

VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

PESQUISA E EDUCAÇÃO JURÍDICA I

CARLOS ANDRÉ BIRNFELD

HORÁCIO WANDERLEI RODRIGUES

VIVIAN DE ALMEIDA GREGORI TORRES

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

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

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

P472

Pesquisa e educação jurídica I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld; Horácio Wanderlei Rodrigues; Vivian de Almeida Gregori Torres – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-911-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Pesquisa. 3. Educação jurídica. VII Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

PESQUISA E EDUCAÇÃO JURÍDICA I

Apresentação

O Grupo de Trabalho 36 – PESQUISA E EDUCAÇÃO JURÍDICA I – teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 26 de junho de 2024, durante o VII Encontro Virtual do CONPEDI, realizado entre os dias 24 e 28 de junho de 2024, com o tema A PESQUISA JURÍDICA NA PERSPECTIVA DA TRANSDISCIPLINARIDADE.

As apresentações foram divididas em dois blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

Segue abaixo a descrição dos artigos apresentados, ressaltando-se que não fazem parte dos Anais do evento aqueles artigos direcionados diretamente à revista Direito Pesquisa e Educação Jurídica, do CONPEDI, em função de sua seleção especial para publicação na mesma:

O artigo EDUCAÇÃO JURÍDICA ANTIRRACISTA, MÉTODO E PESQUISA JURÍDICA: CONSIDERAÇÕES EM HISTÓRIA CONSTITUCIONAL, de autoria de Vanessa Santos do Canto, resulta de reflexões sobre método desenvolvidas no âmbito do processo de desenvolvimento de correlata dissertação de mestrado em Direito Constitucional, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (PPGDC-UFF). Neste sentido, aborda a importância de considerações sobre método para a educação jurídica antirracista, notadamente, no que se refere à pesquisa, diante da Resolução CNE/CES N° 5, de 17 de dezembro de 2018, que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Bacharelado em Direito e dá outras providências. O argumento está estruturado em duas partes. Em um primeiro momento, é abordada a questão do método, centrando a análise no método documental e sua importância para a pesquisa jurídica. Em seguida, é desenvolvido argumento no sentido de ser realizada uma disputa epistêmica para problematizar aquilo que denominamos de colonialidade jurídica. Diante disto, o trabalho aborda a importância do método para a educação jurídica antirracista no âmbito da História Constitucional, tema ainda pouco discutido. O método utilizado para elaboração do artigo é o dedutivo, fundamentado em revisão bibliográfica pautada na produção teórica desenvolvida pelo grupo Modernidade/Colonialidade.

O artigo **METÓDO DE ENSINO CLÍNICO: AVANÇOS E DESAFIOS DO 1º PROGRAMA DE RESIDÊNCIA CLÍNICA JURÍDICA PARA INDÍGENAS E QUILOMBOLAS**, de autoria de Sofia Sewnarine Negrão e Cristina Figueiredo Terezo Ribeiro, destaca inicialmente que pelo acúmulo de experiências abrigadas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, a Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA) passou a executar com ineditismo o 1º Programa de Residência Clínica Jurídica para Indígenas e Quilombolas, que tem por finalidade apoiar a qualificação do(a) graduado(a) indígena e/ou quilombola e sua inserção no mercado de trabalho, a partir das atividades desenvolvidas pela CIDHA voltadas para questões ora acadêmicas, com intercâmbio e vivência de ideias, e ora profissionais, como consultorias e assessorias em casos com repercussão na sociedade local. Por esta razão, o artigo tem como objetivo avaliar os resultados referentes aos semestres de atividades práticas realizadas no Programa de Residência, a fim de indicar os principais avanços e desafios do ensino clínico voltado para o público indígena e quilombola. Para isso, a técnica de pesquisa de campo utilizada foi a aplicação de questionário, para que os residentes pudessem autoavaliar suas atividades durante o percurso e finalização. Com os dados obtidos, concluiu que os residentes têm conseguido desenvolver as competências e habilidades, referentes ao método de ensino clínico, mas enfrentaram desafios no seu percurso, tais como as dificuldades inerentes ao sistema de ensino remoto.

O artigo **RESIDÊNCIA JURÍDICA MULTIPROFISSIONAL: ANÁLISE COMPARATIVA DOS MODELOS DE RESIDÊNCIA CLÍNICA REGULAMENTADAS PELA CAPES E A PROPOSTA DE ATUAÇÃO DA CLÍNICA JURÍDICA MULTIPROFISSIONAL MULTIVERCIDADES DO PPGDDA/UFPA**, de autoria de Luly Rodrigues da Cunha Fischer, Myrian Silvana da Silva Cardoso Ataíde dos Santos e Cristina Figueiredo Terezo Ribeiro, destaca inicialmente que as residências no ensino clínico jurídico desenvolveram-se no Brasil nos últimos quinze anos, mas não possuem ainda regulamentação específica, como nas áreas da educação e saúde, sendo a última tanto na modalidade uniprofissional como multiprofissional. O artigo objetiva analisar comparativamente a regulamentação de residência clínica jurídica multiprofissional proposta pela Clínica Multivercidades com as regulamentações de seu homólogo na área da saúde. Utiliza o método comparativo, com base nas técnicas da pesquisa bibliográfica indicativa e levantamento documental, com destaque para as regulamentações da CAPES sobre o tema. Inicialmente descreve a evolução do ensino clínico no Brasil, com destaque às boas práticas desenvolvidas na Rede Amazônica de Direitos Humanos, que norteiam a criação da clínica multiprofissional Multivercidades. Em seguida, descreve as duas modalidades de residência disciplinadas pela CAPES, na área de educação e residência multiprofissional com a área da saúde, comparando-as com as experiências descritas na primeira parte. Por fim, apresenta a regulamentação da primeira

clínica multiprofissional em Direito da UFPA, visando delimitar as diferenças entre a residência multiprofissional da saúde, bem como boas práticas que podem ser consideradas para a área do Direito. Conclui destacando que a residência jurídica multiprofissional possui similitudes com a proposta da saúde, mas não possui o mesmo nível de institucionalização e de financiamento.

O artigo TÉCNICAS DE LEGAL DESIGN E VISUAL LAW COMO FERRAMENTAS DE UMA COMUNICAÇÃO PROCESSUAL EFICIENTE, de autoria de Catharina Orbage de Britto Taquary Berino, Daniele Souza Anjos Alexandre e Mayara Tonett Galiassi Scheid Weirich, aborda a relevância das técnicas de Legal Design e Visual Law como ferramentas essenciais para aprimorar a comunicação processual no contexto jurídico. A problemática pauta-se em como o Legal Design e o Visual Law podem revolucionar a linguagem jurídica, aproximando-a dos cidadãos e viabilizando uma verdadeira democratização do acesso à justiça. A hipótese parte da reflexão parte da constatação dos desafios impostos pelo juridiquês e pela linguagem formal excessiva, que se tornam obstáculos para o acesso à justiça e a compreensão efetiva dos envolvidos no processo. Os objetivos visam explorar o Legal Design e o Visual Law como respostas a esses desafios e destacar a busca por uma linguagem jurídica mais acessível, inclusiva e eficiente. A abordagem multidisciplinar, envolvendo advogados, designers e profissionais diversos, revela a importância da colaboração para a criação de modelos inteligentes e sofisticados. A transformação na comunicação processual é encarada como um caminho promissor para democratizar o conhecimento jurídico, promover a transparência e assegurar a igualdade no sistema judicial. Essas técnicas não são apenas uma questão estética, mas representam uma evolução fundamental na adaptação do direito às demandas da sociedade contemporânea, caracterizada pela rapidez da informação e pela necessidade de compreensão universal.

O artigo O ENSINO JURÍDICO E AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA VISUAL: (IN) EXISTÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO de autoria de Rose Raphaele Pereira de Sousa , Andréa Porto Alves da Silva Serra e Denise Almeida de Andrade, trata das pessoas com deficiência visual, conforme descrição disciplinada no Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146, de 06 de julho de 2015), destacando que não pretende ocupar o lugar de fala das pessoas com deficiência visual, uma vez que as autoras não se inserem nesse grupo. Nessa perspectiva o artigo pretende verificar se na legislação nacional existem aportes para políticas públicas que enfrentem a questão da deficiência visual, tendo como filtro de sensibilização o conhecimento da diversidade para a diminuição do capacitismo, e o normativo do Ministério da Educação (MEC) quanto às diretrizes curriculares da graduação em Direito formatada em 2018. A metodologia utilizada envolve o levantamento bibliográfico e legislativo sobre o tema. Destaca, em conclusão, que à pessoa com deficiência

é dispensado tratamento capacitista na sociedade do Século XXI, e que não se pode duvidar que o capacitismo está espalhado na sociedade, pois a formação de sociedade, desde os primórdios, não consegue conceber pessoas atípicas na sua convivência.

O artigo A AUTONOMIA DAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE ENSINO SUPERIOR NO DIREITO EDUCACIONAL BRASILEIRO, de autoria de Carlos André Birnfeld, tem por foco o deslinde do seguinte problema: Como se caracteriza, tendo por base as normas que regem o ensino superior privado brasileiro, a autonomia das instituições privadas para atuação no ensino superior? Para tanto, tem por objetivo o mapeamento e a sistematização das normas que regem o ensino superior privado no Brasil, com foco específico nos dispositivos que delimitam a autonomia das instituições privadas para atuação nesse âmbito, visando apresentar um panorama preciso sobre os requisitos, deveres e prerrogativas inerentes aos diferentes tipos de credenciamento das instituições privadas para atuação no ensino superior. Nesta perspectiva, inicia com um panorama das principais bases constitucionais e legais para a oferta de ensino superior privado no Brasil. A seguir, expõe as bases normativas vigentes para autorização, avaliação e supervisão da qualidade do ensino superior privado brasileiro. No terceiro momento, com base nas normas trazidas, investiga a natureza jurídica das instituições de ensino privadas no Brasil. Por derradeiro apresenta um panorama dos tipos de credenciamento previstos na legislação para atuação no ensino superior brasileiro (Faculdade, Centro Universitário e Universidade), destacando os requisitos, deveres e as prerrogativas comuns e específicas de cada tipo, refletindo, ao final, sobre as semelhanças e diferenças encontradas, quanto à autonomia das instituições. A pesquisa tem natureza exploratória, método indutivo, e utiliza técnica de pesquisa bibliográfica, cingindo-se à legislação vigente, incluídos os principais atos administrativos normativos relativos a essa legislação.

O artigo A LEI Nº 13.709/2018 (LGPD) E A PROTEÇÃO AOS DIREITOS DA PERSONALIDADE NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR EM INSTITUIÇÕES PRIVADAS NO BRASIL, de autoria de Tatiana Manna Bellasalma e Silva e Ricardo da Silveira e Silva, tematiza a proteção conferida pela LGPD aos direitos da personalidade no contexto da educação superior privada no Brasil. O problema que orienta a pesquisa é: em que medida a proteção conferida pela LGPD aos dados produzidos no contexto da educação superior em instituições privadas no Brasil é suficiente para a efetivação dos direitos da personalidade de docentes e discentes? O objetivo geral consiste em avaliar a proteção conferida pela LGPD aos dados produzidos no contexto das IES privadas no Brasil. Para atingir o objetivo geral foram estabelecidos três objetivos específicos, que correspondem às principais seções deste estudo: a) analisar o contexto da educação superior privada no Brasil; b) contextualizar a produção de dados sensíveis de docentes e discentes no âmbito da

educação superior privada no Brasil; c) abordar criticamente a aplicação da LGPD às IES privadas no Brasil, apontando suas insuficiências na tutela dos direitos da personalidade de docentes e discentes. Empregou o método de pesquisa hipotético-dedutivo, desenvolvido por meio da técnica de pesquisa bibliográfica-documental e técnica de procedimento monográfico.

O artigo **A PESQUISA EMPÍRICA NO ESTUDO DAS FALSAS MEMÓRIAS E SUA RELEVÂNCIA PARA O EXERCÍCIO DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE**, de autoria de Débora Alécio e Gustavo Noronha de Avila, tem por objetivo analisar quanto a pesquisa empírica se mostra essencial para o aprofundamento prático das falsas memórias e dos direitos da personalidade. Procura demonstrar que a pesquisa científica é um embasamento para a edificação de um conhecimento específico, contribuindo para resultados válidos na seara jurídica. Além disto, constata que o empirismo para o estudo das falsas memórias dá um embasamento fático da realidade do funcionamento da memória humana. Utiliza a metodologias descritivas por meio do método teórico-bibliográfico, com coletas de dados realizados em sites de busca acadêmica, bibliotecas e revistas científicas que abordam a temática. Os resultados obtidos circulam na evidente necessidade de pesquisas científicas sobre as falsas memórias, visto que interferem diretamente no avanço de proteção dos direitos da personalidade, fornecendo uma visão mais aprofundada dos mecanismos subjacentes à formação e à influência dessas memórias distorcidas além do âmbito da dogmática.

O artigo **AS COMPETÊNCIAS FORMATIVAS NAS AS DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS DOS CURSOS DE DIREITO**, de autoria de Horácio Wanderlei Rodrigues, pontua inicialmente que as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) estabelecem, de forma expressa, que os Cursos de Direito devem propiciar uma formação profissional que revele as competências nela listadas, caracterizando-as, portanto, como componentes curriculares obrigatórios. O objeto do artigo é a análise das competências expressamente contidas nas DCNs. A apreciação das competências é sequencial, considerando o texto normativo, e busca esclarecer seus conteúdos, indicar as espécies de competências contidas em cada dispositivo e sugerir formas e espaços para o seu desenvolvimento. A análise é realizada sob a forma de comentários às normas que contém as competências, utilizando elementos de Hermenêutica Jurídica e considerando o sistema normativo dentro qual estão inseridas as DCNs. A conclusão é no sentido da importância das competências na formação profissional, mas que de nada adianta as DCNs estabelecerem as competências a serem trabalhadas se o sistema de avaliação não estabelecer mecanismos para verificar se as Instituições de Educação Superior

(IES) nos seus Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPCs) e os professores nos seus planos de ensino indicam de maneira clara a forma como isso será feito; e mais do que isso, se elas estão, efetivamente, sendo trabalhadas nos diferentes componentes curriculares.

O artigo AS LEMBRANÇAS SOBRE EDUCAÇÃO, ENSINO E PROFESSORES NOS CAMINHOS DAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS DE 1834 ATÉ 1967, de autoria de Carina Deolinda Da Silva Lopes e Franceli Bianquin Grigoletto Papalia, aponta inicialmente que a educação, direito fundamental social, tem sido objeto de disciplina e normatização de todas as Constituições brasileiras, desde os primeiros diplomas legais do Brasil Colônia, porém com dados e visões diferenciadas. O objetivo do artigo é descrever como foram abordadas as competências relativas ao ensino, professores, bem como a educação era investida no contexto político em cada Constituição frente as necessidades sociais e interesses políticos de cada época. Assinala que é necessário analisar o contexto no qual tem se desenvolvido a educação no Brasil, de modo que a reflexão seja realizada considerando os aspectos históricos, econômicos e sociais de cada período. A partir de uma pesquisa de cunho qualitativo, realizada por meio de levantamento bibliográfico e documental, relata um apanhado dos dispositivos que tratam da temática nas Constituições brasileiras no período de 1834 até 1967, vislumbrando que a educação nem sempre foi prioridade no Brasil e que muitos dos seus reflexos ainda ecoam no cenário social.

O artigo CONTRATAÇÃO DE DOCENTES PARA O ENSINO SUPERIOR PRIVADO: (IN)CONFLUÊNCIAS ENTRE OS REGIMES DE TRABALHO PREVISTOS PELAS NORMAS EDUCACIONAIS E AS POSSIBILIDADES CONTRATUAIS INERENTES ÀS NORMAS TRABALHISTAS E CIVIS, de autoria de Carlos André Birnfeld, tem por foco o deslinde do seguinte problema: tendo por foco a contratação de docentes para o ensino superior privado, quais as confluências e inconfluências entre os regimes de trabalho previstos pelas normas educacionais e as possibilidades contratuais inerentes às normas trabalhistas ou civis? Para tanto, tem por objetivo o mapeamento e a sistematização das normas que regem o trabalho docente no ensino superior privado, especialmente as que regem suas funções e os regimes de trabalho preconizados pela legislação educacional para sua contratação, trazendo, em paralelo, as possibilidades contratuais trazidas pelas normas trabalhistas e civis, de forma a identificar pontos de confluência e inconfluência entre as distintas perspectivas normativas: educacional, de um lado, e trabalhista e civil, de outro. Nessa perspectiva, o artigo, inicialmente, traz o panorama normativo educacional sobre o tema, ao qual se segue o panorama das normas trabalhistas e civis aplicáveis aos docentes. Por derradeiro, traz os resultados da pesquisa, explicitando as confluências e inconfluências encontradas, tendo por foco, um a um, os regimes de trabalho preconizados pela legislação educacional, e, a seguir, os desdobramentos desses enquadramentos em relação ao dever das

instituições de ensino de contratar adequadamente e informar essas contratações corretamente ao MEC. A pesquisa tem natureza exploratória, método indutivo, e utiliza técnica de pesquisa bibliográfica, cingindo-se aos precedentes jurisprudenciais relativos ao tema, no âmbito do STF e do TST e à legislação vigente, incluídos os principais atos administrativos normativos relativos a essa legislação.

O artigo **EDUCAÇÃO JURÍDICA: UMA ANÁLISE DOS EXAMES AVALIATIVOS FRENTE AS DIRETRIZES NACIONAIS CURRICULARES**, de autoria de Carina Deolinda da Silva Lopes e Franceli Bianquin Grigoletto Papalia, visa analisar como a educação jurídica está sendo observada a partir dos exames avaliativos frente às Diretrizes Nacionais Curriculares e ao Ministério da Educação. Destaca que é importante verificar a forma como os cursos superiores estão sendo exigidos do ponto de vista avaliativo e como isso reflete no ensino superior, que ainda precisa dar ênfase na observância das Diretrizes Nacionais Curriculares, principalmente em relação a formação integral do discente e as formas de avaliação, avisando a verificação de sua aprendizagem e formação em sua completude. O objetivo primordial do artigo consiste em chamar a reflexão a respeito dos Cursos de Direito e a entrega da prestação educacional frente as formas de avaliar o ensino como um todo, para além do campo sala de aula. A pesquisa é fundamentada com base em análise bibliográfica e documental, com apresentação de dados descritivos, sendo o método dedutivo. Em conclusão, verificou que a partir do desenvolvimento e observância da resolução do MEC e das diretrizes curriculares tem ocorrido o desapego ao positivismo e a observância do indivíduo como centro da formação jurídica Humanista e menos procedimentalista.

O artigo **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 109 DE 2021: METODOLOGIAS DE ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, de autoria de Renata Pereira Barreto, tem por objetivo entender a necessidade de formas metodológicas válidas que traduzam a interdisciplinaridade entre o Direito e as Políticas Públicas, de forma sistemática e organizada, para que contribuam com a construção de conceitos e ideias, utilizando a abordagem metodológica da revisão bibliográfica. Destaca que, no Brasil, a modernização da Gestão Pública tem trazido, além dos conceitos da administração gerencial, culturas que visam maior eficiência, como a transparência e foco nos resultados, que tem sido o alvo de atuação no setor. Ressalta que, nesse sentido, dentre as transformações legislativas, a Emenda Constitucional nº 109 de 2021 representa um marco legislativo significativo ao acrescentar o §16 ao art.37 da Carta Magna e exigir dos órgãos e entidades da administração pública a avaliação das políticas. Pontual que ainda diante da relação existente, porém, questionada do Direito e Políticas Públicas, o que se busca são formas de metodologia de análise e avaliação que inter-relacionem essas duas áreas intrínsecas, que são vistas por ciências classificadas de formas distintas, da ciência jurídica e política e que precisa de uma metodologia que traduza,

em especial, a avaliação das políticas públicas a partir da modelagem jurídica. Considera, ao final, que, diante das exigências legais de análise e avaliação e não só isso, mas os resultados como forma de fundamentação das tomadas de decisão, a utilização de metodologias já existentes e aplicáveis com as devidas flexibilizações necessárias representam uma forma mais razoável de proceder com a avaliação, apontando, inclusive, técnicas em utilização que podem ser aplicadas na prática.

O artigo O DIREITO AO REFORÇO ESCOLAR E O DIREITO DA PERSONALIDADE, de autoria de Ivan Dias da Motta e Giovanna Christina Moreli Alcantara da Silva, destaca inicialmente que a educação está prevista na Constituição Federal brasileira, sendo um direito fundamental, essencial e necessário para garantir o desenvolvimento da personalidade dos indivíduos, em especial para crianças e adolescentes. Aponta que, por isso, o Estado deve garantir o acesso a uma educação igualitária, gratuita e irrestrita, para evitar os prejuízos educacionais. Indaga: As políticas públicas são as respostas do poder público para conseguir atender as necessidades da sociedade? As políticas públicas educacionais são as ferramentas necessárias para estabelecer a garantia de direitos educacionais? O reforço escolar é uma política pública eficiente para efetivar o processo de aprendizagem importante aos alunos? Para enfrentar os problemas realizou um estudo exploratório bibliográfico e através de uma pesquisa quantitativa, utilizando o método dedutivo, considerando as informações disponíveis nas bases de dados eletrônicas essenciais para a nossa sociedade para tentar entender se as necessidades educacionais dos alunos estão sendo atendidas com o reforço escolar e de forma a possibilitar a proteção dos direitos educacionais dos alunos em idade escolar.

O artigo PROJETO “EDUCADIGI”: ESTRATÉGIAS DE INCLUSÃO, EDUCAÇÃO E CAPACITAÇÃO DIGITAL PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO MÉDIO, de autoria de José Luiz de Moura Faleiros Júnior, Luiz Felipe de Freitas Cordeiro e Richard Henrique Domingos, apresenta as linhas essenciais do projeto “EducaDigi”, desenvolvido a partir das premissas da Política Nacional de Educação Digital (Lei nº 14.533/2023), especialmente a partir dos eixos da inclusão digital e da educação digital, com foco no desenvolvimento de competências digitais para estudantes do ensino médio. Trabalha com a hipótese de fomentar, por aprendizagem gamificada, personalizada e adaptável, o pensamento crítico e o acesso à informação de modo criativo e equilibrado, em sintonia com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para a redução de assimetrias pedagógicas identificadas pelo legislador por ocasião da promulgação da política nacional. Tem por objetivo geral viabilizar o cumprimento da citada lei e como objetivos específicos ampliar a inclusão digital pelo engajamento de estudantes, individualizando a assimilação de conteúdo pedagógico a partir do aprendizado adaptativo, e ampliar o rol de competências digitais. A

pesquisa é levada a efeito a partir da prototipagem de um mínimo produto viável, a ser estruturado pela coleta de subsídios em pesquisa baseada no método indutivo.

O artigo REPENSANDO AS METODOLOGIAS ATIVAS NO ENSINO JURÍDICO: O DOMÍNIO TEXTUAL COMO PARÂMETRO ESSENCIAL, de autoria de Jean Carlos Dias e Geraldo Magela Pinto de Souza Júnior, examina a importância da leitura como base para o desenvolvimento das competências e habilidades para os profissionais do Direito. Começa apontando os conceitos de competências e habilidades para, em cotejo com as diretrizes curriculares dos cursos de Direito do Brasil, apontar que qualquer metodologia aplicada no ensino jurídico deve enfatizar a importância do texto escrito e, portanto, da leitura para a prática jurídica. Especialmente aquelas classificadas como metodologias ativas, as quais parecem afastar os alunos da leitura. O trabalho segue, pois, aprofundando o tema a partir de estudos das neurociências cognitivas e comportamentais, onde explica que o ato de ler não é uma habilidade pronta, que, portanto, é papel das instituições de ensino desenvolvê-la como um domínio essencial tanto no desenvolvimento profissional quanto pessoal do jurista. Por fim, o trabalho termina justificando o domínio textual como parâmetro essencial na construção de projetos e demonstrando que, mesmo metodologias ativas podem inserir a leitura para aproximar o aluno do aprendizado jurídico.

Após mais aproximadamente três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

Universidade Federal do Rio Grande - FURG

Horácio Wanderlei Rodrigues

Associação Brasileira de Ensino do Direito - ABEDi

Vivian de Almeida Gregori Torres

Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 109 DE 2021: METODOLOGIAS DE ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CONSTITUTIONAL AMENDMENT Nº 109/2021: METHODOLOGIES FOR ANALYSIS AND EVALUATION OF PUBLIC POLICIES

Renata Pereira Barreto ¹

Resumo

Entender a necessidade de formas metodológicas válidas que traduzam a interdisciplinaridade entre o Direito e as Políticas Públicas de forma sistemática e organizada para que contribuam com a construção de conceitos e ideias, utilizando a abordagem metodológica da revisão bibliográfica, é o objetivo desse estudo. No Brasil, a modernização da Gestão Pública tem trazido além dos conceitos da administração gerencial, culturas que visam maior eficiência, como a transparência e foco nos resultados, tem sido o alvo de atuação no setor. Nesse sentido, dentre as transformações legislativas, a Emenda Constitucional nº 109 de 2021, representa um marco legislativo significativo ao acrescentar o §16 ao art.37 da Carta Magna e exigir dos órgãos e entidades da administração pública, avaliação das políticas. Ainda diante da relação existente, porém, questionada do Direito e Políticas Públicas, o que se busca são formas de metodologia de análise e avaliação que interrelacione essas duas áreas intrínsecas, porém, que são vistas por ciências classificadas de formas distintas, da ciência jurídica e política e que precisa de uma metodologia que traduza, em especial, a avaliação das políticas públicas a partir da modelagem jurídica. Porém, considera-se ao final do presente estudo que, diante das exigências legais de análise e avaliação e não só isso, mas os resultados como forma de fundamentação das tomadas de decisão, a utilização de metodologias já existentes e aplicáveis com as devidas flexibilizações necessárias, seria uma forma mais razoável de proceder com a avaliação, apontando, inclusive, técnicas em utilização que podem ser aplicadas na prática.

Palavras-chave: Emenda constitucional 109, Abordagem direito e políticas públicas-dpp, Avaliação de políticas públicas, Análises, Metodologias

Abstract/Resumen/Résumé

Understanding the need for valid methodological forms that translate the interdisciplinarity between Law and Public Policies in a systematic and organized way so that they contribute to the construction of concepts and ideas, using the methodological approach of bibliographic review, is the objective of this study. In Brazil, the modernization of Public Management has brought beyond the concepts of managerial administration, cultures that aim for greater efficiency, such as transparency and focus on results, have been the target of action in the

¹ Pesquisadora CEOE, Mestranda UNIRIO, especialista em Direito/Processo do Trabalho; Direito Digital; Direito do Trabalho Novas Tecnologias, graduada em Direito e Gestão Pública. Pesquisa financiada CEOE, (SEI no. 08012.003253/2018-45 – Senacon/MJSP).

109 of 2021 represents a significant legislative milestone by adding §16 to art.37, of the Constitution and requiring public administration bodies and entities to evaluate policies. Still in view of the existing, however, questioned relationship of Law and Public Policies, what is sought are forms of analysis and evaluation methodology that interrelate these two intrinsic areas, however, which are seen by sciences classified in different ways, legal science and policy and that needs a methodology that translates, in particular, the evaluation of public policies based on legal modeling. However, it is considered at the end of this study that, given the legal requirements for analysis and evaluation and not only that, but the results as a form of justification for decision-making, the use of existing and applicable methodologies with the necessary flexibility, would be a more reasonable way to proceed with the assessment, including pointing out techniques in use that can be applied in practice.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Constitutional amendment 109, Approach to law and public policies-dpp, Evaluation of public policies, Analyses, Methodology

1. INTRODUÇÃO

Os estudos em direito e políticas públicas avançam em um movimento de percepção e de acolhimento da ideia e do entendimento de que as políticas públicas podem e devem ser vistas por lentes diversificadas como consequência e necessidade de sua própria estrutura multidisciplinar.

Porém, o questionamento sobre a relação entre o direito e as políticas públicas ainda é presente mesmo no meio acadêmico, o que se torna ainda mais latente quando questionamos formas metodológicas válidas e possíveis que traduzam essa interdisciplinaridade de forma sistemática e organizada para que contribuam com a construção dos conceitos e ideias, visando viabilizar ferramentas e técnicas para tornar as pesquisas científicas, além de válidas e acessíveis, verificáveis e propagadas com maior fluidez não só no meio acadêmico, mas aos gestores, cidadãos, juristas e legisladores que atuarão diretamente nessa área aplicada do conhecimento.

Nos estudos jurídicos, por exemplo, as análises sob a perspectiva das políticas públicas vão além da discussão da intervenção jurídica e da administração pública nos atos de governo ou na revisão, estruturação e implementação dos programas e políticas, ampliando o entendimento da aplicação dos mecanismos jurídicos para, por exemplo, garantir não só a existência, mas os meios e fundamentos adequados de estruturação das políticas públicas, a partir da ampliação do entendimento de que o direito em si, se faz presente em todas as fases do ciclo de políticas.

Verifica-se, portanto, a necessidade de aprofundar e estruturar os estudos nessa área não só na construção dogmática, mas na estrutura metodológica, aprofundando ainda o olhar necessário dos atores sociais, com o intuito de garantir que os operadores do direito atuem de forma consciente, estruturada e fundamentada sobre os atos de Governo e na estruturação das políticas públicas, atuando não só sob o contexto de provocação do Poder Judiciário mas como aliado direto da atuação e estruturação governamental.

Utiliza-se, para o presente estudo, a abordagem metodológica de análise documental, a partir da pesquisa bibliográfica e das alterações legislativas, com o objetivo de verificar a alteração jurídica decorrente da Emenda Constitucional nº 109 de 2021, que entre outros pontos, passa a exigir a avaliação das políticas públicas e apontar metodologias de análise e avaliação de políticas que podem vir a ser usadas para atender à exigência constitucional na prática do contextos da organização pública.

Essa aproximação das duas áreas, apontada por Bucci e Souza (2022) como a criação da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP), vem alterando o posicionamento do direito e a percepção, inclusive, do poder legislativo, o que vem se demonstrando ao longo dos anos a partir das alterações legais, sendo essa, portanto, a justificativa fundamental do presente estudo, eis que, enfrenta além da discussão da exigência constitucional de avaliação, a discussão sobre as metodologias utilizadas para a demonstração e divulgação desses resultados a serem publicizados e utilizados na tomada de decisão.

No Brasil, mesmo antes da alteração legislativa inserida pela Emenda Constitucional nº 109, que altera o art. 37 da Constituição Federal, acrescentando o § 16, estabelecendo que (Brasil, 2021): “Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.”, já se verificavam estudos de análise de Políticas Públicas usando como fundamentação, por exemplo, a necessidade de prestação de contas à sociedade, os impactos das decisões e ainda questões como competência e limites diante das judicializações das demandas sociais.

Ocorre que, os estudos específicos na área do direito e políticas públicas esbarram em desafios estruturais e culturais dessas duas áreas que precisam ser ultrapassados para só então se construir formas metodológicas únicas de análise e avaliação.

A própria constituição do direito, conforme defende Sundfeld (2014), se apresenta de forma não coerente e não coesa, existindo disputas de poder com o mundo da política, sendo as políticas públicas intermediárias de disputas do espaço desses poderes entre os órgãos de controle e de política.

E como então, poderia ser diferenciado o direito nesse posicionamento, levando em consideração que o direito por si só se apresenta, ao mesmo tempo, como órgão de controle e política, não sendo, possível, portanto, dissociá-lo da política pública, de forma que as metodologias se confundem e se integram, mas por outro lado e diante da exigência legal, as formas de avaliação precisam ser probas, objetivas e úteis para se obter a melhor visão e diagnóstico das políticas avaliadas.

Nesse sentido, portanto, os próprios desafios apresentados por Sundfeld (2014) para melhorar a qualidade da relação entre políticas públicas e direito, em especial quanto a informação, diante da dificuldade de comunicação entre o mundo jurídico e o não jurídico, a realidade que não dialoga de forma fluída entre as áreas e a complexidade diante dos ônus e do custo dessa relação, esbarram em formas complexas de dificuldade de integrar as duas áreas metodologicamente, pois, de um lado, das políticas públicas, as análises quantitativas e

qualitativas são utilizadas, em especial, buscando a apresentação de métricas e resultados, enquanto as discussões jurídicas se aglomeram em textos doutrinários e de análise jurisprudencial, afastando, por si só, a presença de métodos, por exemplo, considerados de rigor científico e verificáveis.

Portanto, o que se objetiva demonstrar no presente estudo, após a contextualização da alteração legislativa em que torna obrigatória a avaliação de políticas públicas com a demonstração devida de resultados, são formas metodológicas de avaliação e análise que poderiam, desde já, suprir a necessidade dos juristas de métodos de avaliação para o cumprimento da exigência constitucional, pois, conforme verifica-se ao final do presente texto, o presente estudo defende que, apenas após a familiarização dos atores com formas metodológicas já existentes e estruturadas é que se poderia cogitar ideias de uma nova estruturação de metodologias próprias de avaliação e análise, o que não se exclui do contexto da formação do conhecimento, apenas defende, uma maior estruturação e conhecimento das formas já existentes e de fortalecimento nos estudos da área, não só direcionado para discussões econômicas e ainda do cumprimento da determinação constitucional, mas ainda quanto a obrigatoriedade de avaliação das políticas públicas e, o mais importante, a divulgação dos resultados para a estruturação da tomada de decisão estruturada.

2. O MARCO REGULATÓRIO E AS POSSIBILIDADES DIANTE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 109/2021

Antes mesmo de apontar as mudanças da legislação brasileira, em especial decorrentes da Emenda Constitucional nº 109 de 15 de Março de 2021, que dentre outras alterações, inclui o §16 ao art. 37 e até mesmo de contextualizar o cenário brasileiro frente a obrigatoriedade de avaliação e apresentação de resultados das políticas públicas, o que pressupõe a necessidade de uma metodologia de análise, se faz necessário contextualizar dentro do *policy cycle*, as perspectivas metodológicas e de análise e avaliação de políticas públicas, o que será aprofundado no próximo tópico do presente estudo.

Sobre as metodologias de análise, Sechhi (2016), por exemplo, defende a importância dos métodos analíticos de políticas públicas como forma de melhorar o processo decisório, a partir de métodos e técnicas de análise, citando como exemplo dessas técnicas, as análises de custo-benefício, custo-efetivo, redesenho incremental, mapeamento de argumentos e projeções estatísticas, o que se exige um profundo trabalho de pesquisa integrada, alertando ainda que esses métodos por si só não garantem uma acertada tomada de decisão, justamente por depender

além de fatores externos, do posicionamento dos próprios atores políticos frente às decisões, porém, podem aumentar as chances de uma correta tomada de decisão devidamente fundamentada a partir dos resultados avaliados e propriamente analisados.

Nesse sentido, Wildavsky (1979), reconhece que os analistas possuem suas próprias vivências e interesses, questionando até que ponto a racionalidade seria suficiente para as análises, visto que, para o autor, a interação social e o design político coexistem assim como as políticas e o planejamento, em congruência com o que defende Arretche (2013, p. 126) “não existe possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra”.

Por isso, considerando a análise como um instrumento de conhecimento e diagnóstico de um programa governamental, é indispensável aplicá-la, desde o momento de estruturação da formulação da agenda persistindo por todo o ciclo político, bem como elaborar um estudo nos anos seguintes, a partir das informações obtidas, a fim de exercer a prestação de contas com a sociedade ou *accountability* e avaliar seus impactos no meio em que está inserido, o que possibilita, conseqüentemente, avaliar essas políticas públicas, divulgando seus resultados para, inclusive, verificar a viabilidade de manutenção ou não dessas políticas, atuando como métrica para além dos indicadores de eficiência, economicidade, eficácia e efetividade.

O próprio art. 74 da Constituição Federal de 1988, prevê formas de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

E é nesse ponto, utilizando como premissa os indicadores de políticas públicas que Arretche (2013), por exemplo, faz uma observação de importante relevância para o presente estudo que é sobre a diferença entre análise e avaliação, sendo esta última como de possível atribuição a um desenho institucional de resultados sendo a metodologia necessária para a avaliação das políticas públicas, a partir de métodos, técnicas e ferramentas capazes de estabelecer a relação de causalidade entre as políticas públicas e os resultados, a autora aponta, por exemplo, que para a avaliação em si, a efetividade é um ponto que marca a dissociação entre a análise e a avaliação, ou seja, na prática, a partir da interpretação se a política pública, vista sob a ótica da efetividade é verificada sob a perspectiva do que se propôs, foi efetivamente cumprido.

Por isso, a alteração na legislação ao prever que não só os resultados serão divulgados, mas também, o objeto a ser avaliado é incluído nessa disponibilização, é importante para

delimitar e exigir, até certo ponto, a clareza e delimitação no objeto de estudo, o que possibilita uma melhor adequação e aplicação dos indicadores de avaliação dessas políticas.

Enquanto a avaliação da política pública é definida pela OIT (2012), como uma etapa de verificação “se as escolhas tomadas em uma determinada direção foram acertadas, é estimar o resultado de uma intervenção e seus efeitos em relação ao problema ou conflito que se pretende resolver. [...] é atribuir valor (mérito) à uma dada intervenção governamental”.

A análise mesmo não sendo o recorte do presente estudo em si é importante até mesmo para verificar o escopo do resultado da avaliação e sendo a análise possível durante todo o ciclo, entende-se que a diferenciação dos dois conceitos se faz necessária, porém, são ideias que não podem ser dissociadas e sim integradas para apresentação de um resultado mais detalhado e consistente.

Portanto, para que seja possível viabilizar a construção dessas análises e consequente avaliação dessas políticas públicas, Antico e Jannuzzi (2014), citam fatores como o ponto central justamente o controle societal, apontando que: “a mídia, os sindicatos, a sociedade civil passaram a ter maior poder de fiscalização do gasto público, exigindo o uso mais eficiente, eficaz e efetivo do mesmo, e a reorganização das atividades de planejamento em bases mais técnicas”.

Portanto, dentro do contexto de regulação e governança nas políticas públicas, a Constituição Federal, a partir da Emenda Constitucional 109 de 2021, decorrente de uma PEC considerada emergencial, de autoria de Senadores em um contexto de pandemia do Covid-19, passou a atribuir ao texto constitucional importante marco regulatório para a exigência da avaliação de políticas públicas ao alterar um dos principais artigos referentes a Administração Pública, tendo acrescentado o §16 ao teor do texto do art.37 da Constituição Federal de 1988, nos seguintes termos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021). (BRASIL, 2021)

A alteração decorrente da referida emenda não é a pioneira ao apontar a exigência de alguma forma de análise ou avaliação de política pública, porém, o contexto em que está inserida e por exigir de forma expressa em um dos principais artigos da administração pública vigente no texto constitucional, garantem o título da referida alteração legal de um verdadeiro

marco na exigência de avaliação e principalmente, de divulgação dos resultados, que se tornam exigíveis no contexto de tomada de decisão.

As alterações, no entanto, não estão sendo verificadas apenas quanto ao seu teor legislativo, pelo contrário, as tomadas de decisão do atual governo demonstram buscar formas de integrar ministérios, de forma planejada e considerando tecnicamente, os resultados das avaliações.

Nesse contexto, dentre as alterações políticas que marcaram o ano de 2023, o Ministério de Planejamento e Orçamento foi reativado sob o direcionamento da Ministra Simone Tebet, que em convergência com as medidas anunciadas pelo Governo Federal, expressou a convergência entre os três ministros da área econômica, pelo ministro da Fazenda Fernando Haddad e pela ministra de Gestão e Inovação em Serviços Públicos por Esther Dweck.

Porém, com o fim do Ministério da Economia, o governo federal criou o Ministério do Planejamento e Orçamento; o Ministério da Fazenda; o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, tendo o Ministério do Planejamento e Orçamento, cinco secretarias: Secretaria-Executiva; Secretaria de Planejamento; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria de Assuntos Econômicos, Desenvolvimento, Financiamento Externo e Integração Regional e ainda a Secretaria de Avaliação de Planejamento de Políticas Públicas.

Essa transição e movimentação da relação cada vez mais transparente entre o Governo, o mercado e a sociedade, vem se mostrando na prática da nova Gestão Pública, uma gestão gerencial, que visa uma modernização, utilizando ferramentas da administração privada, quanto ao seu viés gerencial, em especial, de cumprimento de metas e objetivo, como, por exemplo, com suas necessárias flexibilizações e adaptações e uma busca de formas mais eficientes de atuação do setor público.

Para que essa modernização do Estado pudesse ocorrer, a cultura envolvendo todo o Governo e atores sociais precisaram se adaptar, dentre as mudanças, existe uma movimentação não só nacional, de estruturação do Setor Público, a partir da Governança Pública, a qual é definida por Kissier e Heidemann (2006) como uma mudança na gestão pública quando vista a partir da ótica da Ciência política, somado a negociação, comunicação e confiança e que, originalmente, já estava voltada à associação do debate político desenvolvimentista, com foco para uma estrutura maior de gestão, de responsabilidades, de transparência e de legalidade do setor público.

Evidente que essas mudanças de modelo de gestão apresentam falhas, mas os autores apontam a necessidade de gestão estratégica e apontam ainda situações complexas na administração pública que se agravam pela ausência de transparência, sendo necessário o acesso aos resultados, dados e práticas para conhecimento das reais condições de trabalho para e na gestão pública.

Na prática, a transparência associada à Gestão Pública, tem sido vista no Brasil atrelada às práticas de auditoria, aos portais de transparência das informações, às pesquisas e coleta de dados, porém, sem o tratamento dos dados que traduzam a situação do país, não podemos considerar cumprido o objetivo de analisar as políticas públicas e ainda de utilização desses dados para fundamentar as tomadas de decisão.

Os órgãos reguladores e de fiscalização, como a Receita Federal, os Tribunais de Conta e as Secretarias, já utilizam, por exemplo, formas de metodologias de análise e inclusive, divulgam essas metodologias, o que se traduz não só como forma de educar e compartilhar o conhecimento e as ferramentas utilizadas, mas de tornar transparente os meios e métodos utilizados pelos próprios órgãos ao analisarem e avaliarem políticas públicas.

O que se verifica, porém, nessas metodologias de análise já existentes, é a cultura de informação ainda atrelada ao setor econômico, afastando as demais áreas como prioritárias e o que se espera com a alteração do texto constitucional em exigir a avaliação e divulgação de resultados é a ampliação da cultura de avaliação das políticas com divulgação dos dados para tomada de decisões em todos os setores.

3. (DES)ASSOCIAÇÃO DAS METODOLOGIAS JURÍDICAS PARA ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A preocupação e necessidade de ausência de metodologias que traduzam a dificuldade da estruturação e sistematização da análise jurídica de políticas públicas, é o que Bucci (2013) defende ao apontar que a ausência de métodos pode comprometer o desenvolvimento do campo ou abordagem, apontando como exemplo a análise jurídica das políticas públicas.

O presente estudo não considera, neste momento, o recorte apontado pela autora de análise jurídica da política pública, eis que, por entender como indissociáveis, a validade da política, o processo necessário e o enquadramento legal, por exemplo, estariam intrínsecos a própria validade e legalidade da política.

Por exemplo, no caso da previsão legal alterada pela Emenda Constitucional nº 109, em especial quanto às alterações no âmbito das avaliações de políticas públicas, discutir a análise jurídica da política, seria, em primeiro plano, analisar o arranjo jurídico e questões como a validade, os meios técnicos e legais utilizados para a implementação, manutenção e gestão dessa política e não avaliar o mérito da efetividade da política e conseqüentemente o resultado gerado.

Sendo ainda, a análise jurídica da política pública, um recorte de análise como um todo, eis que, analisar juridicamente a política, limita a discussão para a validade e o arranjo jurídico que, por exemplo, institui aquela política, assim como a legitimidade dos atores sociais e da aplicação prática.

Os estudos de Harold Lasswell, por exemplo, são apontados como precursores da ideia de ciclo político, conceito este que impacta diretamente nas perspectivas e tentativas de delimitação das fases dentro do ciclo de políticas públicas, a análise, por exemplo, aparece durante todo o ciclo de política de forma mais uniforme na doutrina, enquanto a avaliação, mesmo sendo entendida por alguns autores como sendo necessariamente posterior a implementação.

Destaca-se que as possibilidades de avaliações não se limitam apenas diante das políticas públicas já formalmente finalizadas, Bonifácio e Motta (2021, p. 344), por exemplo, apontam três fases de avaliação: a *ex ante*, anterior a implementação; a executiva para as políticas vigentes e a *ex post*, que os autores vão apontar como algumas fases já concluídas, enquanto as análises podem estar presentes nas três fases apontadas, mas os autores as definem em quatro tipos: os de produtos e materiais, os de processos, os de eficiência (ou econômica) e os de efetividade (ou de impacto).

Como referência de políticas públicas, Bucci (2013), propõe como guia apontando os elementos necessários para análise do recorte de um programa de ação, o que pressupõe uma política pública institucionalizada ou em processo de se institucionalizar, o que exclui parte do ciclo político por afastar, por exemplo, a etapa de formulação.

Questiona-se, portanto, a viabilidade no presente contexto de um movimento para a criação de formas e metodologias para o estudo do direito em políticas públicas e porque não aproveitar de métodos de análise já consolidados e pouco explorados nessa área, assim como faz a nova gestão pública ao aproveitar meios aplicados, por exemplo, na administração privada entendendo que adequações são necessárias e que, medir resultados de forma mais objetiva podem impactar diretamente nas ações políticas.

Assim como interpretar os estudos em direito e políticas públicas apenas pela ótica do direito público limita a visão e as possibilidades práticas de atuação e avaliação nos demais campos do direito e conseqüentemente em outros campos da sociedade, limitar metodologicamente o estudo dessa crescente nova área de intersecção de interesse pode ser uma forma de restringir os estudos a longo prazo, posicionamento que não se coaduna dentro de um interesse comum da sociedade.

Portanto, entender a preocupação de parametrizar uma metodologia de análise é entender a preocupação, inclusive de legitimar e tornar válidos os estudos na área, para que, de forma robusta, sustentem seus argumentos e não sejam vistos apenas sob a lente da subjetividade.

Pressupor ainda que meios metodológicos aumentariam a produção da qualidade científica nesse setor, por exemplo, é afastar a realidade da produção científica no Brasil. Bucci (2019 p. 792) reconhece que essa ausência desse tratamento de forma estruturada e sistêmica e a conseqüente dispersão da forma que o assunto é estudado dificulta o aproveitamento e defende que se reflita a questão do método para que tenha um coletivo do conhecimento evoluindo em conjunto.

A autora reconhece ainda as multi-conexões que influenciam e impactam diretamente na análise de direito e políticas públicas, mas defende uma forma de traduzir e instrumentalizar as proposições jurídicas de forma adequada e bem fundamentada com o fim de analisar problemas e contribuir com soluções, sendo essa necessidade de respeitar as condições peculiares da sociedade para a análise de política pública, por exemplo, já defendida anteriormente por Frey (2000).

Porém, a escolha desses métodos e pressupor que juristas, os mesmos que Coutinho (2013) aponta como ausentes das discussões em políticas públicas façam a escolha mais adequada e aprofundada da escolha do método para a melhor análise e avaliação do direito em políticas públicas ao que parece não se sustentaria, se levarmos em consideração que esses mesmos juristas que tendem a apresentar pesquisas bibliográficas e que ao se depararem com métodos considerados empíricos ou quantitativos, não se aprofundam.

Não se tira, no entanto, o mérito das pesquisas e produções científicas realizadas na ciência do direito, porém, o método da produção científica ainda permanece engessado em pesquisas bibliográficas, doutrinárias e jurisprudencial, logo, pressupor a sistematização a partir desse contexto para a análise e avaliação de políticas públicas não parece ser o caminho mais simples quando podemos, invertendo a lógica, usufruir de bases já consolidadas nas áreas de administração e da própria ciência política para a avaliação e análise.

Atualmente, não se verifica um método tão completo que se debruce em todas as fases, porém, as formas já previstas de utilização de métodos tendem a respeitar a fase em que a política se encontra.

Antes mesmo de pensar formas de analisar e avaliar as políticas públicas, é necessário entender que as novas formas de tecnologias de informação e comunicações possibilitam uma coleta, armazenagem e divulgação de dados maior e mais rápida, Antico e Jannuzzi (2014) apontam que, para além do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, outras instituições públicas divulgam seus registros e sistemas de controle, citando, como exemplo, os órgãos estaduais de estatística, os Ministérios em especial de estatística, saúde, educação, trabalho, desenvolvimento social, previdência social e cidades e ainda a Secretaria do Tesouro Nacional, sendo os dados públicos fonte essencial e viabilizadora das análises de políticas públicas.

Os dados como forma essencial e imprescindível para prosseguir com as análises, já era defendida por Frey (2000) como uma forma de fazer justiça, apontando, por outro lado, que “à realidade empírica, dificilmente, pode, no caso da existência de déficits de informação, deixar de dirigir uma parte dos esforços de pesquisa para esses levantamentos primários” mesmo que, por exemplo, a busca por esses dados seja um redirecionamento dos recursos, mas que se torna imprescindível do ponto de vista avaliativo.

Como é o caso de estudos estatísticos com a utilização de dados empíricos, conforme apresentam-se os estudos de Gastwith (1988), com destaque ao uso dos resultados dos estudos diretamente nas leis e políticas públicas, apontando os riscos e probabilidades, o que fortalece o planejamento dos estudos.

Para além da análise e avaliação, o monitoramento e avaliação é um conceito que toma força também a partir de alterações na legislação, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP - foi instituído pelo Decreto nº 9.834/2019, e de acordo com o decreto 11.398/2023, que altera o o Decreto nº 11.353, de 1º de janeiro de 2023, a Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos tem as seguintes competências:

- I - coordenar e propor melhorias aos processos de monitoramento e avaliação de efetividade das políticas públicas e programas governamentais, em articulação com as áreas setoriais e o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP;
- II - monitorar os benefícios financeiros, creditícios e tributários e os gastos públicos diretos, avaliando seus impactos sobre indicadores econômicos e sociais, conforme diretrizes do CMAP;
- III - analisar, elaborar e acompanhar propostas de políticas públicas, buscando contribuir, fundamentado em evidências, para o seu aperfeiçoamento; e

IV - implementar e coordenar estudos e avaliações executivas com o intuito de propor medidas para o aperfeiçoamento das políticas públicas em geral."

A Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos conta com duas diretorias. São elas:

1 - Diretoria de Monitoramento e Avaliação para o Aperfeiçoamento de Políticas Públicas
2 - Diretoria de Assuntos Econômicos

O monitoramento e avaliação, portanto, já é uma prática prevista quando consideramos a legislação que exige o controle e divulgação de resultados das políticas públicas, nesse sentido, se faz necessário esclarecer que o termo monitoramento se impõe como forma de controle político e administrativo da política pública acompanhada durante a sua execução.

Portanto, necessário apresentar um adendo para esclarecer que o monitoramento e avaliação não estão inseridos dentro da mesma fase do ciclo de política pública, sendo a primeira inserida na execução, ou seja, após a formulação e implementação da política, enquanto a avaliação pressupõe, ao menos em parte ou inicialmente uma conclusão para que seja possível verificar a efetividade da política proposta e concluída, enquanto a análise pode ser aplicada durante todo o ciclo, mesmo quando anterior a implementação.

Autores como Bonifácio e Motta (2021), por exemplo, apontam como referências de obras de Monitoramento e Avaliação no Brasil, dentre outros, os títulos e manuais: Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post (2018) dos CC-PR, MPOG, MF e CGU; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante (2018) das instituições CC-PR e IPEA; Diretrizes para a prática de avaliação no Brasil (2020) da Rede de Monitoramento e avaliação; Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos (2018) do IPEA e os textos de 2020 e 2021 do Tribunal de Contas da União sobre o Referencial de controle de políticas públicas e a Políticas públicas em dez passos.

O que se pode verificar em comum nessas obras apontadas, por exemplo, é a forma de propor o conhecimento em formato de manual ou cartilha, o que torna o entendimento direto e de linguagem simples ao que se traduz como uma forma de divulgação mais ampla da forma do conhecimento, contribuindo, inclusive, com o crescimento da abordagem em Direito e Política Pública de forma indissociada.

A metodologia do marco lógico (MML), apontada pelo Núcleo Integrado de Monitoramento e Avaliação – NIMA (2021), apresenta uma perspectiva racional do processo de formulação de políticas, “isto é, parte da seleção de um problema público e da análise de relações de causa e efeito atribuídas a ele para se definir o tipo mais viável de intervenção a se realizar”.

Considerando que os manuais apontados têm um caráter descritivo e que não pressupõe em primeiro momento, conhecimento prévio, por exemplo, matemático ou estatístico, como os necessários para uma melhor análise de custo-benefício, custo-efetivo, redesenho incremental como já apontados, são de grande relevância e são colocados como modelos a serem seguidos pelos atores sociais na efetividade da avaliação das políticas como exigência constitucional a ser cumprida.

Outras metodologias que podem ser apontadas e são apresentadas como os principais métodos dentro do contexto de avaliação principalmente econômica por Cambota e Carneiro (2018), são: experimentos aleatórios, de aplicação mais rara por exigir um elevado nível de cooperação política; os métodos não experimentais, que podem apresentar resultados variáveis; desenhos de regressão com descontinuidade e o controle sintético.

Enquanto Cunha (2006), por exemplo, aponta a avaliação acadêmica, focada na efetividade, impactos e benefícios das políticas, destacando que os indicadores são a quantificação que permite a mensuração dos resultados do programa e para além dos métodos, se faz importante ainda destacar os objetos, objetivos das políticas e os indicadores utilizados para a avaliação dessas políticas, a efetividade como ponto primordial para a indicação se a política atingiu ou não seu objetivo não se limita em si, pelo contrário, outros indicadores tais como a eficiência, eficácia e efetividade, seja de impacto, institucional ou social.

Ou seja, os métodos são múltiplos e podem ser aplicados em diversas situações variáveis, o que se verifica que, as metodologias de avaliação são suficientes para a avaliação de políticas públicas, que cabe, portanto, a necessária adequação e conhecimento dos atores e gestores das formas e etapas possíveis de avaliação para o cumprimento da exigência constitucional de avaliação e divulgação de resultados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do cenário brasileiro em que as políticas públicas não são, ainda, satisfatoriamente avaliadas e que, mesmo diante da alteração legislativa, que acrescenta um parágrafo visando expressamente a exigência de avaliação de políticas públicas, inclusive com o objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, porém, que limita essa exigência a forma prevista em lei a qual sequer está nas grandes discussões da administração pública, não existindo ainda previsão de discussão sobre o tema, sendo, portanto uma norma limitada que depende de interferência direta do legislador ordinário para só então e dependendo ainda dos

termos estabelecidos passar a ser, de fato, exigida em sua integralidade e respeitando suas características a serem definidas pelo legislador.

Portanto, se faz necessário entender que mais do que buscar metodologias e ferramentas estáticas de pesquisa, para a devida adequação da avaliação de políticas públicas e todo o complexo contexto que lhe cerca assim como todas as influências, *in puts* e *outputs* que impactam diretamente nos resultado das políticas públicas é perceber e entender que a forma de abordagem é o mais importante e não a ferramenta em si mesma, pois a multidisciplinariedade das políticas e da própria sociedade, exige um esforço de flexibilização para as adequações necessárias.

O que se defende, no entanto, não é a ausência de ferramentas, pelo contrário, entender e mapear as ferramentas existentes e até mesmo envidar esforços para a criação de metodologias próprias de avaliação sob o contexto do direito e das políticas pública é um passo importante, inclusive para o fortalecimento e estruturação dessa área, que como já apontando, sequer poderia ser dissociada.

Sendo a perspectiva de novas metodologias, apenas inquirida após verificada a maturidade dos gestores e atores que irão atuar nas avaliações e análises, estas quando for o caso, quanto as formas de utilização das metodologias já existentes diante de todas as dificuldades em tentar ao menos parametrizar formas de avaliação efetivas e com base em métodos científicos, que possam ser testados e verificados para que só então quando, de fato, existir o movimento da avaliação efetiva das políticas públicas, inclusive quando esses atores tiverem maturidade para contribuir na formulação de metodologias próprias.

Nesse sentido, a alteração da Constituição Federal, decorrente da emenda constitucional nº 109 não expõe, por exemplo, o recorte da avaliação, porém, o contexto o artigo em que foi inserido, deixa em evidência, que, neste caso, trata-se de uma avaliação completa dos resultados da política, sendo necessário, observar esse contexto na lei que vier a regular essa estrutura exigida na Constituição.

Portanto ao passo que se entende indissociável o direito e a política pública, não seria pertinente tentar desassociar as metodologias de avaliação e nesse sentido, a avaliação jurídica de política pública se apresenta como um recorte da avaliação em si, que verifica apenas a discussão legal envolvida, deixando de lado discussões necessária para a divulgação de resultados amplos conforme esperado pela alteração acrescentada pela emenda constitucional nº 109 de 2021 ao acrescentar o §16 ao art.37 da Carta Magna.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. T. S. **Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas**. Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política Ano i nº 01 jul. a dez. 2013.

ANTICO, C.; JANNUZZI, P. M. **Indicadores e a gestão de políticas públicas**. 2014. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0,5&cluster=7720578068673275697. Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm. Acesso em: 20 mai. 2023.

BRASIL. **DECRETO Nº 11.398, de 21 de JANEIRO de 2023**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11398.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

BONIFÁCIO, Robert; MOTTA, Fabrício Macedo. **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.

BUCCI, Maria Paula Dallari ; SOUZA, Matheus Silveira de. **A abordagem Direito e políticas públicas**: temas para uma agenda de pesquisa. Sequência Estudos Jurídicos e Políticos, [S. l.], v. 43, n. 90, p. 1–28, 2022. DOI: 10.5007/2177-7055.2022.e85500. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/85500>. Acesso em: 13 ago. 2023.

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

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP)**. rei - revista estudos institucionais, [s. l.], v. 5, n. 3, p. 791–832, 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i3.430. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430>. Acesso em: 3 ago. 2023.

CAMBOTA, Jacqueline Nogueira; CARNEIRO, Diego Rafael Fonseca. **Metodologias de avaliação de políticas públicas**: análise e aplicação dos principais métodos no contexto do banco do nordeste. Revista Econômica do Nordeste, [S. l.], v. 49, n. 4, p. 9–21, 2018. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/ren/article/view/945>. Acesso em: 18 set. 2023.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **O direito nas políticas públicas**. A política pública como campo multidisciplinar. Tradução. São Paulo: Editora UNESP, 2013. p. 282. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002732913>. Acesso em: 30 abr. 2023.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais**: tendências recentes e experiências no Brasil. Universidade Federal do Pará. Programa Minerva. George Washington University, 2006.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158> >. Acesso em: 08 Set. 2023.

GASTWIRTH, Joseph L. **Statistical Reasoning in Law and Public Policy Tort Law.** Evidence and Health. 1st Edition - November 28, 1988.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. **Governança pública:** novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, RJ, v. 40, n. 3, p. 479 a 502, 2006. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6826>. Acesso em: 17 ago. 2023.

NIMA. Núcleo Integrado de Monitoramento e Avaliação. **Avaliação de políticas públicas: por onde começar?** Um guia prático da metodologia do marco lógico. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2021.

OIT. **Manual de Capacitação e Informação sobre Gênero, Raça, Pobreza e Emprego:** Módulo 11 : monitoramento e avaliação de políticas públicas / Organização Internacional do Trabalho. - Brasília: OIT, 2012.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas:** diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Org.) **Direito da regulação e políticas públicas.** São Paulo: Malheiros, 2014.

WILDAVSKY, Aaron. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis.* Boston: Little, Brown & Company, 1979.