I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

JULIA MAURMANN XIMENES

SAMYRA HAYDÊE DAL FARRA NASPOLINI

SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof.
Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini; Julia Maurmann Ximenes; Saulo De Oliveira Pinto Coelho – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-040-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

O ano de 2020 tem sido um marco na utilização de Tecnologias da Comunicação e Informação. Neste sentido, o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI adaptou o formato de seu evento presencial no meio do ano para o primeiro Evento Virtual do CONPEDI. Os painéis e grupos de trabalhos foram transmitidos pela plataforma virtual, com participação de alunos e professores do Brasil e do exterior.

No Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas I, a apresentação e debates dos trabalhos ocorreu tranquilamente no dia 27 de julho, sob a coordenação dos professores Julia Maurmann Ximenes, Samyra Haydêe Dal Farra Napoli e Saulo de Oliveira Pinto Coelho.

A primeira pesquisa apresentada, de Jorge Vieira e de Othoniel Ceneceu, analisa as peculiaridades das práticas de gestão na política públicas de saúde, nos atuais tempos de Pandemia da Covid19. A pesquisa envolveu revisão da bibliografia produzida sobre o assunto e a análise matemático-estatística dos dados existentes sobre as atividades do sistema de saúde nesse período. Essa análise quantitativa permitiu, segundo os autores, corrigir algumas inferências midiáticas sobre o desempenho brasileiro no combate à pandemia.

A pesquisa de Danúbia Rodrigues, Lucas Fagundes e Jéssica Miranda aborda a temática da proteção de dados pessoais, frente à ocorrência da crise da Covid19, que gera uma situação singular quanto ao direito ao sigilo e privacidade, nessas situações. Essa dicotomia entre dever de informar e direito à privacidade foi analisada quanto às situações possíveis em que haveria direito à reparação de dano à privacidade, nas práticas relativas à contenção da Pandemia.

A pesquisa de Anna Zeifert trata da questão da desigualdade, pobreza e inclusão, partindo nas analise do CEPAL e das series histórias recentes nessa análise, com especial foco e interesse em identificar os principais sujeitos atingidos socioeconomicamente pela atual Pandemia da Covid19. A relação entre pobreza e empoderamento (capacidade de participação política) é analisada criticamente no trabalho.

O Trabalho de Ygor Távora versa sobre o direito à saúde e as situações referentes à crise da Covid19, buscando verificar as situações de aplicabilidade do princípio da reserva do possível, seu uso e as situações de aplicação excepcional do princípio frente à atual pandemia.

Rita de Cássia e Juliana Araújo apresentaram trabalho sobre a luta anti-manicomial e a política pública de drogas no brasil, analisando as transformações no sentido das políticas de cuidado e saúde do usuário e políticas e redução de danos. Analisam a questão das recentes alterações legislativas nessa seara e buscam sistematizar as críticas da literatura especializada a essas alterações legislativas recentes, avaliadas por essa literatura como retrocesso.

Rodrigo Tonel e Janaína Sturza abordam a questão das políticas públicas para a prevenção do suicídio e a necessidade de desenhos regulatórios de prevenção mais integrados a outras questões de saúde, como depressão e outros fenômenos. Fazem também considerações sobre as deficiências de capacitação dos profissionais de saúde para lidar com essas situações e implementar adequadamente essas políticas.

O trabalho científico de Pablo Lemos aborda a judicialização da saúde pública na comarca de Niterói-RJ, para situações de doenças raras, quanto ao direito à duração razoável do processo. Essa pesquisa, com características de estudo de caso, se fez valer de trabalhos de campo para coletar dados mais refinados sobre o fenômeno analisado. Dentre os resultados, identificou que são fatores causadores dos problemas de celeridade a falta de comunicação sinérgica entre as instituições públicas envolvidas, além de um uso ineficiente dos núcleos de especialização técnica, por parte do judiciário.

A pesquisa de Marcus Resende, foca nas políticas públicas de dispensação de medidamentos, com recorte nas judicializações e nas contradições (em termos de regressividade) de determinadas judicializações frente ao orçamento público e a necessidade de progressividade da relação arrecadação-gasto.

Já a pesquisa de Liane Pimenta analisa, com técnicas de pesquisa empírica, nas bases de decisões judiciais, as contradições das políticas de dispensação de medicamentos e respectivas demandas judicializadas na área.

Flavia Cristina e André Pires apresentaram trabalho sobre o apoio, por meio de redes de contato, a mulheres vítimas de violência doméstica, na busca por inovar e promover melhorias incrementais na política pública de proteção instituída pela Lei Maria da Penha. As análises até então feitas pela dupla a respeito indicam que a rede de contatos produz empoderamento dessas mulheres vulnerabilizadas, permitindo maior eficácia das estratégias destinadas a evitar a reincidência dos atos de violência sofridos.

As pesquisadoras Luana Adriana e Georgia Araújo abordam a questão da igualdade de acesso ao ensino e o papel das políticas públicas de educação quanto às adaptações razoáveis para a acessibilidade na educação. Analisam a caracterização e buscam delimitar, bem como oferecer subsídios teórico-dogmáticos para operacionalizar a aplicação do conceito de adaptações razoáveis. Um dos focos de análise seria a superação da dicotomia normalidade-anormalidade, nas adaptações razoáveis.

O trabalho de Jeremias da Cunha versa sobre o Crédito Educativo como instrumento da política pública de acesso ao ensino superior no Brasil, buscando dar maior precisão as terminologias empregadas no marco regulatório deste instrumento de financiamento estudantil.

A pesquisa de Querino Tavares e Nilson Júnior trata do controle externo das políticas públicas educacionais, com analises destinadas a identificar pontos de aperfeiçoamento de tais políticas, com foco nas experiências de controle do TCE-GO e analisando a relação entre controle formal e controle material de contas, com vistas à efetividade do gasto público, para além do controle formal, mas também preocupado em evitar ativismo no controle de contas.

A pesquisa de Alberto Nogueira versa sobre a tentativa de localizar problemas nas práticas de gestão efetivadas nas políticas de acesso por cotas em concursos públicos, notadamente quanto a eventuais falhas nas comissões de hétero-identificação, segundo o autor.

A pesquisa de Caio Cela e de Amanda Alves tem por foco a análise e identificação de limites para a judicialização das políticas públicas educacionais, com foco na hipossuficiência e no mínimo existencial como dois dos importantes critérios de análise desses limites.

O trabalho apresentado por Mariana Cesco e Vladimir Brega se volta para o fenômeno da educação familiar e sua inserção ou adaptabilidade ao modelo de política pública de educação no país.

O texto de Paulo Souza trata da política nacional de educação e a ideia de educação integral, bem como, segundo o autor, os impactos e peso do binômico política-religião no desenho dos planos de educação no brasil, nos diferentes entes federativos, mas com enfoque na experiência específica do Estado do Rio de Janeiro. A análise se baseia na ideia da necessidade de conformação entre igualdade e diferenças na modulagem dessas políticas.

Manoel Macêdo, em seu trabalho, aborda a questão do tratamento socioeducativo oferecido a adolescentes infratores, no conjunto da política pública da criança e adolescente, analisando

as possibilidades de distorção do uso dessa ferramenta (instrumento), para mera contenção e privação de liberdade ao adolescente. Valeu-se de analise de dados em bases públicas para discussão da questão. Conclui que a baixa eficácia do atendimento sócio-educacional está fortemente relacionada à priorização de medidas de contenção para o adolescente infrator.

A pesquisa de Urá Lobato Martins e Vinícius Ferreira aborda, com base na biopolítica, as situações de exclusão, desrespeito aos direitos das mulheres, ausências de segmentação adequadas, outras contradições nas questões relativas políticas de controle de natalidade, com especial enfoque na questão do uso da laqueadura como uma prática revestida de muitas contradições no sistema de saúde, segundo os autores.

Em outro artigo, Urá Martins e Vinícius Ferreira realizaram análises documentais e interpretaram dados empírico para pesquisar outra situação de exclusão social e violência, relacionado ao fenômeno da impunidade na violência policial frente a homicídios de pessoas moradoras de comunidades no Rio de Janeiro, questão que também foi analisada sob a lógica da estratificação sociais e da interseccionalidade.

A pesquisa de Rebeca de Souza aborda a questão das decisões estruturais e do processo estrutural na experiência brasileira de controle de políticas públicas. Fazendo valer uma metodologia baseada uma conjugação de técnicas, a pesquisa delimitou temas específicos na área de acessibilidade e mobilidade para verificar as dificuldades e desafios da realização de processos estruturais no Brasil.

Linara Assunção, apresentou estudo científico sobre os efeitos sociais da obra pública da ponte que liga o Oiapoque (fronteira, no Estado do Amapá) e o território francês vizinho. Avalia que essa ponte binacional produziu uma transformação das práticas de fronteira, mais informais, para práticas formais para as interações que já eram estabelecidas entre as duas cidades vizinhas, em cada respectiva realidade, produzindo, contraditoriamente, uma segregação e separação entre essas populações.

O trabalho de Miriane Willers analisa a questão do custo dos direitos e a relação entre Estado Fiscal (dependência de arrecadação para prestação de serviços e utilidades públicas) e a efetividade de direitos. Analisa as dificuldade e as escolhas difíceis com as quais o Direito precisa lidar frente a essa característica do modelo de Estado fiscal.

A pesquisa de Robert Bonifácio e de Lucas Velasco aborda a construção de uma metodologia de análise de impacto legislativo na Câmara Municipal de Goiânia, em abordagem interdisciplinar com enfoque na produção de um know-how de avaliação de impacto aplicável na experiência parlamentar pesquisada.

Por fim, o trabalho científico de Darléa Carine e Rogério Nery, lança bases teóricas no campo do Direito e Políticas públicas, ao analisar o pensamento de Rawls quanto à noção de justiça como equidade, com foco na complementariedade da abordagem das capacidades desenvolvida por Nussbaum.

O desafio do primeiro evento virtual foi alcançado com êxito e vamos continuar pesquisando!

Boa leitura!

#continuepesquisando

Julia Maurmann Ximenes - ENAP

Samyra Haydêe Dal Farra Napoli - FMU

Saulo de Oliveira Pinto Coelho - UFG

Os artigos do Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas I apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

LEGISPRUDÊNCIA E RACIONALIDADE LEGISLATIVA NA DIMENSÃO NORMATIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

LEGISPRUDENCE AND LEGISLATIVE RATIONALITY IN THE NORMATIVE DIMENSION OF PUBLIC POLICIES

Robert Bonifácio da Silva [1]
Lucas Cavalcanti Velasco [2]
Victor Hugo Gomes Lopes [3]

Resumo

A decisão legislativa no contexto normativo das políticas públicas passa pela necessidade de um processo racional de justificação. A Legisprudência surge, nesse contexto, como possibilidade capaz de atribuir à atividade legislativa a condição de instrumento concretizador do processo de positivação dos direitos fundamentais. Investiga-se as possíveis influências dessa perspectiva sobre a dinâmica de funcionamento das políticas públicas, considerando-se as estratégias de elaboração do seu respectivo conteúdo normativo. Verifica-se, então, que a atividade legislativa se faz presente durante todas as fases da ação política, possibilitando a inclusão das dimensões da eficácia e da efetividade como requisitos fundamentais de sua normatividade.

Palavras-chave: Legisprudência, Racionalidade legislativa, Dimensão normativa das políticas públicas, Ciclo de políticas públicas, Avaliação legislativa

Abstract/Resumen/Résumé

The legislative decision in the normative context of public policies involves the need for a rational process of justification. Legisprudence emerges, in this context, as a possibility capable of attributing to legislative activity the condition of an instrument that embodies the process of positive fundamental rights. The possible influences of this perspective on the dynamics of public policies are investigated, considering the strategies for elaborating their respective normative content. It's verified, then, that legislative activity is present during all phases of political action, enabling the inclusion of the dimensions of effectiveness and effectiveness as fundamental requirements of its normativity.

---

[1] Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Docente da Universidade Federal de Goiás nos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e em Direito e Políticas Públicas.

[2] Advogado, Assessor Parlamentar da Câmara Municipal de Goiânia e mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás.

[3] Analista legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás e mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Legiprudence, Legislative rationality, Normative dimension of public policies, Public policy cycle, Legislative assessment

INTRODUÇÃO

Um dos traços que marcam o Constitucionalismo Contemporâneo é a ruptura de uma visão de Estado em que o indivíduo possuiria caráter funcional e secundário em face da autoridade soberana (BARCELLOS, 2020). Ao consagrar a dignidade humana e os direitos fundamentais como centro do sistema jurídico, a Constituição brasileira de 1988 passou a encarar o desafio de transcender o plano da normatividade, assumindo também o papel de empreender esforços a viabilizar a fruição desses direitos no plano da realidade.

Partindo da premissa de que os atos normativos podem servir como expressão da ação governamental a consumar direitos fundamentais, discute-se no artigo as bases teóricas de uma análise que possa constituir limites e possibilidades para o desenvolvimento de uma nova política legislativa. Estabelece-se um conceito de atividade normativa que demonstre, através de novas práticas, a capacidade de incrementar a qualidade das normas que regulamentam as políticas públicas, concebendo-se um modelo de atuação que, sem perder de vista os anseios democráticos constitucionalmente previstos, seja baseado em evidências e orientado a estimar as consequências do ato que se propõe a criar.

Sugerem-se como recorte teórico os fundamentos desenvolvidos pela Legisprudência, teoria concebida pelo jusfilósofo Luc J. Wintgens, na defesa da ideia de que a justificativa do legislador, como espaço de tomada de decisão política, deve se manter direcionada a resultados de efetividade, e não de potencialidades abstratas. Nesse sentido, a partir de uma perspectiva jurídico-pragmática, ao legislador se imputa a tarefa de demonstrar que a decisão por ele adotada reflete uma escolha informada e baseada em um processo racional de tomada de posição (WINTGENS, 2012).

De acordo as referidas premissas, o roteiro teórico-metodológico desenvolve uma reflexão a respeito da abordagem legisprudencial sobre a dimensão normativa das políticas públicas. Analisa-se, em um primeiro momento, as características das normas que regulamentam tais políticas, ressaltando o seu caráter instrumental como ponto favorável para a promoção dos direitos fundamentais.

Posteriormente, contextualiza-se a atividade legislativa no ciclo de funcionamento das políticas públicas, investigando os principais pontos de confluência entre a função normativa e a dinâmica de coordenação das ações estatais, de maneira a compreender o papel do legislador na elaboração de programas políticos mais efetivos e comprometidos com a realidade.

Por fim, para encerrar a presente reflexão, propõe-se o exame das possibilidades e efeitos que decorrem das estratégias adotadas para a formação dos variados desenhos

normativos de políticas públicas, questionando os formatos jurídicos adequados aos padrões legisprudenciais de avaliação legislativa a tornarem tais normas potencialmente mais eficazes.

1. LEGISPRUDÊNCIA E EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

O ciclo de positivação dos direitos fundamentais não se exaure com o processo de constitucionalização. A ação governamental serve, na maior parte das vezes, como atividade intermediária de concretização. Surge daí a necessidade de uma orientação finalística de poder para a defesa de um projeto de governo sustentável e equitativo (BARCELLOS, 2020), não podendo o Estado prescindir de uma estrutura política voltada para promoção dos valores constitucionalmente reconhecidos (VALLE, 2016, p. 20).

A ideia de sustentabilidade da ação estatal se exterioriza, em um primeiro plano, pela longa durabilidade das políticas públicas, que devem ser ajustadas à medida que se mostrem incapazes de perseguirem com continuidade os seus objetivos gerais (BARCELLOS, 2020, p. 37).

Isso quer dizer que a criação de uma lei a proteger determinado direito serve apenas como ponto de partida para a sua efetivação. As normas que cuidam de direitos fundamentais e a sua manifestação no mundo dos fatos são, nesse sentido, considerados fenômenos distintos, sendo a simples previsão normativa insuficiente para a realização do correspondente comando constitucional, cujo processo de materialização permanece dependente de uma diversidade de outras normas, programas e sucessivos atos administrativos do poder estatal.

Um projeto constitucional sustentável também envolve a permanente construção, na esfera democrática, de um equilíbrio de fatores. A pluralidade das demandas jurídico-sociais, as limitações de recursos financeiros, os conflitos políticos e socioeconômicos, as negociações e condições de participação popular, dentre outros elementos, contribuem para a construção de uma realidade política a se conectar diretamente com os conteúdos mínimos previstos pela Constituição (BARCELLOS, 2020, p. 39).

Por fim, para além da sustentabilidade de suas ações, um governo que busca construir uma agenda voltada à promoção equitativa dos direitos fundamentais deve conceber políticas públicas específicas e direcionadas à garantia de direitos por parte daqueles que se enquadram em situação de maior prejuízo social, sobretudo no que diz respeito aos sujeitos que se encontram em situação de extrema pobreza na comunidade (BARCELLOS, 2020, p. 42).

Em um cenário político em que o Estado se preocupa, assim, com ações sustentáveis e equitativas, a concretizarem direitos fundamentais, não se pode compreender a função

legislativa como instância formal de programas jurídicos. Ao contrário, deve-se conceber tal atividade como possibilidade de formação de sucessivas decisões a coordenarem de maneira eficiente uma complexidade de ações.

A Legisprudência passa a ser considerada, dentro desse contexto, abordagem teórico-metodológica importante na tarefa de garantir a eficácia e a efetividade dos direitos constitucionalmente previstos, uma vez que, ao possibilitar maior racionalidade no processo legislativo, exerce a tarefa de auxiliar o legislador na tomada de sua decisão, atribuindo-lhe o dever de justificar a estratégia legislativa escolhida por meio de argumentação consistente e diretamente vinculada à realidade social (WINTGENS, 2012).

Nos termos dessa perspectiva, o processo de justificação legislativa deve ser estruturado por princípios fundamentais, sendo eles: alternatividade, densidade normativa, temporalidade e coerência (WINTGENS, 2012, p. 231).

A alternatividade, por ser baseada na capacidade dos sujeitos de agirem em concepções de liberdade, coloca a justificativa a ser dada pelo legislador no processo legislativo como contrapeso da falha que surge da interação social e da comunicação entre os indivíduos. Assim, o esforço argumentativo deve ser suficiente a justificar o motivo pelo qual a concepção política do soberano deve prevalecer frente à concepção de liberdade do sujeito (WINTGENS, 2012, p. 257).

O princípio da densidade normativa, por sua vez, estabelece que a imposição de sanção pela iniciativa do legislador, por representar o grau máximo de restrição à liberdade do sujeito, se torna legítima quando precedida de justificação especial que contenha um grau argumentativo ainda mais consistente se comparado àquele utilizado na atividade legislativa regular. Significa dizer que, mesmo que a argumentação legislativa esteja ancorada no princípio da alternatividade, o princípio da densidade normativa exige uma suplementação argumentativa para prever, quando necessária, a sanção imposta (WINTGENS, 2012, p. 271).

Já no que toca ao princípio da temporalidade, parte-se da historicidade da condição humana para contrariar a perspectiva do legalismo que equivocadamente atribui caráter universal e atemporal às leis. A verdade contida na norma jurídica, representada pela ideia de que todo arranjo normativo possui uma essência passível de investigação, se mostra relativa em face do seu contexto histórico de produção, não significando, com isso, que o legislador deva ter olhos somente para a situação presente, mas também para o futuro. (WINTGENS, 2012, p. 267).

Por fim, o princípio da coerência parte da ideia de que a inteligibilidade de uma norma jurídica depende de um conjunto complexo de proposições normativas, que deve considerar o

sistema jurídico como um todo conectado à dinâmica das relações sociais. A partir do reconhecimento dos níveis de coerência desse sistema é que se faz possível a construção de uma argumentação consistente a justificar a restrição à liberdade dos destinatários da norma. (WINTGENS, 2012, p. 235).

É possível constatar, à luz desses princípios, que o fenômeno da decisão legislativa passa a ser analisado pela perspectiva de sua justificação e, ainda, pela teoria do direito, por meio da dinâmica de um processo racional capaz de conceber previamente deveres[1] aplicáveis ao legislador (WINTGENS, 2012).

Sob um olhar constitucionalista desse mesmo fenômeno, Barcellos (2020, p. 23) propõe o reconhecimento de um direito fundamental a um Devido Procedimento na Elaboração Normativa (DPEN), defendendo a existência de obrigações parlamentares "de natureza procedimental que exigem a apresentação pública de uma justificativa contendo razões e informações acerca das proposições normativas".

A autora sustenta que a justificativa legislativa passaria a depender da satisfação de pelo menos três requisitos: a) a definição clara do problema que a norma pretende enfrentar; b) a indicação dos resultados pretendidos com a medida proposta e; c) a mensuração dos custos e impactos da medida proposta (BARCELLOS, 2020).

Se bem ponderadas tais categorias de análise, tanto a perspectiva jurídico-teórica legisprudencial, quanto a justificativa legislativa como direito fundamental, parecem sugerir propostas que estimulam o agente normativo a se concentrar, ao longo de sua atividade legislativa, na análise potencial das dimensões da eficácia e da efetividade da norma, valendo-se de argumentos relacionados ao contexto do próprio exercício legislativo.

Nessas circunstâncias, a concepção de eficácia legislativa deve estar orientada pela capacidade normativa da proposta no sentido de atender aos objetivos previstos, estabelecendo

[1] Baseando-se nos princípios da Legisprudência, Wintgens (2012) sustenta que, durante a atividade legislativa, o legislador possui um rol de deveres: 1) dever de identificação de fatos relevantes – o processo de legislar deve ser iniciado com uma avaliação dos fatos e com uma discussão de como esses fatos serão levantados (com participação dos destinatários e atingidos); 2) dever de formulação do problema – a identificação de uma certa situação ou fato como problemático é importante para que se defina o escopo da limitação a ser discutida; 3) dever de ponderar as alternativas – esta discussão deve se dar de forma horizontal, sem preponderância a priori da legislação. A justificativa deve ser racional e deve-se dar preferência às alternativas com menor densidade normativa; 4) dever de prospecção – é o dever de levar em consideração futuras circunstâncias ou de realizar uma avaliação ex ante. Este exercício de olhar para o futuro deve ter uma conexão com a realidade; 5) dever de retrospecção – é o dever de avaliar os efeitos (concretos) que a limitação exterior teve ou de realizar uma avaliação ex post; 6) dever de corrigir – após ter cumprido todos os deveres anteriores, ao legislador é imposto (como consequência racional) o dever de corrigir as falhas identificadas. (KAITEL, 2019, p. 91)

uma relação entre fins e meios escolhidos ao longo do processo normativo (MADER, 1991, p. 47).

É como dizer que a atividade normativa que se preocupa com a eficácia deve priorizar a fixação de parâmetros que identifique a relação entre os objetivos pretendidos e os meios eleitos, pelo que o agente normativo deve adotar uma conduta jurídica que admita a norma como um instrumento voltado para a persecução de finalidades sociais previamente concebidas.

Essa relação entre meios e fins compreende a alternatividade da legislação e sua densidade normativa como aspectos principiológicos indispensáveis na justificação da decisão legislativa (WINTGENS, 2012). Considera-se que o legislador, além de buscar o equilíbrio entre a restrição da liberdade e a finalidade perseguida, abre espaço para a correção de rotas baseadas em escolhas equivocadas (BORGES, 2011, p. 90).

Diferentemente da eficácia, a efetividade da norma está relacionada, no contexto legisprudencial, à correspondência da conduta dos seus destinatários com o modelo normativo vigente, seja pela observância de comandos proibitivos ou obrigatórios, seja pela opção jurídica realizada a partir de normas permissivas, facultativas e procedimentais (MADER, 1991, p. 41).

Um modelo de atuação legislativa com vistas a verificar um padrão de efetividade satisfatório deve possibilitar, nesses termos, análises retrospectivas e prospectivas das ações que guardam relação de causalidade com o instrumento normativo criado, considerando-se a possibilidade de edição de arranjos normativos cada vez mais conectados à realidade que se busca regular.

Diante dos argumentos expostos, compreende-se que, a partir de princípios metodológicos próprios, a legisprudência é uma concepção de elaboração normativa orientada a concretizar as dimensões da eficácia e da efetividade da norma jurídica, cuja dinâmica se baseia na articulação racional de objetivos direcionados à efetivação de direitos fundamentais. As políticas públicas, por representarem a expressão dos direitos no plano da realidade, precisam ser investigadas a partir do seu contexto normativo, aplicando-se os conceitos legisprudenciais aos aspectos que compõem a sua normatividade.

2. A NORMATIVIDADE COMO EXPRESSÃO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

Para tratar dimensão normativa das políticas públicas, faz-se necessária a compreensão do papel do direito sobre a dinâmica de seu funcionamento. Bucci e Coutinho (2017, p. 317) afirmam, nesse sentido, que o direito pode exercer ao menos quatro papéis determinantes sobre essas políticas : a) “direito como objetivo”: situa a decisão política no ordenamento e determina

os objetivos a serem perseguidos; b) "direito como caixa de ferramentas": definição dos meios jurídicos adequados à consecução das finalidades; c) "direito como vocalizador de demandas": manutenção de canais de participação social, *accountability* e legitimação democrática e d) "direito como arranjo institucional": definição de competências e atores a comporem os desenhos institucionais que estruturam a execução da política.

Já pela teoria jurídica estruturada por Bucci (2013, p. 26), que tem como fio condutor a relação entre o poder público, a política pública e o direito, sistematiza-se a atividade normativa das políticas em três planos distintos: a) macroinstitucional, a estrutura política, que compreende o governo propriamente, ou seja, a perspectiva da "*politics*"; b) mesoinstitucional, plano intermediário que abrange os arranjos institucionais, e o plano c) microinstitucional, voltado para a "ação governamental como unidade atomizada de atuação do governo".

Como a exteriorização de uma política é extremamente complexa e variável, a noção de arranjo institucional destacada pelos autores, ainda que sob pontos de partida diferentes, parece constituir uma categoria de expressão jurídico-normativa a bem definir o caráter dessa complexidade de ações. Isso significa que a convivência entre vários elementos, normas, órgãos, valores e atos internos orientados à implementação de uma variedade de ações estatais são fundamentais para se investigar políticas públicas.

O arranjo institucional de uma política compreende, nas palavras de Bucci (2013),

> o seu marco geral de ação, incluindo uma norma instituidora (com o perdão da tautologia), da qual conste o quadro geral de organização da atuação do Poder Público, com a discriminação das autoridades competentes, as decisões previstas para a concretização da política, além do balizamento geral das condutas dos agentes privados envolvidos, tanto os protagonistas da política quanto os seus destinatários ou pessoas e entes por ela afetados (...) (2013, p. 155).

Por representar, assim, um conjunto de atos e normas que compõem o programa de ação governamental, a escolha dos caminhos e arranjos considerados para a concretização da decisão política não pode ser feita de forma aleatória, mas sim a partir de "um esforço intencional e consciente pelo qual normas, processos, atores e instituições jurídicas desempenham um papel mais relevante do que, à primeira vista, pode parecer, inclusive aos olhos dos próprios juristas" (BUCCI; COUTINHO, 2017, p. 316-317).

Mais uma vez, é por estar ligada a esse contexto de racionalidade que a perspectiva legisprudencial se mostra adequada a auxiliar na tomada de decisão legislativa dentro do processo normativo das políticas públicas.

Seja por estar submetido ao aspecto finalístico das ditas "normas finalizáveis" (DELLEY, 2004), seja por servir de palco dessa intensa dinâmica normativa dos arranjos

institucionais (COUTINHO; BUCCI, 2017), o aspecto legislativo com o objetivo de garantir a motricidade dessas políticas deve apresentar clara conexão com a realidade, além de se mostrar precedido de justificativa racional voltada a exteriorizar juridicamente as escolhas legislativas adotadas.

Verificando-se, portanto, a existência de uma zona de confluência, formada pelas premissas teóricas da Legisprudência e pelos aspectos normativos das políticas públicas aqui levantados, surge o compromisso de materialização do ciclo constitucional de positivação dos direitos fundamentais.

Com o desígnio de contribuir com essa questão, os tópicos seguintes buscam aprofundar o estudo dessa relação em dois fenômenos: a) no ciclo de formação das políticas públicas e; b) na formação das estratégias de desenho legislativo para a construção dessas políticas.

3. A RACIONALIDADE LEGISLATIVA E O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O estudo da legislação como principal objeto da ação administrativa com vistas à promoção de direitos fundamentais requer, em um primeiro momento, a análise do modo de funcionamento das políticas públicas, compreendida como ações coordenadas, organizadas por diretrizes e programas, que visam resolver problemas públicos e que podem ser realizadas por atores públicos ou privados (SECCHI, 2017).

As etapas constituidoras dessa dinâmica apresentam uma dimensão cíclica e de caráter pedagógico, cujas fases inter-relacionadas se encontram catalogadas da seguinte maneira: a) reconhecimento e identificação do problema; b) definição da agenda; c) formulação; d) tomada de decisão; d) implementação; e) monitoramento e avaliação (PINTO, 2008; WU et al, 2014).

De acordo com Salinas (2012), a atividade normativa estaria situada entre a fase de tomada de decisão e implementação, exercendo o papel de consubstanciar as escolhas oficiais sobre as políticas públicas e os programas governamentais. (SALINAS, 2012, p. 23). Em sentido mais abrangente, Coutinho (2013, p. 18) esclarece que "o direito permeia intensamente as políticas públicas em todas as suas fases ou ciclos: na identificação do problema (que pode ser ele próprio um gargalo jurídico), na definição da agenda para enfrentá-lo, de propostas, na implementação das ações e na análise e avaliação dos programas".

Ainda que a formulação do ato normativo ocorra, na maior parte das vezes, durante o momento transitório primeiramente apontado, a Legisprudência parece se orientar, no mesmo

sentido da lição de Coutinho (2013), para a existência de uma influência da atividade legislativa sobre todo o ciclo de políticas públicas.

Desse modo, uma reflexão acerca de cada uma das etapas acima descritas torna possível a aferição da intensidade dessa zona de convergência, sendo necessária a investigação das condições pelas quais o legislador se vê obrigado a justificar racionalmente a sua atuação em cada estágio dessa dinâmica.

Como primeira etapa indicada, o reconhecimento do problema exige especial atenção do agente normativo. Ao direcionar a atenção dos formuladores de política para uma questão relevante da sociedade, questiona-se se a situação problemática verificada merece de fato o recebimento de uma conduta por parte do governo. (SALINAS, 2012, p. 22)

Essa compreensão parece revelar clara conexão com o princípio da alternatividade (WINTGENS, 2012), situação em que o legislador percebe os discursos de pluralidade, identifica os grupos sociais em conflito, constrói a sua argumentação com base nas evidências coletadas, com o fim de justificar a criação de um instrumento normativo instituidor de uma política.

Os deveres atribuídos ao legislador quanto à identificação de fatos relevantes e quanto à formulação do problema também parecem guardar importante relação com esse estágio inicial das políticas públicas (WINTGENS, 2012). Através deles o processo legislativo se inicia pela discussão da maneira em que os fatos sociais podem ser levantados, sendo consideradas as experiências obtidas pelos sujeitos diretamente envolvidos como parte da tarefa de delimitação do escopo do problema identificado.

Jorge (2018, p. 87) indica que essa primeira fase do ciclo é marcada pelo surgimento do impulso legiferante, em que uma pesquisa interdisciplinar é capaz de estimar os potenciais efeitos sociais e econômicos da intervenção normativa a partir de uma definição clara do problema a ser enfrentado.

A segunda e terceira fases das políticas públicas passa pela definição da agenda e formulação da política, situação em que ao problema identificado é conferido um *status* de prioridade, traçando-se propostas que possam representar alternativas capazes de solucionar a questão (SALINAS, 2012, p. 22).

O dever do legislador, que indica a necessidade de se ponderar as alternativas legislativas (WINTGENS, 2012), é adequadamente aplicável nesse contexto, sendo que a escolha pela legislação justificada, nos termos do princípio da menor densidade normativa, configura-se na preferência da alternativa menos invasiva à liberdade dos sujeitos, em que se ponderam meios de solução de conflitos mais eficazes e menos restritivos. Para Jorge (2018, p.

121), trata-se do momento legislativo em que o estudo da matéria torna o legislador capaz de determinar os objetivos da política e seus cenários alternativos. A oitiva de interessados e especialistas em audiências e consultas públicas se mostra como medida de grande importância para o convencimento da alternativa legislativa mais adequada.

Já a terceira etapa do ciclo, a implementação, passa pela operacionalização de ações, é o momento em que os esforços são realizados para a obtenção de apoio governamental suficiente para a concretização de uma proposta eleita como a mais adequada (SALINAS, 2012, p. 22). O convencimento argumentativo em defesa de uma melhor alternativa reflete o dever de prospecção do legislador (WINTGENS, 2012), que deve fazer uma correta leitura da situação presente, possibilitando um olhar para os possíveis efeitos da proposta normativa a partir dessa conexão com a realidade.

Os princípios da temporalidade e da coerência (WINTGENS, 2012) também se revelam importantes nesse contexto. Com base no primeiro, retira-se o caráter universal da norma jurídica para utilizá-la como instrumento de interpretação da situação presente, elaborando-se hipóteses com altas probabilidades de confirmação. Já o reconhecimento do segundo se dá diante da necessidade de se escolher uma política pública cujo teor normativo seja inteligível e guarde coerência com o complexo de proposições jurídicas relacionadas à política em elaboração.

Quanto à fase da implementação da política pública formulada, tem-se que o seu conteúdo deve ser dirigido aos programas públicos e à burocracia estatal, frequentemente envolvendo cooperação com cidadãos e governos locais (SALINAS, 2012, p. 23). Essa etapa guarda conexão com o dever de retrospecção do agente normativo, cuja obrigação é a de monitorar as ações que se fundamentam no provimento legislativo aprovado. Jorge (2018, p. 121) ressalta que este é o momento adequado para o acompanhamento dos indicadores, de maneira a tornar possível verificar se os resultados esperados estão sendo atingidos.

Por fim, a encerrar o ciclo de políticas públicas, a fase de avaliação requer o exame das consequências das ações praticadas, incluindo a análise sobre o nível de satisfação dos resultados apresentados (SALINAS, 2012, p. 23). Tal exercício avaliativo se mostra adequado no campo legislativo das políticas públicas, sobretudo pelo fato de que o conjunto de normas a compor tais políticas se tornam mais visíveis e passíveis de avaliação em razão de seus traços jurídicos exteriores (BUCCI; COUTINHO, 2017, p. 317).

Nesse sentido, o dever de correção do legislador, apontado por Wintgens (2012), parece demonstrar bastante utilidade com vistas ao apuro das falhas identificadas, sendo gerada

a oportunidade de atualização dos arranjos normativos existentes no intuito de se obter resultados mais eficazes e efetivos da política criada.

Importante considerar que não se pretende, a partir da perspectiva da legisprudência sobre o ciclo das políticas públicas, empreender uma relação necessária e obrigatória entre tais políticas e a atividade legislativa. Tampouco se busca uma posição de centralidade ao papel do agente normativo nesse processo. Trata-se, pois, da percepção de que a política pública respaldada por uma estrutura jurídica está sempre permeada pelo debate jurídico-legislativo, exercendo o legislador o dever de justificar racionalmente os seus atos em todas as etapas de seu funcionamento.

4. AVALIAÇÃO LEGISLATIVA E DESENHO NORMATIVO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para além da influência exercida sobre o ciclo de políticas públicas, o reconhecimento da racionalidade legislativa assumido pela perspectiva legisprudencial parece revelar algumas implicações quanto à exteriorização da própria dinâmica dessas políticas (JORGE, 2018, p. 29).

Se por um lado a atividade normativa voltada para a produção de resultados contribui para a efetividade da ação proposta, por outro ela pode representar uma situação a limitar (ou não) a discricionariedade do administrador durante a sua fase de implementação (JORGE, 2018, p. 85). Nesse sentido, o desenho legislativo regulador de um programa político passa a ser considerado elemento chave para o esclarecimento da variação funcional quanto ao grau de efetividade das ações previstas, bem como quanto à intensidade do controle exercido sobre os atos abusivos da Administração (SALINAS, 2012, p. 64).

Para melhor construir, assim, um espaço de convergência entre o formato legislativo das políticas públicas e o conceito de racionalidade legislativa compreendido por este trabalho, merece ser objeto de análise a maneira pela qual as ações políticas tem sido normativamente esboçadas, estimando-se os efeitos esperados de cada estratégia legislativa e examinando-se as expectativas de aumento da qualidade quanto aos âmbitos de sua eficácia e de suas possibilidades de controle.

Ao investigar, sob essas premissas, os elementos normativos que se mostram mais frequentes no desenho legislativo das políticas públicas brasileiras, Salinas (2012) sugere como núcleo estrutural típico a seguinte subdivisão: a) princípios e diretrizes da política; b) objetivos da política; c) composição dos órgãos e autoridades envolvidos na implementação de uma determinada política e descrição genérica sobre suas competências e responsabilidades; d) rol

de definições, incluindo a caracterização dos atores afetados pela política; e) instrumentos, vaga e genericamente considerados, de controle da ação administrativa; f) penalidades e responsabilidades pela inobservância dos dispositivos legais (SALINAS, 2012, p. 76).

O formato acima apresentado não implica uma disposição estática. A depender da intenção do legislador, esses compartimentos legislativos podem apresentar variadas nuances que, por sua vez, possibilitam diferentes contornos ao conteúdo da política criada.

Nessa ordem de ideias, se o controle político das ações administrativas se torna uma prioridade da lei, idealiza-se um formato normativo composto por competências procedimentais inteligíveis e específicas, nas tentativas de se desviar de um padrão acentuado de discricionariedade administrativa e de induzir que os gestores fiquem submetidos, sob responsabilidade, às orientações legislativas previamente determinadas (SALINAS, 2012, p. 28).

Caso a preocupação do legislador esteja concentrada, por outro lado, nos resultados substantivos da proposta, evita-se recorrer a conteúdos normativos abertos e indeterminados, por meio dos quais os objetivos previstos e seus mecanismos de implementação se encontrem formulados de modo vago e genérico (SALINAS, 2012, p. 32).

Para o auxílio desse último aspecto, a Legisprudência parece se posicionar na função de ressaltar a necessidade de uma atividade legislativa que seja capaz de elaborar desenhos adequados aos objetivos declarados, evitando-se a concepção de estruturas normativas de caráter simbólico[2] e de baixa efetividade.

Na intenção de reforçar, assim, a densidade das normas de políticas públicas, a referida abordagem sugere que, sobre as propostas legislativas, seja construído um modelo avaliativo que se valha de métodos a embasarem a justificativa decisória do legislador (WINTGENS, 2013), sendo de extrema importância que os resultados apresentados sejam publicamente examinados e criticados pelos interessados, formando-se um documento de justificação comprometido com a efetividade das ações propostas, com a participação popular e com a democracia em um sentido mais amplo (MADER, 2002)[3].

---

[2] De acordo com Neves (2011), a legislação simbólica pode assumir ao menos três formas distintas: (I) confirmação de valores sociais; (II) legislação- álibi e (III) fórmula de compromisso dilatório.

[3] Uma das modalidades avaliativas que parece se mostrar adequada ao atendimento dos conceitos legisprudenciais aqui propostos é a denominada Avaliação de Impacto Legislativo (AIL), que surge como "o aumento da quantidade e da qualidade das informações disponíveis no processo de tomada de decisões políticas" (ANDRADE e SANTANA, 2017, p. 793). Meneguin (2017) a reconhece como avaliação *ex ante* da proposta legislativa, em razão de abarcar "desde a análise dos motivos que tornam necessária determinada intervenção, o planejamento das ações para o desenvolvimento da iniciativa, a definição dos agentes encarregados de implementá-la, o levantamento das normas disciplinadoras pelas quais será regida, até a fundamental avaliação de seus possíveis impactos" (MENEGUIN, 2017, p.18).

Apesar da perceptível relevância dessas práticas para o processo normativo, quase não se percebe a sua influência sobre a realidade do modo de elaboração das políticas nacionais. Sem as preocupações de reduzir o grau de discricionariedade do agente administrativo e de projetar desenhos legislativos normativamente mais densos e com regras e standards justificadamente direcionados aos seus objetivos, as leis brasileiras costumam se mostrar significativamente genéricas e pouco efetivas, tanto do ponto de vista procedimental quanto do substantivo (SALINAS, 2012, p. 32).

Não sendo a intenção deste estudo o aprofundamento da análise das modalidades de avaliação legislativa a contribuírem com a melhora desse quadro de insuficiência normativa, mas buscando-se compreender os motivos pelos quais tais práticas não são implantadas no cenário político brasileiro, entende-se como fatores iniciais a influenciarem esse aspecto deficitário as assimetrias informacional e técnica dos parlamentos brasileiros frente aos Poderes Executivos, que fazem com que o Poder Legislativo se posicione de forma alheia ao processo de tomada de decisão política (SALINAS, 2012, p. 39).

É que, como as políticas públicas de maior alcance demandam conhecimento científico de alta complexidade, surge daí a necessidade de que o corpo legislativo tenha a capacidade de atenuar essa desigualdade informacional, devendo contar com uma estrutura própria de servidores que possua condições de assegurar o desenvolvimento de metodologias e de ferramentas de uso prático a respaldarem o conteúdo das deliberações parlamentares (SOARES, 2019, p. 261).

Essa falta de *expertise* dos congressistas e de seus assistentes técnicos não se revela, todavia, como único motivo a explicar a baixa densidade normativa das políticas públicas brasileiras. Nota-se que o Poder Executivo, ainda que dotado de melhor capacidade técnica para legislar, também o faz de forma genérica e frequentemente vaga, seja pelo envio de propostas normativas de pouca qualidade, seja pelo mau uso do poder regulamentar delegado aos quadros da Administração Pública.

Ao ponderar essa questão, Salinas (2012, p. 43) sustenta que, diferentemente dos membros do Poder Legislativo, que não dispõem do acesso às informações pelas quais as políticas públicas se fundamentam, o chefe do Poder Executivo deixa de usar o seu aparato informacional a fim de evitar situações de submissão perante atos normativos complexos e detalhados, que apresentem condições de limitar o seu próprio poder.

Nesses termos, em sistemas políticos, como o brasileiro, em que o Poder Executivo não encontra maiores resistências parlamentares[4] para a aprovação das suas propostas, o desenho das regras normativas de caráter vago e genérico tende a se reproduzir em um número variado de ocasiões, de maneira a preservar uma discricionariedade de caráter excessivo no âmbito decisório das políticas públicas (SALINAS, 2012, p. 49).

A ineficácia do desenho legislativo das políticas brasileiras tem, como último fator de análise, o fato de que profissionais da área jurídica tendem a assumir a função central quanto à elaboração dos aspectos materiais da legislação, exercendo-a a partir de um sentido incapaz de perceber as regras do direito enquanto instrumento de gestão das ações da Administração (SALINAS, 2012, p. 51).

Nesse sentido, utilizam-se de uma abordagem do direito público que não se relaciona com outros campos do conhecimento e que não se compromete, em razão do seu caráter formal, com a realização de fins sociais, apresentando um descolamento por parte das instituições jurídicas quanto à realidade das políticas públicas por elas propostas (SANTOS, 2011).

Uma atuação multidisciplinar sobre o processo legislativo com base nos conceitos legisprudenciais favoreceria, assim, a construção de um modelo de atuação baseado na geração de informações sobre o contexto da política regulada, evitando-se a adoção de arranjos normativos inefetivos e possibilitando a construção de desenhos articulados a um sistema capaz de monitorar e avaliar as ações previstas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto das políticas públicas, a análise da atividade legislativa sob os termos da perspectiva legisprudencial constitui uma série de implicações. Uma delas é que o legislador deve pautar a sua ação normativa a partir de premissas jurídico-constitucionais que compõem a realidade na qual ele se insere, buscando atribuir ao ato normativo a condição de instrumento de intervenção estatal direcionado à promoção sustentável e equitativa dos direitos fundamentais.

Na intenção de cumprir tal objetivo, defende-se a construção de uma justificativa normativa que seja baseada no uso contextualizado e progressivo de evidências, de diagnósticos, de análises de alternativas e de resultados voltados à construção de propostas

[4] Acredita-se que as técnicas defendidas pela Legisprudência possam representar um ponto de resistência parlamentar a elevar o debate sobre as deliberações legislativas cuja iniciativa seja do Poder Executivo.

legislativas racionais, que se materializem em intervenções políticas constitucionalmente adequadas e responsivas aos problemas de uma sociedade plural e heterogênea.

O instrumento normativo deixa de ser, portanto, o símbolo da legalidade de caráter geral e abstrato, cuja validade formal seja suficiente para justificar o direito como potencialidade de produção de efeitos. O campo da normatividade passa a incluir as dimensões da eficácia e da efetividade como requisitos da norma, servindo a argumentação utilizada ao longo desse processo como base para a construção de um instrumento que, de forma transparente, informe à toda sociedade sobre o direcionamento das ações políticas do poder público.

No campo teórico-epistemológico, a compreensão dessa dimensão normativa de caráter racional torna possível uma releitura dos diálogos já sedimentados pelas teorias do direito e da política. Por ser a atividade legislativa estudada, sob os conceitos da Legisprudência, a partir de uma perspectiva funcional e antipositivista, cria-se uma categoria analítica representada por uma dupla dimensão: a primeira de caráter político-jurídico e a segunda de caráter jurídico-político.

De uma forma mais ampla, quando observado pelas suas múltiplas funções nas etapas do ciclo de políticas públicas, o referido exercício deixa de considerar o ato normativo como expressão jurídica isolada, passando a relacioná-lo com toda a cadeia constituidora da política adotada. O resultado dessa interação faz como que essa dinâmica, reconhecida até então, predominantemente, pelo seu aspecto político, seja capaz de incorporar maior relevância jurídica ao seu funcionamento.

De um outro modo, quando a atividade normativa se reduz, no campo das políticas públicas, à função exercida pelo ato normativo enquanto um feixe de possibilidades a melhor assegurar a promoção de direitos fundamentais, tem-se que as várias circunstâncias políticas sob as quais esse ato se insere muitas vezes determinam o desenho jurídico da proposta escolhida. Nesses termos, as estratégias de poder que influenciam na elaboração do formato normativo complementam o caráter jurídico da estrutura das políticas públicas, motivo pelo qual não devem ser desconsideradas pelo processo de aperfeiçoamento legislativo proporcionado pelas práticas de avaliação.

Diante das reflexões expostas, a justificativa, enquanto foco da atividade legislativa, se revela um importante instrumento de comunicação das instâncias jurídica e política das políticas públicas. Tal interação é fundamental para a concepção de práticas mais efetivas e conectadas com a realidade do cidadão, principal destinatário dos direitos fundamentais, bem

como para o fomento e para a qualificação do debate público no âmbito dos espaços democráticos majoritários.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARCELLOS, Ana Paula de. **Direitos fundamentais e Direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BORGES, Clarissa Tatiana de Assunção**. Justificação da legislação na perspectiva da legisprudência**: princípios de avaliação e controle da legislação. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belo Horizonte, 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R.; "Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas", p. 313 -340. **In: Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais.** São Paulo: Blucher, 2017.

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

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico (Maria Paula Dallari Bucci, org.) São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-50.

COUTINHO, Diogo R. **O direito nas políticas públicas.** In: MARQUES, Eduardo; PIMENTA DE FARIA; Carlos Aurélio (Orgs.). A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 181-200.

DE PAULA, Felipe**. Avaliação Legislativa no Brasil: limites e possibilidades**. Tese de doutorado. Faculdade de Direito USP, 2016, pp. 58-66; 178-198.

DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a Lei. Introdução a um Procedimento Metódico. **Cadernos da Escola do Legislativo**. Belo Horizonte, v. 7, n. 12, jan-jun.2004.

DELLEY, Jean-Daniel e FLUCKIGER, Alexandre. A elaboração racional do direito privado: da codificação à legística. **Cadernos da Escola Legislativa**. Belo Horizonte, v. 9, n. 14, pp. 35-58. jan-dez., 2007.

DE JORGE, Ighor Rafael. **A dimensão normativa das políticas públicas: a política de formação de professores no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito USP, 2018, pp. 83-122.

KAITEL, Cristiane Silva e EYNG, Esther Külkamp. Bases teóricas da Legística. **Estudos em Legística.** Tribo da ilha, pp. 58-93, 2019.

MADER, Luzius. A avaliação legislativa: Uma nova abordagem do direito. In Legislação. **Cadernos de Ciência da Legislação**. INA, Oeiras, n. 1. Abr./jun. 1991.

MENEGUIN, Fernando B. Balizas para uma metodologia e estudos de caso. In: MENEGUIN, Fernando B. *et al*. **Avaliação de impacto legislativo**: cenários e perspectivas para sua aplicação. Brasília: Senado Federal, 2017.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização simbólica.** 3 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

PINTO, Isabela. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista Políticas Públicas**, v. 12, nº 1, 2008. pp. 27-36.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. **Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis**. Brasília: Revista Brasileira de Políticas Públicas, vol. 3, n2, jul-dez 2013.

SANTOS, Letícia Camilo dos. **Análise da decisão judicial no quadro da Legisprudência**: o diálogo das fontes do direito. Dissertação de Mestrado. UFMG, Belo Horizonte, 2011.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage, 2017.

SOARES, Fabiana de Menezes e SANTOS, Flàvia Pessoa. A INCORPORAÇÃO DO DISSENSO NO PROCESSO LEGISLATIVO E SEU PAPEL NA JUSTIFICAÇÃO DA LEI:

condições para a advocacy parlamentar. **Estudos em Legística.** Tribo da ilha, pp. 58-93, 2019, p. 238-286.

WINTGENS, Luc Jean. **Legisprudence: Practical Reason in Legislation**. Farnham: Ashgate, 2012.

WU, Xun et al. **Guia de Políticas Públicas**: gerenciando processos. Brasília: Enap, 2014.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas Públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.