, 2009), como de fora do aparelho governamental, no oposto daquele, a *governança* do crime (MANSO, 2023), entre muitos exemplos. Também se fala em governança de políticas públicas (BRASIL, TCU, 2014) ou governança orçamentária (COUTO, 2018).

Um fator importante para a formação e disseminação de uma cultura internacional de políticas públicas, menos estudado a despeito de sua enorme influência sobre os Estados nacionais, são os *programas de ação das entidades do sistema da ONU-Organização das Nações Unidas*, como a OMS-Organização Mundial da Saúde, no campo da saúde, a Agenda 21 para o meio ambiente, e mais recentemente, os Objetivos do Milênio e nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Essas iniciativas têm uma face de organização política e de movimentos da sociedade muito forte, que se combina com um processo de institucionalização marcadamente jurídico, não apenas pelos seus resultados – planos de ação e cartas orientadoras – mas também pelos procedimentos de organização que leva a eles, em si um fator de legitimação. No diálogo interdisciplinar interno ao direito, são temas para aprofundamento em Direito Internacional.

Para concluir a 1ª parte da disciplina, relativa às suas bases conceituais, cumpre retomar o sentido das políticas públicas no contexto da evolução do Estado e suas relações com a sociedade. O modelo de Estado que surgirá da reconstrução pós-pandêmica, conforme as experiências em curso especialmente nos EUA e União Europeia, deve retomar algumas formas de ação consagradas sob o Estado social, como os incentivos em direção à economia verde e à economia digital (BRUNET e BUCCI, 2021). O acervo de experiências de políticas públicas é a base de um repertório de formas jurídico-institucionais e jurídico-processuais voltado a uma ação governamental mais efetiva e democrática. Seu estudo sistematizado é uma contribuição para um direito público renovado pelo entendimento das possibilidades de construção de ação coletiva. Sem essa unidade, dificilmente teremos condição de enfrentar as ameaças contemporâneas da degradação democrática e da crise climática.

## **2ª parte- Processualidade jurídica das políticas públicas**

A 2ª parte da disciplina trata da dimensão jurídico-processual da política pública, e dos vários processos conformados e disciplinados pelo direito, recomendando-se uma introdução para fixar os sentidos de *processualidade em sentido amplo*, *processo*, *procedimento* na abordagem DPP (BUCCI, 2021a: cap. 2; SOUSA, 2017).

#### **a. Ciclo de políticas públicas**

Concretizando a multidisciplinaridade, é interessante iniciar esta parte pela apresentação do *ciclo de políticas públicas*. Por sua importância, numa disciplina com tempo limitado esse é o único dos modelos explicativos da ciência política (item *b*) que se sugere seja necessariamente examinado. Sua estrutura em fases é extremamente eficaz como imagem representativa do desenrolar dos atos de criação e implementação de uma política pública. Embora seja um modelo geral, considerando que a sequência de etapas da ação governamental (agenda/formulação de alternativas/ decisão/ implementação/ avaliação) tem caráter processual inequívoco, na organização didática proposta ele faz sentido na abertura desta parte.

Mesmo recebendo críticas, tais como o irrealismo na sucessão das etapas ou o peso excessivo conferido a um texto de lei (BUCCI e COUTINHO, 2017: p. 319-321), é um esquema explicativo sem rival. Sua autoria não é precisamente definida e ele é estudado com base em versões comentadas<sup>32</sup>.

#### **b. Processo legislativo e processo normativo do Poder Executivo**

O estudo dos vários processos e suas relações com as políticas públicas é bastante interessante para a perspectiva jurídica. É recomendável tratar inicialmente dos menos estudados<sup>33</sup> e mais importantes na fase de formação das políticas

---

<sup>32</sup> Há informação geral em Secchi, Coelho e Pires, (2019) e material específico pelo ângulo jurídico em Duarte (2013).

<sup>33</sup> Para a integração do processo legislativo ao ensino jurídico, ver De Paula (2022). Vick e Lavallo (2020) exploram a análise interdisciplinar aplicada ao processo legislativo de aprovação da regra de financiamento no Plano Nacional de Educação.

públicas, como o *processo legislativo*, que pode ser desdobrado no processo normativo do Poder Executivo.

Três linhas principais orientam este tópico. A primeira é o estudo do direito positivo que disciplina o processo legislativo, os arts. 61 a 69 da Constituição Federal, a Lei Complementar n. 95/21998 e sua regulamentação. Pode-se acrescentar o estudo do Regimento Interno das casas legislativas. Estas normas são pouco conhecidas do estudante de direito, ao contrário das disposições que tratam dos processos civil e penal, largamente estudadas. A segunda linha é o estudo da legística ou ciência da legislação, tema de grande interesse para abordagem DPP<sup>34</sup>. A terceira linha são os estudos de impacto regulatório, previstos na Lei das Agências Reguladoras, Lei n. 13.848/2019, art. 6º, e na Lei da Liberdade Econômica, Lei n. 13.874/2019, art. 5º, e os desdobramentos decorrentes da regulamentação própria (COELHO, LOLLI e BITENCOURT: p. 35-36). Para efeitos didáticos, seu estudo deve ser precedido de sólida compreensão das duas linhas anteriores<sup>35</sup>.

### c. Processos de planejamento e orçamentário

Outro tema a ser trabalhado em destaque são os *processos de planejamento e orçamentário*, esse bastante alterado por emendas constitucionais em 2022. Embora planejamento e orçamento sejam assuntos bastante distintos, devendo-se considerar ainda a diferença entre o planejamento geral e o setorial, para uma formação geral é interessante entender a relação entre os seus instrumentos. Compreender o sentido político inseparável desses instrumentos, para além da previsão formal do Plano Plurianual de Investimentos (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), como usualmente são estudadas na disciplina Direito Financeiro é uma das contribuições pretendidas pela abordagem DPP.

Pode-se seguir os tópicos adotados por Bambini de Assis (2012: item 4.2): i) elaboração da proposta orçamentária; ii) discussão, votação e aprovação do orçamento; iii) execução do orçamento; iv) instrumentos de desvinculação da receita orçamentária pelo Executivo; v) retificação do orçamento: créditos suplementares e extraordinários; e vi) bloqueios e contingenciamentos. E deve-se incorporar

---

<sup>34</sup> Ver Soares e Assunção (2015) e o estudo aplicado de Jorge (2019).

<sup>35</sup> Ver Pessoa Valente (2013), Salinas (2013) e Coelho, Lolli e Bitencourt (2022).

bibliografia de outras áreas, a exemplo de Cardoso Jr (2014), Couto e Cardoso (2018) e Couto (2022).

#### **d. Controle de políticas públicas e processo judicial**

O *controle* de políticas públicas é o tema que gerou mais estudos jurídicos, havendo vasta bibliografia e riqueza de perspectivas. O controle judicial é o mais importante, em volume e profundidade dos debates<sup>36</sup>. Mas há também os controles dos Tribunais de Contas, dos Ministérios Públicos, das Defensorias Públicas e controladorias.

A estratégia de evitar iniciar a 2ª parte da disciplina pelo controle judicial é permitir que o estudante de direito tenha alguma familiaridade com as etapas iniciais do ciclo da política pública (formação, decisão, implementação), para um entendimento mais aprofundado o controle. O problema de iniciar o curso pelo ensino do controle judicial é que isso costuma gerar debates apaixonados que terminam por dificultar e às vezes até bloquear o entendimento de como funcionam as atribuições dos Poderes Executivo e Legislativo nessa matéria, e o aprofundamento da discussão sobre os diferentes desenhos jurídico-institucionais do controle e os efeitos que deles decorrem.

Ainda no tema do controle, com a previsão constitucional do monitoramento e avaliação de políticas pública, o tema crescerá ainda mais em importância, havendo espaço para análise e produção jurídica (BONIFÁCIO e MOTTA, 2021).

### **3ª parte- Institucionalidade jurídica das políticas públicas**

A terceira e última parte da disciplina trata da dimensão jurídico-institucional da política pública (BUCCI, 2021a: cap. 3).<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Entre muitos, podem ser citados os de alguns autores que estudaram pioneiramente o tema, lançando as bases sobre as quais ele vem se desenvolvendo – Frischeisen (2000); Appio (2005); Fonte (2013); Pires (2013); Arruda Neto (2015); Valle (2016) – e ainda duas coletâneas que congregam eminentes processualistas de referência na matéria: Grinover e Watanabe (2013) e Grinover, Watanabe e Costa (2017).

<sup>37</sup> Essa é a perspectiva mais desenvolvida em minha trajetória de pesquisa e orientação em pós-graduação, que gerou bons trabalhos, combinando teoria e aplicação. Alguns deles foram publicados de forma resumida no dossiê *Direito e Políticas Públicas*, na *Revista Estudos Institucionais* em 2019, juntamente com artigos de docentes que exploram essa perspectiva (JORGE, 2019; VALENTE, 2019;

Nesta parte, os temas principais são: i) o governo nos vários planos de aproximação: macro/meso/micro (BUCCI, 2021a: Introdução, seção III); e ii) arranjos jurídico-institucionais (BUCCI, 2021a: cap. 3; BUCCI & COUTINHO, 2017).

**a. O governo nos vários planos de aproximação. Institucionalismo e teorias de médio alcance**

As teorias de médio alcance (RIBEIRO, 2019) explicam a relação entre Estado e governo, as políticas macro e as políticas micro. A dualidade política de Estado/política de governo é ilustrativa desta diferença, uma vez que se baseia em diferentes graus de institucionalidade e legitimação (BUCCI, 2006: item 3; BUCCI, 2021; BITENCOURT e RECK, 2021; SCHMIDT, 2018: p. 129).

**b. Arranjos jurídico-institucionais e regimes jurídicos de políticas públicas**

A figura dos arranjos jurídico-institucionais é muito adequada para acomodar a diversidade de formatos jurídicos assumidos pelas políticas públicas. É uma noção que supre metodologicamente as limitações do conceito de política pública. Se desejamos compreender os regimes jurídicos de políticas públicas – não faz sentido cogitar de regime único, diante da diversidade inerente a essas figuras – a base para sua descrição sistemática será a identificação de padrões de arranjos jurídico-institucionais nos diferentes programas e setores.

Também se pode aprofundar a análise sobre a noção de ação governamental<sup>38</sup>, a organização das competências em matéria da política pública, o encadeamento de atos com vista a um regime de efeitos da política pública e as relações entre transição política e direito intertemporal. Inserem-se bem nesta parte questões relacionadas ao desenho, arquitetura e engenharia jurídico-institucionais

---

TOLEDO, 2019; DUARTE, 2019). Além deles, há as dissertações de Ruiz (2021) e Gamba (2022) entre outros.

<sup>38</sup> “Dimensão jurídica da ação governamental, que decorre do clássico princípio da legalidade, segundo o qual ao Estado só é facultado agir com base em habilitação legal, mas que vai muito além dele, incluindo: i) modelar os arranjos jurídico-institucionais; ii) distribuir responsabilidades entre atores públicos e privados; iii) definir formas de coordenação e articulação entre eles; iv) preencher as lacunas das disposições constitucionais e legais com medidas executivas, ordenando a ação em prol dos objetivos; v) estruturar mecanismos jurídicos de controle (entre eles, os judiciais), com foco nos aspectos substantivos.” BUCCI, 2023b.

das políticas públicas. Além disso, os temas da coordenação e articulação e seus respectivos mecanismos jurídicos.

### 3. QUADROS ANALÍTICOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em complemento ao programa apresentado, cabe mencionar o uso de quadros e roteiros analíticos como instrumento de apoio ao ensino e à pesquisa, que podem ser utilizados em diferentes momentos da disciplina. A exposição e aplicação dos quadros em exercícios pode ser intercalada com os temas teóricos, servindo como oportunidade de aplicação prática, a juízo do professor ou professora. Todos os quadros indicados a seguir foram produzidos no âmbito da pesquisa em DPP.

O *Quadro de Referência de Políticas Públicas* (BUCCI, 2015) foi concebido com finalidade de ensino, diante da dificuldade de transmitir aos alunos uma visualização comum sobre o objeto política pública. A esquematização do quadro em 12 itens visa simplificar a aproximação desse objeto. A partir dele foi produzido o *Quadro de Problemas de Políticas Públicas* (RUIZ & BUCCI, 2019), que o complementa<sup>39</sup>.

Também foram trabalhadas em forma de quadros analíticos questões complexas como a tipologia de formas de coordenação de políticas públicas (TOLEDO, 2019), a categorização dos expedientes para o retrocesso de políticas estabelecidas (RUIZ, 2021) e os movimentos de avanços e recuos na construção dos sistemas estruturantes de políticas públicas (SALES, 2022). Todos esses se orientam pela dimensão jurídico-institucional examinada na 3ª parte da disciplina.

Há ainda o *Roteiro sobre o Controle Judicial de Políticas Públicas*, aplicado às ações sobre moradia para baixa renda (ARAÚJO, 2023: cap. 4), que explora a dimensão jurídico-processual, neste caso, na forma de perguntas sucessivas voltadas à elucidação dos limites da lide e das condições de execução futura da decisão, aspecto em geral negligenciado nessa matéria.

Alguns desses quadros vêm sendo aplicados por outros pesquisadores. Etapa necessária para sua validação é demonstrar o ganho analítico que sua utilização traz. A produção de quadros e roteiros simples e utilizáveis é trabalhosa e só cabe no ambiente de pesquisa. Mas a sala de aula pode ser um espaço de discussão,

---

<sup>39</sup> Ver aplicação em Diniz (2020).

crítica e validação desse material, como parte da renovação do ensino jurídico com que a abordagem DPP espera colaborar.

A abordagem DPP vem se desenvolvendo por necessidade. Não se trata apenas de um modismo, visto que ele permanece como tema de interesse há pelo menos vinte anos, embora o debate sobre as políticas públicas, como uma visão mais alargada dos direitos, seja mais presente hoje. As populações esperam um atendimento mais satisfatório de suas demandas e o papel dos governos é contribuir para a organização da ação coletiva em novas bases, capazes de atendê-las e, além disso, se contrapor ao capitalismo desregulado, que não vê fronteiras ou limites. Diante da gravidade das ameaças ambientais, o fortalecimento da democracia, por meio de políticas públicas bem concebidas e executadas, é um caminho experimentado em momentos de crise, que agora deve expandir sua responsabilidade. Com a reflexão deste artigo, espero contribuir para disseminar noções básicas sobre DPP, que podem fazer diferença no momento de reconstrução da democracia.

## REFERÊNCIAS

APPIO, Eduardo (2005). **Controle judicial de políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá Editora.

ARAÚJO, Alexandra Fuchs (2023). **Políticas públicas, Poder Judiciário e o direito à moradia**. Belo Horizonte: Fórum, 2023 (no prelo).

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes (2017). Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas** [Online]. Portugal, 83, 2017.

ARRETCHE, Marta (2012). **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV/Fiocruz.

ARRUDA Neto, Pedro Thomé (2015). **Direito das políticas públicas**. Belo Horizonte: Forum.

BALKIR, Canan; BOLUKBASI, H. T.; ERTUGAL, Ebru (2013) Europeanisation and dynamics of continuity and change: domestic economies in the 'Southern Periphery'. **South European Society and Politics**, 18:2, 121-137.

BAMBINI DE ASSIS, Luiz Gustavo (2012). **Processo legislativo e orçamento público**. São Paulo: Saraiva.

BICHIR, Renata (2015). Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul. **Textos para discussão IPEA**. Rio de Janeiro, n. 2032.

BITTENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues (2021). Políticas públicas de Governo e de Estado – uma distinção um pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelos decisórios, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de Governo e Estado. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 631-667, set./dez, 2021. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i3.28105.

BONIFÁCIO, Robert; MOTTA, Fabrício Macedo (2021). Monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil: abordagem conceitual e trajetória de desenvolvimento jurídico e institucional. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 2, p. 340-371, maio/ago. 2021. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i3.28653.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (2014). **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (2020). **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico.

BUCCI, Maria Paula Dallari (2006). Conceito de políticas públicas em direito. In BUCCI, Maria Paula Dallari **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, p. 1-50.

BUCCI, Maria Paula Dallari (2015). Quadro de referência de uma política pública. Primeiras linhas para uma abordagem jurídico-institucional (republicado em *Colunistas Direito do Estado*). Recuperado de <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>>.

BUCCI, Maria Paula Dallari (2018). A Teoria do Estado entre o jurídico e o político. In BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARDO, Murilo (orgs.). **Teoria do Estado: sentidos contemporâneos**. São Paulo: Saraiva, 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari (2019). Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3. Rio de Janeiro, set-dez 2019

BUCCI, Maria Paula Dallari (2021a). **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva.

BUCCI, Maria Paula Dallari (2021b). A questão da unidade nas relações entre o jurídico e o político: do reformismo do Estado social à renovação da Teoria do Estado. REI - **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v.7 n. 3, set/dez. 2021, p. 908-933.

BUCCI, Maria Paula Dallari (2023a). Pesquisa em Direito e Políticas Públicas, In Feferbaum, Marina; Mafei, Rafael (orgs.). **Metodologia da pesquisa em Direito**. Técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, p. 357-374.

BUCCI, Maria Paula Dallari (2023b). Abordagem Direito e Políticas Públicas no Brasil. Revista **Campo de Públicas**. Belo Horizonte (no prelo).

BUCCI, Maria Paula Dallari & COUTINHO, Diogo (2017). Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica. In Coutinho, D.; Foss, M.C. & Mouallem, P.S.B. **Inovação no Brasil**: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, p. 313-339.

BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARDO, Murilo (orgs.) (2018). **Teoria do Estado**: sentidos contemporâneos. São Paulo: Saraiva.

BUCCI, Maria Paula Dallari; RIBEIRO, Ivan; BRUNET, Emiliano; RIZZI, Ester; TOLEDO, Carlos José Teixeira de; WERNER, Patrícia Ulson Pizarro (2022). **O direito no campo de públicas**. (no prelo).

BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Rodrigo Pagani de (orgs.) (2022). **O ensino jurídico no bicentenário da Independência**. Belo Horizonte: D' Plácido.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt (2016). Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**. Recife. Volume 25, n. 1, 2016. p. 71-90.

BRUNET, Emiliano (coord.) (2021). Dossiê Teoria do Estado. Suas raízes e perspectivas futuras: por que ler os clássicos? **Revista Estudos Institucionais**. Rio de Janeiro, v. 7, n. 3.

BRUNET, Emiliano; BUCCI, Maria Paula Dallari (2021). Os desafios para a reconstrução do Estado social no Brasil pós-pandemia: aprendizados a partir das políticas públicas e capacidades estatais. **Direito Público**. Brasília, 18(98). <https://doi.org/10.11117/rdp.v18i98.4962>

CARDOSO Jr., José Celso (2014). Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento. **Balço da experiência brasileira e desafios no século XXI**. Chile: Nações Unidas, 2014, pp. 7-32.

CARVALHO, José Murilo (2021) **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. 27ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CARVALHO, Vinícius Marques de (2022). **Defesa da concorrência**: da crítica aos fundamentos teóricos à implementação como política pública no Brasil. Tese (Livre-docência). Faculdade de Direito da USP.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto (2022). A confluência do Direito com as políticas públicas no constitucionalismo contemporâneo: aportes para o mapeamento crítico do estado da arte. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 124, p. 365-434; jan./jun. 2022.

CASTRO, Marcus Faro (2009). Análise Jurídica da Política Econômica. **Revista da PGBC**. Brasília, v. 3, n. 1, jun. 2009, p. 17-70.

CHILVARQUER, Marcelo (2019). Aplicando o Quadro de Referência para análise jurídica de políticas públicas: a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida, faixa 1, no município de São Paulo. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, 2019, p.

CLUNE, William H (2021). Um modelo político de implementação para as políticas públicas: os papéis do direito e dos juristas. Tradução de Gabriela Azevedo Campos Sales, Bruno de Almeida Passadore, Elisa Martinez Giannella, Kadra Regina Zeratin Rizzi. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, vol. 11, n. 11, abril 2021, p. 20-82.

COELHO, Saulo (2023). Contribuições do constitucionalismo contemporâneo ao debate de políticas públicas: de um debate do diagnóstico de políticas públicas na área do direito a uma análise das contribuições do constitucionalismo crítico à área de políticas públicas. Comunicação. **2º Congresso Brasileiro de Direito e Políticas Públicas**. Rede de Pesquisa em Direito e Políticas Públicas. Santa Cruz do Sul.

COELHO, Saulo; LOLLI, Eduardo e BITENCOURT, Caroline (2022). Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e Políticas Públicas. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**. Florianópolis, 43(90), 1–54.

COMPARATO, Fabio Konder (1996). A nova cidadania. In **Direito Público: estudos e pareceres**. São Paulo: Saraiva, p. 3-24.

COMPARATO, Fabio Konder (1997). Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In Mello, C.A.B. de (org.). **Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba**. São Paulo: Malheiros, vol. 2.

COUTINHO, Diogo (2013). O direito público nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org). A Política Pública como corpo multidisciplinar. São Paulo Ed. Unesp/ Ed. Fiocruz

COUTO, Leandro Freitas (2022). Planejamento e orçamento participativos à luz da trajetória dos PPAs federais. **Revista Campo de públicas**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 51-69, jan./jul. 2022.

COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO Jr., José Celso (2018). Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**. n. 19, dezembro 2018, p. 75-82.

DE PAULA, Felipe (2016). **Avaliação Legislativa no Brasil: limites e possibilidades**. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da USP.

DE PAULA, Felipe (2022). O processo de elaboração normativa na nova agenda do ensino jurídico. In **O ensino jurídico no bicentenário da independência**. BUCCI,

Maria Paula Dallari; SOUZA, Rodrigo Pagani de (orgs.). Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, p. 213-220.

DINIZ, Raimundo Nonato Pereira (2020). **A ineficiência da execução fiscal no estado de Goiás como situação-problema na abordagem Direito e Políticas Públicas**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Goiás.

DRAIBE, S. M. (2007). Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In Hochman, G.; Arretche, M.; Marques, E. (orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

DRAIBE, S., RIESGO, M. (2011). Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? **Sociologias** (Dossiê), Porto Alegre, ano 13, no 27, mai./ago., p. 220-254.

DUARTE, Clarice Seixas (2013). O ciclo das políticas públicas. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; SMANIO, Gianpaolo Poggio (orgs.). **O Direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo/SP: Atlas, 2013, p. 16-43.

DUARTE, Clarice Seixas (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>

ESPING-ANDERSEN, Gosta (1991). As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**. São Paulo, n. 24, set. 1991, p. 85-116.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (2013). A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas. In Marques, E.; Faria, C. A. P. de (orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp/Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

FIORI, José Luís. **Estado de bem-estar social: padrões e crises**. Physis [online]. 1997, vol. 7, n. 2, p. 129-147.

FONTE, Felipe de Melo (2013). **Políticas públicas e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina (2000). **Políticas públicas**. A responsabilidade do administrador e o Ministério Público. São Paulo: Max Limonad.

GAMBA, Giovanna Maísa (2022). **A institucionalidade jurídica das redes: o caso da ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da USP.

GOMIDE, Alexandre de Ávila, e PIRES, Roberto Rocha C. (2014). Introdução In GOMIDE, A. Á., e PIRES, R.C. (orgs.). **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. Brasília: IPEA, pp. 15-28.

GRIN, Eduardo (2013). Regime de Bem-estar Social no Brasil: Três Períodos Históricos, Três Diferenças em Relação ao Modelo Europeu Social-democrata. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 18, n. 63, Jul./Dez. 2013.

GRINOVER, Ada; WATANABE, Kazuo (2013). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2ª ed. Rio de Janeiro: GEN/Forense.

GRINOVER, Ada; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (2017). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPodium.

JORGE, Ighor Rafael de. (2019). Processo de elaboração normativa e políticas públicas: a visão jurídico-institucional da política de formação de professores da educação básica. **Revista Estudos Institucionais**. Rio de Janeiro. v.5, n. 3, p. 1003–1043, set./dez 2019.

KERSTENETZKY, C. L. (2014). Políticas públicas sociais. **Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento-CEDE**. Texto para discussão n. 92.

KERSTENETZKY, C. L.; GUEDES, G. P. (2018). O Welfare State resiste? Desenvolvimentos recentes do estado social nos países da OCDE. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 7, p. 2095-2106.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub (1998). Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova** (44), 1998, <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005>

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub (2017). A crise atual e o debate institucional. **Novos estudos Cebrap** 36 (3), Set-nov 2017. <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201700030008>

MANSO, Bruno Paes (2023). A mão invisível do mercado do crime. **Jornal da USP**, 10/02/2023 (<https://jornal.usp.br/articulistas/bruno-paes-manso/a-mao-invisivel-do-mercado-do-crime/>).

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Ed. Unesp/Ed. Fiocruz, 2013.

MARSHALL, T.H. (1967) Cidadania e classe social, cap. 3. In **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, pp. 57-114.

MARTINS, Humberto Falcão (2007). Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública? **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Salvador, n. 10, junho/julho/agosto 2007.

MELO, Marcus André. (2005) O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, dez., pp. 845-889.

MOTTA, Fabrício Macedo (2023). Inquietações sobre ensino jurídico e políticas públicas. **Consultor Jurídico**, 02/02/2023. <https://www.conjur.com.br/2023-fev-02/interesse-publico-inquietacoes-ensino-juridico-politicas-publicas>.

MULLER, P.; SUREL, Y. (1998). **L'analyse des politiques publiques**. Paris: Montchrestien.

NUSDEO, Ana Maria (2012). **Pagamento por serviços ambientais**. Sustentabilidade e disciplina jurídica. São Paulo, Atlas.

ÖKTEM, Kerem Gabriel (2016). **Pathways to universal social security in lower income countries: explaining the emergence of welfare states in the developing world**. Tese (Doutorado). İhsan Doğramacı Bilkent University, Ankara.

PESSÔA VALENTE, Patrícia R. (2013). **Análise de Impacto Regulatório**: uma ferramenta à disposição do Estado. Belo Horizonte: Fórum.

PIRES, Luiz Manuel Fonseca (2013). **Controle judicial da discricionariedade administrativa**. Dos conceitos jurídicos indeterminados às políticas públicas. 2ª ed. Belo Horizonte: Forum.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista Sociologia e Política**. 24 (58) • 01 Jun 2016. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>.

PROENÇA, Domício; MUNIZ, Jacqueline; PONCION, Paula (2009). Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber; saber para governar. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 3, edição, 5 Ago/Set 2009.

RIBEIRO, Ivan (2019). Políticas públicas e teorias do Estado: o papel das teorias de médio alcance. **Revista Estudos Institucionais**. Rio de Janeiro, 5(3), 856–877. <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.432>

RIZZI, Ester Gammardella (2023). **Revolução Mexicana**. O direito em tempos de transformação social. São Paulo: Outras Expressões.

RODRIGUES, Mara Maria Assumpção (2018). **Governança, Qualidade da Democracia e Políticas Públicas**: Teoria e Análise. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

RUIZ, Isabela (2021). **Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas**: uma análise do Sistema Único de Assistência Social. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da USP.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia (2013). Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, vol. 3, n. 2, jul-dez 2013.

SOARES, Fabiana de Menezes; ASSUNÇÃO, Linara Oeiras (2015). A qualidade da lei no contexto do desenvolvimento. Desafios para o Brasil do séc. XXI. In

CARDOSO Jr., José Celso (org.) **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir**. Brasília: IPEA.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir Pires (2019). **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos**. São Paulo: Cengage Learning.

SCHMIDT, João Pedro (2018). Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

SOUSA, Otávio Augusto Venturini (2017). Processo administrativo e desenho institucional da política de medicamentos. In BUCCI e DUARTE, Clarice Seixas. **Judicialização da saúde**. Visão do Poder Executivo. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 520-551.

SOUZA, Celina (2006). Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20–45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Celina. (2007). Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; Arretche, M.; Marques, E. (orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz.

SALES, Gabriela Azevedo Campos (2022). **A institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil: uma comparação entre saúde, assistência social e educação**. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da USP.

SOUZA, Celina. (2018). **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: ENAP.

STRANO, Rafael Folador (2023). **Política criminal e política pública**. São Paulo: Tirant Lo Blanch.

TOLEDO, Carlos José Teixeira de (2019). O neoinstitucionalismo histórico como método de análise jurídica de políticas públicas: o estudo da trajetória política da carreira docente. **Revista Estudos Institucionais**. Rio de Janeiro. v.5, n. 3, p. 977-1002, set./dez 2019.

UNGER, Roberto Mangabeira. **O movimento de estudos críticos do direito: outro tempo, tarefa maior**. Tradução de Lucas Fucci Amato. Belo Horizonte (MG): Letramento: Casa do Direito, 2017, p. 11-94.

VALENTE, Sérgio (2019). Direito e políticas públicas: uma visão jurídico-institucional sobre o caso do saneamento básico no Brasil. **Revista Estudos Institucionais**. Rio de Janeiro. v.5, n. 3, p. 1064-1092, set./dez 2019.

VALLE, Vanice Regina Lírio do (2011). **Direito fundamental à boa administração e governança**. Belo Horizonte: Editora Fórum.

VALLE, Vanice Regina Lírio do (2016). **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. 2ª ed. Belo Horizonte: Forum.

VICK, Fernanda; LAVALLE, Adrian Gurza (2020). É a política... A efetividade das conferências e seus mecanismos causais. **Opinião pública**. Campinas. V. 26, n. 3, set-dez 2020, p. 556-586.