

RESENHA

A ciência jurídica e a construção de políticas públicas

Donner Rodrigues Queiroz

Fundação Carmelita Mário Palmério (FUCAMP);

Instituto Master de Ensino Presidente Antônio Carlos (IMEPAC), queirozz1981@yahoo.com.br

A obra de Maria Paula Dallari Bucci, **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**, propõe-se, em suma, a formular um método de pesquisa para a elaboração de uma rede de estudos que atrele a ciência jurídica à construção das Políticas Públicas, sobrelevando, principalmente, as modificações políticas e sociais no âmbito histórico que, por seu turno, incorreram em resultados jurídicos de ampla importância.

Quanto à autora, conforme informações extraídas do currículo cadastrado na plataforma *lattes*, tem-se que ela é professora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), Departamento de Direito do Estado, Livre Docente em Direito do Estado pela USP (2012), com Doutorado (2000), Mestrado (1994) e Graduação (1987) pela mesma instituição e Superintendente Jurídica da USP, onde exerceu a função de Procuradora Geral (2014-2015). Na área docente, além do exercício atual, consta, ainda, que foi professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, em São Paulo, da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (Direito GV), do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Santos (Unisantos) e atuou como colaboradora em diversas instituições, tais como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), IBMEC, Escola Superior do

Ministério Público de São Paulo. Integra os Conselhos Editoriais da Revista do Serviço Público (Brasília) e da Revista de Direito Educacional. Procuradora da USP desde 1992, atuou na Assessoria Jurídica da Agência USP de Inovação, especialmente com os temas parques tecnológicos, incubadoras de base tecnológica e inovação (2011-2013).

Além disso, conforme informa, foi Secretária de Educação Superior do Ministério da Educação (2008-2010), Consultora Jurídica do MEC (2005-2008) e Procuradora Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) (2003-2005).

No que se refere às produções, além dos projetos de pesquisa, textos em jornais, anais em congresso e resumos, constam em seu currículo 26 artigos, 11 capítulos de livros e quatro obras completas publicadas, figurando em uma delas, porém, como organizadora. Ressalte-se, neste ponto, que a obra *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas* (Saraiva, 2013) conquistou o Prêmio Jabuti 2014 (categoria Direito, 3º lugar).

De todo o currículo analisado e conforme informado pela própria autora, nota-se que ela possui experiência profissional em Direito Público, com ênfase em sua atuação, sobretudo, em temas de direito administrativo, direito educacional, direito público, educação

superior e inovação tecnológica.

Em relação à obra, verifica-se que ela se divide, precipuamente, em introdução e outros quatro capítulos, tal qual se passará a apresentar com as devidas especificações.

Na Introdução, delinea-se a realidade e a organização estrutural do Estado, especificamente, no que se refere à concretização, transmutação e edificação das políticas públicas que, por sua vez, segundo a autora, emolduram-se, essencialmente, por meio de um enfoque/enquadramento jurídico. Para tanto, a autora apresenta a instituição do Estado Social como obrigação de implementação dos direitos fundamentais positivos, tomando como fundamento a vinculação do Governo e suas ações ao interesse Público.

Por fim, preparando a elaboração dos capítulos em si, ela informa que cada política pública, ou, ainda, os elementos que a constituem devem ter união e nexos das ações que a compõem, de modo a permitir que referida política obtenha diversos focos de análise. Neste ponto, relata que o governo possui múltiplos planos de aproximação, sobrelevando, para a ilustração da sua teoria, os planos macro, micro e mesoinstitucional, os quais serão devidamente desenvolvidos nos capítulos seguintes.

Nota-se, também, que, na introdução, com intuito de desenvolver e gerar o entendimento necessário do tema trabalhado, a autora informa, na página 39, que “política pública é 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”. (Maria Paula Dallari Bucci (org.). O conceito de política pública em direito. *In*: Políticas Públicas. Reflexões sobre o conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p.39)

O núcleo de sentido da política pública reside portanto na ação governamental, ou seja, atrela-se ao movimento que se dá à máquina pública ou, ainda, nas exatas palavras da autora, “a apresentação exterior da política pública se materializa num arranjo institucional, conjunto de iniciativas e medidas articulado por suportes e formas jurídicas diversos. (p.39)”

O capítulo I, denominado “PLANO MACROINSTITUCIONAL: GOVERNO. POLÍTICA (*POLITY*) X POLÍTICAS PÚBLICAS (*POLICIES*)”, apresenta, essencialmente, o plano macroinstitucional como a grande política, ou seja, a necessidade de planejamento a longo prazo das decisões políticas fundamentais, partindo, assim, da própria política como objeto de desenvolvimento dos planos de ações de determinado Governo. Para delimitação das ideias apresentadas, remete o leitor às noções de Governo, Estado e Administração Pública, bem como de sistemas de governo (presidencialismo e parlamentarismo) e formas de governo, pautando-se, neste último, especialmente, no núcleo da democracia contemporânea.

Referido capítulo tentará, portanto, esclarecer a função do Governo e os mecanismos que o impulsionam, tensionando, assim, os desígnios/conceitos da política e das políticas públicas e suas consolidações.

O capítulo II, denominado “PLANO MICROINSTITUCIONAL: AÇÃO GOVERNAMENTAL COMO NÚCLEO DE SENTIDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. A CATEGORIA PROCESSO E A PERSPECTIVA SUBJETIVA DO GOVERNO”, vincula-se à ação em si, ou seja, à sistematização e implementação à políticas

públicas pelos agentes competentes.

Segundo a autora, “o que se propõe neste tópico é a investigação do processo como categoria ao mesmo tempo estruturante do pensamento jurídico e referencial para a consideração dos aspectos políticos presentes no desenrolar das fases de formação e execução das decisões governamentais”. (p.111)

Conforme desenvolvimento do tema e sua interface com o processo jurídico, nota-se que, para a autora, os processos são ferramentas de ação do governo sobre a máquina pública, devendo os agentes responsáveis pelo seu desenvolvimento possuir o domínio necessário de suas determinações para que possam desenvolvê-lo com o êxito necessário para atingir o interesse público. Nas palavras da autora, “a noção de ação governamental que interessa explorar é aquela capaz de orientar as condutas no interior do Estado e fora dele, no sentido de produzir um quadro de ação sustentável no tempo, hábil, portanto, a realizar de fato (e não apenas no plano da retórica, no sentido vulgar) os resultados enunciados na política, buscando a qualidade e clareza da composição do arranjo institucional, com repercussão sobre as dimensões ética e técnica. Trata-se do reverso dos propalados ‘choques de gestão’, considerando o aspecto da sustentabilidade político-jurídica de determinada linha de ação.” (p.149)

Verifica-se, assim, que, no plano microinstitucional, a ação governamental se torna núcleo de sentido das políticas públicas, observando que referida ação de desenvolverá por meio de processos estruturantes que, em síntese, são as ferramentas de atuação real do gestor público.

O capítulo III, “Plano MESOINSTITUCIONAL: ARRANJOS INSTITUCIONAIS como organização sistemática da política pública. A categoria instituição e a perspectiva objetiva do governo”, direciona-se para a organização das

políticas públicas, por meio do que a autora denominou de arranjos institucionais.

Segundo a autora, o arranjo institucional advém de política de governo que, no entanto, pretende se tornar política de estado, desde que devidamente institucionalizado por dispositivos jurídicos (leis, normas de competência, etc) e legitimado politicamente, ou seja, independentemente dos interesses dos agentes públicos, os delineamentos econômicos e sociais devem prevalecer em virtude do interesse coletivo.

No referido tópico, observando a conexão entre políticas públicas e a ciência jurídica e a respectiva consolidação dos arranjos institucionais, Maria Paula informa que “o que caracteriza idealmente a política pública, como objeto de interesse para o direito, distinto dos atos jurídicos e atividades que a compõem, é a existência de um regime de efeitos jurídicos combinados, articulados ou conjugados decorrentes desses mesmos atos e atividades, ou, dito vulgarmente, a sua ‘amarração jurídica’. O relevante é a sucessão de atos encadeados ou combinados, cujo nexos são efeitos com significado jurídico e social particular. Não é casual que se privilegie esse aspecto, numa quadra em que a dimensão da efetividade do direito tem sido tão destacada. O pragmatismo da cultura política dominante dialoga com esse valor, ao reforçar a importância dos resultados práticos da ação político-social. A efetividade ideal do direito, dessa forma, não reside em um ato de vontade do gestor público, mas decorre da cultura institucional, baseada na adoção de práticas que reforçam o tratamento jurídico expresso e sistemático das consequências da ação, seus desdobramentos e seus contrafeitos. O acompanhamento desses ao longo do tempo e sua qualificação pelo direito é a tônica do que se chama ‘regime de efeitos’.” (p.258)

Observe-se, porém, que, segundo a autora, não se defende um regime de efeitos como regime jurídico propriamente dito, pois em nenhuma ocasião propõe a elaboração de

uma cadeia normativa, mas, apenas, apresenta a necessidade de se consolidarem propostas jurídicas direcionadas pela similaridade da finalidade e da escala de ação, de forma a possibilitar que estas produzam efeitos reais em determinada sociedade. Dessa forma, Maria Paula entende que determinada base normativa, devidamente institucionalizada, poderia gerar efeitos sociais e jurídicos que a legitimariam perante a própria sociedade, de forma que o embasamento jurídico e o peso institucional da política surtiriam efeitos recíprocos.

Nota-se, assim, que o referido capítulo tem destaque central na obra em análise, na medida em que apresenta o Direito como ponto fundamental de desenvolvimento e consolidação dos arranjos institucionais que, por sua vez, emolduram todas as concepções de políticas públicas. Em outros termos, tem-se que “Num Estado em desenvolvimento, são relevantes, para o objetivo proposto neste trabalho, as causas de inefetividade do direito, sejam elas diretamente políticas, expressando interesses e vantagens de determinados setores no não funcionamento do Estado, sejam involuntárias” (p.266)

Por fim, a autora apresenta, no capítulo IV, o título “À GUIA DE CONCLUSÃO. DIRETRIZES PARA UM MÉTODO JURÍDICO DE ANÁLISE E CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS”, em que se dispõe a expor a necessidade de estabelecer um caminho de pesquisa para a formulação de um método próprio da ciência jurídica que permita a elaboração e desenvolvimento de políticas públicas.

Propõe, portanto, a estruturação de uma abordagem científica que admita consolidar conhecimentos acerca do tema políticas públicas, combinando, para tanto, informações correlatas à economia, política, desenvolvimento e estabelecimento social, direito, política e, essencialmente, gestão pública. Conforme Maria Paula, referida abordagem possibilitará que pesquisadores de

diversas formações atuem, colaborativamente, e formem acervo gnosiológico sobre modelos jurídicos que possibilitem a implementação das políticas públicas por meio dos agentes atrelados a determinado Governo, o que, conseqüentemente, fortalecerá as concepções reais da Democracia.

Apenas a título de confirmação do que ora se coloca, nota-se oportuno apresentar os exatos termos utilizados por Maria Paula no que se refere à defesa da criação de uma rede de informações concatenadas e direcionadas ao desenvolvimento das políticas públicas, observando, para tanto, que “o mesmo princípio de organização do conhecimento que permite a uma infinidade de pessoas trabalhar coletivamente em assuntos diversos na rede mundial deve viabilizar a construção de um universo de noções comuns para a pesquisa e intercâmbio de informações sobre direito e políticas públicas. Esse princípio deve embasar os repertórios estruturados de casos e consiste na elaboração de taxonomias relacionadas ao âmbito do conhecimento pretendido. (...) Essa chave comum de classificações é que permite comparar experiências e intercambiar análises que se agreguem sobre um objeto determinado. (...) “Em relação à abordagem que relaciona direito e políticas públicas, a chave comum se estruturaria sobre a noção de ação governamental, a partir da qual seria construída uma taxonomia de modelos jurídico-institucionais de políticas públicas e seus elementos, cuja aplicação, imagina-se, resultaria em grande força analítica. Na verdade pode-se cogitar não de uma, mas de várias taxonomias, conforme as delimitações temáticas adotadas.” (p.301/302)

Nota-se, assim, que a autora apresentou, essencialmente, três planos que deverão orientar a realidade de determinado Estado e consolidar a organização governamental, distinguindo-se, porém, a direção política de suas composições.

Tem-se, assim, como fundamento para a

elaboração de uma teoria jurídica que emoldure as políticas públicas, primeiramente, o entendimento do plano macroinstitucional como aquele vinculado às decisões políticas de caráter fundamental, ou seja, a grande política, cujo desenvolvimento se realizará a longo prazo, bem como a análise do plano mesoinstitucional como sendo a política intermediária (média) que esquematiza a ação governamental por meio dos arranjos institucionais baseados em preceitos e institucionalização jurídica, e, por fim, a ilustração do plano microinstitucional que, por sua vez, atrela-se ao processo estruturante das políticas públicas e permite conceber as diversas fases de produção e consolidação da ação governamental.

Por fim, nota-se que a obra “Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas” se dispõe, após apresentar concepções de Estado, Governo e Administração Pública, a delinear um caminho/método a ser percorrido, essencialmente, pela ciência jurídica, com a emolduração de um regime de efeitos teóricos e práticos, para análise da formação e consolidação das políticas públicas, independentemente da área em que estas se desenvolverem, primando, pois, pela sua estrutura técnica e relevância social para entendimento, com a devida profundidade, do tema políticas públicas e sua emolduração pela institucionalização e legitimação jurídica.

Referência

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