

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

CARLOS ANDRÉ BIRNFELD

IRENE PATRÍCIA NOHARA

LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO

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 Marcilio 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

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

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

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld, Irene Patrícia Nohara, Liane Francisca Hüning Pazinato – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-345-9

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

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



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

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública II teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 26 de novembro de 2025, durante o XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado na cidade de São Paulo-SP, no campus da Universidade Presbiteriana Mackenzie, entre os dias 26 e 28 de novembro de 2025.

As apresentações foram divididas em 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.

O artigo “Estrutura Invisível e Dominância Contraditória nas Instituições Públicas: conceitos, contornos e desafios de governança”, de Josélia Moreira de Queiroga, Lucas Marcello Mendonça Nascimento e Reginaldo José dos Santos, investiga os códigos tácitos, redes informais e forças simbólicas que moldam o funcionamento real das organizações públicas, propondo o conceito de “dominância contraditória” para explicar a estabilização institucional de incoerências como lógica de ação. Articulando aportes da Sociologia, Teoria Institucional, Administração Pública e Direito, os autores defendem que integridade não nasce da simples multiplicação de regras, mas da governança do invisível: zonas de incerteza, dispositivos capilares e capitais simbólicos. O texto oferece contribuições originais — definição operativa de estrutura invisível, formalização da dominância contraditória e articulação entre ambivalência normativa e punição informal — culminando em um tripé de governança que envolve voz protegida, segurança interpretativa e ação educativa instituinte.

O artigo “Mutações Constitucionais nos Direitos e no Regime de Trabalho dos Servidores Públicos: do texto original da Constituição Federal de 1988 ao atual contexto”, de Carlos André Birnfeld, sistematiza as transformações constitucionais do regime jurídico aplicável aos servidores civis ao longo de mais de três décadas, comparando o desenho institucional previsto em 1988 com o panorama normativo atualmente vigente. A investigação, de natureza exploratória e amparada em pesquisa bibliográfico-documental, revela alterações expressivas no regime funcional, na organização do serviço público e na proteção jurídica dos agentes, analisando também o precedente vinculante do STF na ADI 2.135. Ao final, o estudo evidencia os impactos estruturais dessas mutações sobre direitos, garantias e expectativas dos servidores.

O artigo “Licitações, Governança Pública e Tecnologia: caminhos para uma administração mais transparente”, de Renato Evangelista Romão e Barbara Taveira dos Santos, examina como inovações digitais — plataformas eletrônicas, IA e sistemas integrados — redesenham o campo das contratações públicas. Os autores demonstram que a combinação entre soluções tecnológicas e práticas de governança fortalece a integridade, otimiza fluxos, amplia o controle social e reduz custos, ao mesmo tempo em que previne fraudes e democratiza o acesso às oportunidades. Concluem que a integração entre governança e tecnologia constitui vetor estratégico de modernização do Estado.

O artigo “Regulamentação da Educação Física e a Promoção do Bem Comum à Luz do Agir Comunicativo”, de Matheus da Rocha Bergmann, Hilbert Maximiliano Akihito Obara e Martín Perius Haeberlin, discute a regulamentação da educação física sob perspectiva ético-comunicativa, apoiando-se na teoria do agir comunicativo de Habermas e dialogando com tradições aristotélicas e com o Estado Meritocrático de Direito. O texto reconstrói a trajetória social da regulamentação profissional, analisa decisões judiciais que desconsideram a intersubjetividade e defende que a construção de um Direito justo requer diálogo permanente com movimentos sociais e demandas coletivas.

O artigo “A Responsabilidade Penal nas Contratações Públicas e o Papel do Compliance como Mecanismo de Prevenção”, de Marcilene dos Santos Andrade, investigando o direito penal aplicado às contratações regidas pela Lei 14.133/2021, demonstra que programas de compliance bem estruturados podem reduzir significativamente riscos penais, prevenir corrupção e mitigar responsabilidades de empresas e agentes. A autora identifica desafios práticos — como a ausência de critérios objetivos para aferir a eficácia desses programas — e defende o fortalecimento da governança e o desenvolvimento de padrões de avaliação mais claros.

O artigo “Estrutura Neo-organizacional da Administração Pública: análise crítica do Decreto-lei nº 200/67”, de Luis Fernando da Cunha Matos e Vânia Maria do P. S. Marques Marinho, revisita criticamente o Decreto-lei 200/67, marco histórico da organização administrativa brasileira, destacando seus méritos, limites e descompassos em relação ao modelo democrático-constitucional contemporâneo. A análise evidencia que, embora estruturante, a norma encontra-se desatualizada frente às transformações estatais recentes, justificando sua revisão legislativa.

O artigo “Apontamentos sobre a Recente Jurisprudência do TCU e do STF sobre Responsabilização de Agentes Públicos: o erro grosseiro e a redução equitativa da indenização”, de Guilherme Henrique Lima Reinig e Otávio Sendtko Ferreira, examina a

interpretação do erro grosseiro pelo TCU e a sua constitucionalidade reconhecida pelo STF, bem como a inovadora — e controversa — aplicação da redução equitativa da indenização pelo TCU no caso da Refinaria Abreu e Lima. O estudo aponta riscos de decisões baseadas em juízos amplos de equidade, em detrimento de critérios objetivos de responsabilização.

O artigo “Improbidade Administrativa e Corrupção Empresarial: paralelo da responsabilização das pessoas jurídicas”, de Fabiano Augusto Petean, Lucas Mikael Reys Oliveira e Reinaldo Moreira Bruno, compara o regime sancionatório da improbidade administrativa com o da corrupção empresarial, destacando diferenças de tipicidade, sujeitos ativos, graus de culpabilidade e instrumentos consensuais como leniência e ANPC. A análise demonstra como esses dois sistemas dialogam e se tensionam na construção de um modelo coerente de responsabilização.

O artigo “A Nova Gestão Pública e o Diálogo Competitivo: um caminho para contratações inovadoras e eficientes”, de Marúsia Tatianna de Freitas Dias, apresenta o diálogo competitivo como instrumento estratégico de inovação introduzido pela Lei 14.133/2021. A autora relaciona o instituto aos pilares da Nova Gestão Pública — eficiência, flexibilidade e inovação — e aponta oportunidades e barreiras para sua consolidação no setor público brasileiro.

O artigo “Direito Fundamental à Reunião Familiar e Omissão Estatal: a administração consular brasileira no Haiti”, de Arthur Balthazar Caron e Anna Flávia Costa Silva, analisa a reunião familiar como direito subjetivo constitucional, especialmente quando envolve crianças, e demonstra que práticas consulares baseadas em discricionariedade soberana violam princípios constitucionais e normas contemporâneas de migração. Com base no caso do Haiti, o estudo denuncia omissões estatais recentes, agravadas pela Portaria nº 51/2024, e propõe medidas estruturantes de correção.

O artigo “Licitações para Contratações de Serviços, Obras e Bens Inovadores, Tecnológicos e Científicos”, de Antonio Ricardo Surita dos Santos, sistematiza as hipóteses de contratação inovadora previstas na Lei 14.133/2021, na Lei de Inovação (10.973/2004) e na Lei das Startups (LC 182/2021), analisando impactos sobre propriedade intelectual, risco tecnológico e fomento à pesquisa. O autor demonstra que o legislador buscou conciliar celeridade com princípios da Administração Pública, fortalecendo o uso de compras governamentais como instrumento de inovação.

O artigo “Primeiras Linhas para a Proposição de um Quadro de Análise Empírica para a Abordagem Direito e Políticas Públicas”, de Ivan César Ribeiro, propõe um Quadro de

Análise Empírica (QAE) para pesquisas que articulem direito e políticas públicas, integrando Avaliação Realista, teorias de médio alcance e análise de mecanismos causais. O autor delinea caminhos metodológicos para estudos rigorosos e replicáveis, capazes de explicar como arranjos jurídicos produzem resultados concretos.

O artigo “A PEC da Reforma Administrativa, a Vontade do Legislador e os Novos Riscos do Serviço Público”, de Kézia Sayonara Franco Rodrigues Medeiros, analisa criticamente a PEC 32/2020, discutindo seus fundamentos declarados, seus pressupostos ideológicos e seus possíveis efeitos sobre direitos, garantias e a estrutura do serviço público. A autora conjuga abordagem descritiva e exploratória, contextualizando a proposta à luz da teoria do Estado e da dogmática administrativa.

O artigo “Ética nas Organizações: fundamento aristotélico ou kantiano?”, de Saulo de Tarso Fernandes Dias, compara o paradigma aristotélico do bem comum com o paradigma kantiano do dever, examinando suas repercussões para a ética organizacional contemporânea. Argumenta que, embora distintos, ambos os modelos reforçam a importância de culturas organizacionais orientadas por valores, normas e finalidades socialmente legítimas.

O artigo “Os Modelos de Serviços de Água e Esgoto do Estado do Rio de Janeiro: a coexistência entre contratos modernos e antigos”, de João Pedro Alves de Sousa, analisa a complexa convivência entre prestação municipal direta, concessões regionalizadas e contratos de programa ainda vigentes. A partir de dados do SNIS e de pesquisa histórica, o autor discute desafios regulatórios e de governança derivados do novo marco legal do saneamento, ressaltando o papel central da AGENERSA.

O artigo “A Previsibilidade Decisória como Elemento Ético-Jurídico no Comando Militar”, de Jhéssyka Yasminni Lôbo Ferreira Fernandes Felício, Bruno Silva Ferreira e Paulo Roberto Barbosa Ramos, sustenta que previsibilidade e legalidade estrita constituem fundamentos indispensáveis para a autoridade legítima no comando militar. A partir de Weber, Gadamer e Herbert Simon, os autores demonstram que decisões previsíveis protegem a confiança, previnem arbitrariedades e favorecem disciplina voluntária.

O artigo “A Expropriação de Propriedades como Instrumento de Combate ao Trabalho Análogo ao de Escravo”, de Cintia Barudi Lopes e Sérgio Pais Júnior, examina o Projeto de Lei 1102/2023, que regulamenta o art. 243 da Constituição, consolidando a expropriação de propriedades onde forem constatadas condições análogas à escravidão. Conclui que a regulamentação é imprescindível para a efetividade do dispositivo constitucional e para a proteção da dignidade humana.

O artigo “Adequação Administrativa para Demandas por Medicamentos Não Incorporados ao SUS a partir dos Temas 6, 793 e 1.234 do STF”, de Isadora Ribeiro Correa, Juliana de Almeida Salvador Fiorilo e Edinilson Donisete Machado, argumenta que a judicialização do fornecimento de medicamentos não incorporados não assegura, por si só, efetividade ao direito à saúde. Os autores propõem a criação de instâncias administrativas regionais para análise estruturada dessas demandas, reduzindo litigiosidade e aprimorando a gestão pública.

O artigo “A Nova Lei de Licitações sob a Ótica da Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon”, de Fernanda de Magalhães Cavellani e Júlio Dias Taliberti, mostra que a aprovação da Lei 14.133/2021 decorreu da convergência dos fluxos de problema, políticas e política: a obsolescência da Lei 8.666/1993, o ambiente pós-Lava Jato e a mobilização legislativa e institucional. A análise revela que a nova lei deve ser lida como política pública estruturante, não apenas como atualização normativa.

O artigo “A (In)Constitucionalidade do Inciso III do Art. 106 da Lei 14.133/2021 frente à Estrutura Orçamentária Brasileira”, de Morgana Bellazzi de Oliveira Carvalho, Francisco Bertino Bezerra de Carvalho e Bernardo Lopez Souto Maia, discute a compatibilidade do dispositivo que autoriza a extinção contratual por falta de crédito orçamentário com o art. 167 da Constituição. Conclui que há incompatibilidades relevantes, sugerindo interpretação conforme para harmonizar o instituto à ordem fiscal e constitucional.

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

Carlos André Birnfeld

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG

Irene Patrícia Nohara

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Liane Francisca Hüning Pazinato

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG

**PRIMEIRAS LINHAS PARA A PROPOSIÇÃO DE UM QUADRO DE ANÁLISE
EMPÍRICA PARA A ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS**
**PRELIMINARY NOTES FOR THE PROPOSAL OF AN EMPIRICAL ANALYSIS
FRAMEWORK FOR THE LAW AND PUBLIC POLICY APPROACH**

Ivan César Ribeiro

Resumo

Este artigo desenvolve um Quadro de Análise Empírica (QAE) para a abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP), ampliando reflexões iniciais sobre a lacuna metodológica na investigação de arranjos jurídico-institucionais. Propomos diretrizes para pesquisas que preservem a especificidade normativa do direito e, simultaneamente, adotem lógica de inferência causal transparente. O QAE articula Avaliação Realista (tríade Contexto–Mecanismo–Resultado), teorias de médio alcance e a análise de mecanismos causais, permitindo formular hipóteses condicionais e testáveis sobre como diferentes desenhos jurídicos produzem resultados. Defendemos o arranjo jurídico-institucional como unidade de análise e delineamos estratégias combinadas de identificação (process tracing, QCA e métodos mistos), explorando variações institucionais e temporais, inclusive efeitos defasados e dependência de trajetória. Integramos o QAE aos instrumentos consolidados da DPP (Quadro de Referência e Quadro de Problemas), sugerindo um percurso de pesquisa que parte do mapeamento descritivo, avança para a modelagem de mecanismos e culmina em testes empíricos triangulados. Discutimos desafios recorrentes — complexidade sistêmica, heterogeneidade de dados, formação metodológica — e oportunidades para acumular conhecimento cumulativo aplicável ao desenho, implementação e avaliação de políticas. Ao final, sustentamos que uma agenda colaborativa de estudos-piloto, capacitação e parcerias institucionais pode consolidar um programa de pesquisa rigoroso, empiricamente fundamentado e útil para decisões públicas.

Palavras-chave: Direito e políticas públicas, Metodologia empírica, Arranjos jurídico-institucionais, Avaliação realista, Teorias de médio alcance

Abstract/Resumen/Résumé

This article develops an Empirical Analysis Framework (EAF) for the Law and Public Policy (LPP) approach, expanding initial reflections on the methodological gap in the investigation of legal-institutional arrangements. We propose guidelines for research that preserves the law's normative specificity while adopting a transparent logic of causal inference. The EAF integrates Realist Evaluation (the Context–Mechanism–Outcome triad), middle-range theory, and the analysis of causal mechanisms, enabling the formulation of conditional and testable hypotheses about how different legal designs produce outcomes. We advance the legal-institutional arrangement as the unit of analysis and outline combined identification strategies

(process tracing, Qualitative Comparative Analysis—QCA, and mixed methods), leveraging institutional and temporal variation, including lagged effects and path dependence. We tie the EAF to consolidated LPP instruments (Reference Framework and Problem Framework), proposing a research pathway that begins with descriptive mapping, proceeds to mechanism modeling, and culminates in triangulated empirical tests. We discuss recurrent challenges—systemic complexity, data heterogeneity, and methodological training—and opportunities to accumulate cumulative knowledge applicable to the design, implementation, and evaluation of policies. We conclude that a collaborative agenda of pilot studies, capacity-building, and institutional partnerships can consolidate a rigorous, empirically grounded research program that is useful for public decision-making.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Law and public policy, Empirical methodology, Legal–institutional arrangements, Realist evaluation, Middle-range theories

1 Introdução

A abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) consolidou-se no Brasil como campo interdisciplinar dedicado à compreensão de como o direito estrutura e condiciona a ação governamental. Através de sucessivas contribuições teóricas e metodológicas, a DPP desenvolveu instrumentos analíticos robustos que permitem análise sistemática dos elementos jurídico-institucionais das políticas públicas. O Quadro de Referência de Políticas Públicas, o Quadro de Problemas, e mais recentemente o Quadro Analítico do Desmonte, representam avanços significativos na capacidade de mapear, descrever e analisar o papel do direito na estruturação da ação estatal (BUCCI, 2013, 2016; RUIZ; BUCCI, 2019).

Entretanto, persiste uma lacuna significativa quanto à dimensão empírica, preocupada em como investigar sistematicamente as relações causais entre arranjos jurídico-institucionais e resultados de políticas. Como estabelecer com rigor metodológico se e como determinadas configurações normativas e institucionais efetivamente produzem os resultados pretendidos? Esta questão torna-se ainda mais relevante no contexto atual de crescente demanda por políticas baseadas em evidências e fortalecimento institucional democrático.

A importância desta questão transcende o interesse acadêmico. Em contexto de recursos públicos escassos e demandas sociais crescentes, a capacidade de identificar empiricamente quais arranjos jurídico-institucionais efetivamente funcionam, em quais condições e através de quais mecanismos, torna-se imperativa. Gestores públicos necessitam de evidências robustas para fundamentar escolhas institucionais. Legisladores precisam compreender os efeitos prováveis de diferentes desenhos normativos. Órgãos de controle requerem parâmetros objetivos para avaliar a efetividade da ação estatal.

O presente trabalho oferece reflexões iniciais para o desenvolvimento de um Quadro de Análise Empírica que preencha essa lacuna. Não se trata de proposta finalizada ou de *framework* completamente desenvolvido¹, mas de exploração preliminar de possibilidades metodológicas que preservem a especificidade da perspectiva jurídica enquanto incorporam rigor na investigação empírica. Nossa ambição é modesta, procurando apenas delinear elementos fundamentais, identificar desafios centrais e sugerir caminhos promissores para desenvolvimento futuro.

A estrutura do texto reflete este caráter exploratório. Iniciamos examinando o estado atual da abordagem DPP e a natureza da lacuna empírica identificada. Em seguida, exploramos elementos teóricos e metodológicos que podem fundamentar uma abordagem empírica adequada às

1 Nesta primeira aproximação não pretendemos esmiuçar as diferenças entre as diversas abordagens analíticas, assim usaremos *framework* e quadro de forma intercambiável. Autores como OSTROM (2007) procuraram estabelecer uma diferenciação mais nuançada entre esses conceitos.

especificidades do campo. Delineamos então direções preliminares para o desenvolvimento do quadro, sem pretensão de apresentá-lo de forma completa. Por fim, discutimos desafios e oportunidades envolvidos neste empreendimento intelectual.

2 A Necessidade de uma Abordagem Empírica em DPP

2.1 O Estado Atual da Abordagem DPP

A trajetória da abordagem Direito e Políticas Públicas no Brasil pode ser compreendida através de três fases distintas, mas complementares, cada uma representando avanços significativos na compreensão do papel do direito na estruturação e condicionamento da ação governamental.

A primeira fase, iniciada com os trabalhos pioneiros de Bucci (2002) e consolidada em Bucci (2006), estabeleceu as bases conceituais fundamentais para uma compreensão jurídica das políticas públicas que transcendesse tanto o formalismo tradicional quanto a mera importação acrítica de conceitos de outras disciplinas. Neste período, o desafio central foi demonstrar a especificidade e relevância de uma perspectiva jurídica sobre políticas públicas, distinguindo-a tanto da análise administrativa quanto da ciência política. Esta fase fundacional foi importante para estabelecer a legitimidade acadêmica do campo e delinear seus contornos epistemológicos básicos.

A segunda fase, marcada pela publicação de “Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas” (BUCCI, 2013), representou salto qualitativo na sistematização teórica da abordagem. A obra estabeleceu os fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas propriamente dita, articulando conceitos fundamentais como programa de ação governamental, arranjo institucional e processo de políticas públicas em *framework* teórico coerente. Foi também neste período que emergiu o Quadro de Referência de Políticas Públicas (BUCCI, 2016), oferecendo estrutura sistemática para análise jurídico-institucional que se tornou referência metodológica central para pesquisadores da área.

A terceira e atual fase tem sido caracterizada pela diversificação e especialização dos instrumentos analíticos. O Quadro de Problemas de Políticas Públicas (RUIZ; BUCCI, 2019) expandiu as possibilidades de ferramentas metodológicas a serem utilizadas em situações de menor institucionalização, reconhecendo que nem todas as intervenções estatais apresentam o grau de estruturação presumido pelo Quadro de Referência. Simultaneamente, emergiram *frameworks* especializados para contextos específicos, refletindo a maturidade crescente do campo e sua capacidade de responder a desafios analíticos diferenciados.

Estes desenvolvimentos sucessivos permitiram avanços na capacidade de compreender, mapear e analisar o desenho jurídico-institucional das políticas públicas. Os quadros desenvolvidos têm sido aplicados com sucesso em diversas áreas, desde políticas sociais até regulação econômica, demonstrando sua versatilidade e relevância prática. Pesquisadores têm utilizado estes instrumentos para identificar aspectos críticos dos arranjos jurídicos que explicam variações de desempenho, “*gaps*” de implementação e problemas de coordenação.

Contudo, apesar destes avanços notáveis, a capacidade de investigar empiricamente como estes arranjos efetivamente produzem resultados permanece limitada. Os instrumentos existentes são predominantemente descritivos e analíticos, oferecendo excelentes ferramentas para mapear e compreender a estrutura jurídico-institucional das políticas, mas limitadas em sua capacidade de estabelecer relações causais robustas entre estas estruturas e os resultados observados.

2.2 A Natureza da Lacuna Empírica

A lacuna empírica identificada não é meramente técnica ou metodológica, e reflete desafio epistemológico fundamental sobre como articular análise normativa e investigação empírica mantendo a especificidade da perspectiva jurídica. O direito, como objeto de análise, apresenta características que o distinguem de outros fenômenos sociais e que criam desafios únicos para investigação empírica.

Primeiramente, o direito opera simultaneamente como variável independente (causa), variável dependente (efeito) e contexto condicionante nas políticas públicas. Uma nova lei pode ser vista como causa de mudanças comportamentais, como resultado de pressões políticas e sociais, e como elemento do contexto institucional que condiciona outras relações causais. Esta multiplicidade de papéis dificulta a aplicação direta de métodos de inferência causal desenvolvidos para contextos em que a distinção entre causa e efeito é mais clara.

Em segundo lugar, o direito frequentemente produz seus efeitos através de mecanismos indiretos e mediados. Uma norma não causa diretamente uma mudança social, mas cria possibilidades, altera incentivos, modifica expectativas e estrutura interações que, por sua vez, podem ou não levar aos resultados pretendidos. Esta cadeia causal complexa e contingente resiste a análises simplificadas que buscam estabelecer relações diretas entre variáveis.

Terceiro, a efetividade do direito é profundamente dependente do contexto. A mesma norma pode produzir resultados radicalmente diferentes dependendo da capacidade institucional local, da cultura jurídica prevalente, da configuração de atores e interesses, e de múltiplos outros fatores contextuais. Esta sensibilidade contextual sugere que generalizações sobre efetividade normativa devem ser sempre condicionais e qualificadas.

Quarto, existe tensão entre a natureza prescritiva do direito e a natureza descritiva da análise empírica. O direito lida com o “dever ser”, estabelecendo normas e objetivos. A análise empírica lida com o “ser”, descrevendo e explicando o que efetivamente ocorre. Articular estas duas dimensões sem reduzir uma à outra representa desafio conceitual significativo (RIBEIRO, BUCCI, 2026).

2.3 Implicações para a abordagem DPP

A persistência desta lacuna empírica tem implicações importantes para o desenvolvimento da abordagem DPP. Sem capacidade robusta de investigação empírica, a abordagem corre risco de permanecer limitada a análises descritivas e normativas, com capacidade reduzida de gerar conhecimento cumulativo sobre o que efetivamente funciona em políticas públicas.

Esta limitação é particularmente problemática no contexto atual de crescente demanda por políticas baseadas em evidências. Gestores públicos, legisladores e órgãos de controle necessitam não apenas de análises sobre como as políticas deveriam funcionar segundo seu desenho normativo, mas evidências sobre como efetivamente funcionam na prática. A incapacidade de fornecer tais evidências pode marginalizar a perspectiva jurídica em debates sobre políticas públicas, relegando-a a papel secundário frente a abordagens econômicas e sociológicas que desenvolveram arsenais metodológicos mais robustos para investigação empírica.

Adicionalmente, sem investigação empírica sistemática, torna-se difícil acumular conhecimento sobre padrões e regularidades no funcionamento de arranjos jurídico-institucionais. Cada análise permanece isolada, sem contribuir para corpo teórico mais amplo sobre como o direito efetivamente opera na estruturação de políticas públicas. Esta fragmentação impede o desenvolvimento de teorias mais robustas e generalizáveis.

Por outro lado, o desenvolvimento de capacidade empírica robusta pode abrir novas fronteiras para a abordagem DPP. Permitiria não apenas testar hipóteses sobre efetividade de diferentes arranjos, mas também identificar mecanismos causais não antecipados, descobrir condições contextuais críticas, e gerar conhecimento para aprimoramento institucional. A investigação empírica sistemática pode revelar como o direito realmente funciona como tecnologia de governo, superando tanto idealizações normativas quanto ceticismos infundados.

3 Elementos Fundamentais para uma Abordagem Empírica

3.1 A Perspectiva Realista como Fundamento Teórico

A Avaliação Realista, desenvolvida por Pawson e Tilley (1997) e refinada em trabalhos posteriores, oferece perspectiva teórica e metodológica particularmente adequada para superar algumas das limitações identificadas na investigação empírica de políticas públicas sob perspectiva jurídica. Ao contrário de abordagens que buscam estabelecer efeitos médios universais através de desenhos de pesquisa experimental ou quase-experimental, a abordagem realista parte do reconhecimento de que políticas públicas são intervenções em sistemas sociais complexos, cujos efeitos dependem do contexto em que são implementadas e dos mecanismos que são (ou não) ativados.

A reformulação da questão avaliativa é central nesta perspectiva. Ao invés de perguntar simplesmente “*a política funciona?*”, a avaliação realista questiona “*o que funciona, para quem, em que circunstâncias e como?*”. Esta reformulação aparentemente simples tem implicações profundas para o desenho de pesquisa em DPP. Reconhece-se que o mesmo arranjo jurídico-institucional pode produzir resultados bastante diferentes dependendo do contexto de implementação, dos atores envolvidos e dos mecanismos específicos ativados.

A tríade Contexto-Mecanismo-Resultado (C-M-R) constitui o núcleo analítico desta abordagem. Contextos referem-se às condições preexistentes que condicionam a operação de políticas. Não se trata apenas de características socioeconômicas, mas também arranjos institucionais prévios, culturas organizacionais, histórias de políticas anteriores e configurações de poder local. Mecanismos são os processos através dos quais as intervenções produzem, ou falham em produzir, mudança. Não se trata das atividades da política em si, mas as respostas que estas atividades geram nos sujeitos afetados. Resultados são as consequências observadas da política, os efeitos concretos que emergem da interação complexa entre contextos e mecanismos, reconhecendo-se que estes não são produtos diretos e invariantes da intervenção, mas sim padrões de mudança (ou permanência) que variam conforme o contexto e os mecanismos ativados.

Esta conceitualização tem implicações particularmente importantes para a análise jurídica de políticas públicas. O direito pode operar tanto como elemento do contexto, estabelecendo as regras do jogo dentro das quais a política opera, quanto como parte do próprio mecanismo, quando mudanças normativas alteram incentivos ou possibilidades de ação dos atores. Por exemplo, a existência de uma obrigação legal de matrícula escolar universal opera como contexto para programas educacionais, mas a introdução de condicionalidades em programas de transferência de renda funciona como mecanismo que altera comportamentos familiares em relação à educação.

A perspectiva realista também reconhece que políticas públicas raramente operam através de um único mecanismo, mas tipicamente envolvem múltiplos processos causais operando simultaneamente, às vezes de forma sinérgica, às vezes de forma contraditória. Um programa de microcrédito, por exemplo, pode operar através de mecanismos econômicos (alívio de restrição creditícia), psicológicos (aumento de autoestima e empoderamento), sociais (criação de redes de apoio) e institucionais (formalização de atividades econômicas). O resultado observado emerge da interação complexa entre estes diferentes mecanismos e o contexto em que operam.

3.2 Teorias de Médio Alcance e Construção de Conhecimento Cumulativo

O conceito de teorias de médio alcance, desenvolvido ao longo dos anos por Robert Merton (1948, 1968) como alternativa aos extremos da grande teorização abstrata e do empirismo descritivo, oferece um framework epistemológico apropriado para articular conhecimento sobre políticas públicas na perspectiva DPP. Teorias de médio alcance são *“teorias que se situam entre as pequenas, mas necessárias hipóteses de trabalho que surgem abundantemente durante rotinas de pesquisa diária e os esforços sistemáticos totalizantes para desenvolver uma teoria unificada que explicará todas as uniformidades observadas”* (MERTON, 1968, p. 39).

No contexto da abordagem DPP, teorias de médio alcance permitem articular proposições testáveis sobre relações entre arranjos jurídico-institucionais específicos e resultados de políticas, mantendo sensibilidade às condições contextuais que moderam estas relações. Diferentemente de teorias abstratas que presumem validade universal, teorias de médio alcance reconhecem explicitamente seus limites de aplicação e as condições sob as quais são válidas.

Consideremos, por exemplo, a questão da participação social em políticas públicas. Uma teoria abstrata poderia afirmar que “participação social melhora políticas públicas”. Trata-se de uma proposição tão geral que se torna quase impossível de testar ou refutar. No outro extremo, uma observação empírica específica poderia notar que “o conselho municipal de saúde de São Paulo influenciou a alocação orçamentária em 2023”, o que seria uma informação útil, mas de generalização limitada. Uma teoria de médio alcance proporia algo como afirmar que “conselhos participativos melhoram a adequação de políticas às necessidades locais quando combinados com (a) capacidade organizacional da sociedade civil, (b) recursos para participação efetiva, (c) poder decisório real sobre aspectos relevantes da política, e (d) mecanismos de *accountability* que garantam consideração das deliberações”.

Esta formulação de médio alcance oferece várias vantagens. Primeiro, é suficientemente específica para gerar previsões testáveis, ou seja, podemos examinar empiricamente se a presença das condições especificadas está associada a melhor adequação das políticas. Segundo, reconhece

explicitamente condições limitantes, pois não presume que participação sempre melhora políticas, mas em realidade especifica quando e como isso ocorre. Terceiro, permite acumulação de conhecimento, já que estudos em diferentes contextos podem confirmar, refutar ou refinar as condições identificadas.

A construção de teorias de médio alcance em DPP requer atenção particular às especificidades do contexto jurídico-institucional brasileiro e latino-americano. Teorias desenvolvidas em contextos de *Common Law* podem não se aplicar diretamente a sistemas de *Civil Law*. Arranjos que funcionam em contextos de alta capacidade estatal podem falhar em contextos de capacidade heterogênea. O processo de construção teórica deve, portanto, ser sensível a estas especificidades contextuais enquanto busca identificar padrões e regularidades que transcendam casos individuais.

3.3 Mecanismos Causais e o Papel do Direito

A identificação e análise de mecanismos causais representa elemento central para compreender como o direito efetivamente produz mudança social nas políticas públicas. Mecanismos causais diferem fundamentalmente de correlações estatísticas ou associações observadas. Trata-se de processos ou entidades através dos quais uma causa produz seu efeito, explicitando os passos intermediários da cadeia causal (HEDSTRÖM; SWEDBERG, 1998).

No contexto jurídico, a análise de mecanismos é particularmente importante porque o direito raramente produz efeitos diretos e imediatos. Uma lei não causa automaticamente mudança comportamental, ela opera através de processos intermediários complexos que podem ou não ser ativados dependendo do contexto. Compreender estes mecanismos ajuda a explicar por que a mesma norma pode produzir resultados diferentes em contextos distintos.

O exemplo das leis de transparência pública ilustra bem a complexidade dos mecanismos causais em políticas públicas. Quando uma lei de transparência é promulgada, muitos assumem que ela automaticamente reduzirá a corrupção, mas a realidade é bem mais complexa:

- A lei cria a obrigação formal de publicar informações governamentais, mas para que isso ocorra na prática, os órgãos públicos precisam desenvolver toda uma infraestrutura operacional. Sistemas de informação devem ser criados, procedimentos estabelecidos e servidores treinados. Se essa capacidade institucional não existir, a lei não sairá do papel.
- Mesmo quando as informações são publicadas, elas precisam ser acessadas e compreendidas pela sociedade. Cidadãos e organizações da sociedade civil devem não apenas ter acesso técnico aos dados, mas também capacidade de analisá-los e identificar possíveis

irregularidades. A imprensa investigativa e organizações especializadas frequentemente cumprem esse papel intermediário essencial.

- Quando irregularidades são identificadas, ainda é necessário que sejam denunciadas aos órgãos competentes e que estes tenham condições de investigar e punir. Todo esse processo só gera o efeito preventivo desejado se os gestores públicos perceberem que há probabilidade real de serem detectados e punidos, modificando assim seus comportamentos.

O sucesso da política depende, portanto, de toda essa cadeia funcionar adequadamente. Basta um elo fraco para comprometer o resultado esperado. O direito opera através de diversos tipos de mecanismos. Alguns alteram incentivos econômicos, estabelecendo multas por descumprimento ou benefícios por adesão. Outros criam capacidades ao estabelecer direitos exercíveis e procedimentos acionáveis pelos cidadãos. Há também mecanismos simbólicos que modificam percepções sociais, legitimando certas demandas enquanto estigmatizam comportamentos inadequados. Por fim, existem mecanismos de coordenação que facilitam a ação coletiva ao estabelecer padrões comuns e pontos de referência compartilhados.

A análise de mecanismos no contexto DPP deve considerar também a interação entre diferentes níveis. Coleman (1990) demonstra como fenômenos macro-sociais frequentemente envolvem transições entre níveis, iniciando com as condições macro (como normas jurídicas), que afetam por sua vez comportamentos individuais (nível micro), que ao final agregam-se em novos padrões macro (resultados sociais). Esta perspectiva multi-nível é particularmente relevante para compreender como o direito, operando no nível macro das estruturas institucionais, efetivamente produz mudanças no nível micro dos comportamentos individuais que, agregados, geram os resultados sociais observados.

3.4 O Arranjo Jurídico-Institucional como Unidade de Análise

Uma contribuição distintiva da abordagem DPP tem sido a conceituação do arranjo jurídico-institucional como elemento central da análise de políticas públicas. Esta perspectiva reconhece que políticas públicas não são meros conjuntos de normas ou decisões administrativas isoladas, mas configurações complexas de elementos jurídicos e institucionais articulados para produzir determinados resultados sociais. Para fins de investigação empírica, propõe-se o arranjo jurídico-institucional como unidade de análise primária. Este arranjo compreende o conjunto articulado de:

- a) Normas: leis, decretos, portarias, resoluções e outros instrumentos normativos;
- b) Competências: distribuição de atribuições entre órgãos e entes federativos;
- c) Procedimentos: fluxos decisórios e operacionais estabelecidos;

- d) Recursos: orçamentários, humanos, informacionais e tecnológicos;
- e) Mecanismos de coordenação: instâncias de pactuação, sistemas de monitoramento, instrumentos de indução.

Esta escolha da unidade de análise tem várias implicações metodológicas importantes. Primeiro, permite capturar a natureza sistêmica e interconectada dos elementos que compõem uma política pública. Um programa de habitação social, por exemplo, não pode ser adequadamente compreendido analisando apenas a lei que o criou ou o órgão que o implementa, mas requer exame do conjunto articulado de normas (lei federal, decretos regulamentadores, portarias operacionais), instituições (ministério, caixa econômica, prefeituras), procedimentos (cadastramento, seleção, contratação), recursos (orçamento federal, contrapartidas locais) e mecanismos de coordenação (conselhos, sistemas de informação) que o viabilizam.

Segundo, facilita comparações significativas entre diferentes contextos. Arranjos jurídico-institucionais similares em diferentes municípios ou estados podem ser sistematicamente comparados para identificar regularidades e variações. Esta comparabilidade é essencial para a construção de conhecimento cumulativo sobre o que funciona, em quais condições e por quê. Permite também identificar quais elementos do arranjo são críticos para seu funcionamento e quais são secundários ou substituíveis.

Terceiro, possibilita a investigação de mudanças institucionais ao longo do tempo. Reformas em políticas públicas frequentemente alteram aspectos específicos do arranjo mantendo outros constantes, criando oportunidades naturais para análise de seus efeitos diferenciais. A transição de programas de transferência de renda anteriores para o Bolsa Família, por exemplo, oferece rica variação temporal para análise empírica de como mudanças em elementos específicos do arranjo (unificação de programas, alteração de valores, modificação de condicionalidades) afetaram resultados.

4 Direções Preliminares para Desenvolvimento do Quadro

4.1 Dimensões Analíticas Fundamentais

Embora o Quadro de Análise Empírica completo ainda esteja em desenvolvimento e não seja objeto de apresentação detalhada neste texto preliminar, é possível delinear algumas dimensões analíticas fundamentais que deverão estruturá-lo. Estas dimensões emergem da reflexão sobre as especificidades da análise empírica em DPP e dos desafios metodológicos identificados.

A primeira dimensão refere-se à **identificação e operacionalização de variáveis jurídico-institucionais**. Como traduzir conceitos abstratos como “segurança jurídica”, “capacidade regulatória” ou “coordenação federativa” em variáveis que possam ser sistematicamente observadas e mensuradas? Esta dimensão envolve o desafio de capturar elementos normativos, institucionais e procedimentais de forma que permitam análise sistemática sem perder as nuances e complexidades que caracterizam o fenômeno jurídico.

A operacionalização não pode ser meramente quantitativa, pois reduzir o direito a números seria perder sua essência normativa e institucional. Ao mesmo tempo, algum grau de sistematização é necessário para permitir comparações e identificação de padrões. A solução pode estar em abordagens mistas que combinem indicadores quantitativos (número de normas, tempo de tramitação, recursos alocados) com avaliações qualitativas sistemáticas (clareza normativa, coerência do quadro regulatório, legitimidade dos procedimentos).

A segunda dimensão central é o **mapeamento de mecanismos causais e suas condições de ativação**. Como identificar e documentar os processos através dos quais arranjos jurídicos produzem (ou falham em produzir) as mudanças pretendidas? Esta dimensão requer atenção aos múltiplos níveis em que mecanismos operam, do macro-institucional ao micro-comportamental, e às interações entre diferentes processos causais.

O mapeamento de mecanismos não pode ser feito abstratamente, mas deve ser empiricamente fundamentado através da combinação de diferentes fontes de evidência. Documentos oficiais revelam a teoria do programa implícita no desenho normativo, enquanto entrevistas com gestores e beneficiários mostram como a política é efetivamente percebida e vivenciada. A observação direta de processos captura dinâmicas informais não documentadas, e a análise sistemática de dados identifica padrões e regularidades que emergem ao longo do tempo. Cada fonte de evidência traz informações sobre aspectos diferentes do mecanismo, e sua triangulação fortalece a compreensão de como a política realmente opera.

A terceira dimensão fundamental envolve **estratégias de identificação causal** adaptadas ao contexto jurídico-institucional. Como estabelecer relações causais robustas quando experimentos randomizados são geralmente inviáveis e múltiplas influências operam simultaneamente? Esta dimensão requer adaptação criativa de métodos de inferência causal ao contexto específico da análise jurídico-institucional.

Estratégias promissoras incluem o aproveitamento de variações naturais ou institucionais (por exemplo, municípios que adotaram determinada política em momentos diferentes), a construção de contrafactuais plausíveis (o que teria ocorrido na ausência da intervenção), e o uso de métodos

mistos que combinem evidências quantitativas e qualitativas. A chave é reconhecer que nenhum método isolado será suficiente, uma vez que a robustez virá da triangulação entre diferentes abordagens e fontes de evidência.

Uma quarta dimensão essencial é a **análise temporal e processual**. Como incorporar o fato de que políticas públicas frequentemente apresentam efeitos defasados, cumulativos ou sujeitos a processos de *path dependence*? O direito não produz efeitos instantâneos, há tempo necessário para implementação, adaptação, aprendizado. Alguns efeitos só se manifestam no longo prazo, outros podem ser inicialmente fortes, mas decair com o tempo (RIBEIRO, 2022).

A análise temporal deve considerar diferentes horizontes e ritmos. Mudanças normativas podem gerar reações imediatas (antecipação, resistência) mas seus efeitos estruturais podem levar anos para se consolidar. Processos de institucionalização são graduais e não-lineares. Momentos críticos (*critical junctures*) podem criar oportunidades para mudanças rápidas que depois se estabilizam em novas trajetórias (COLLIER, 1991).

4.2 Integração com Instrumentos Existentes da Abordagem DPP

Não se pretende com o Quadro de Análise Empírica substituir os instrumentos já desenvolvidos e consolidados pela abordagem DPP, mas complementá-los e potencializá-los. O Quadro de Referência de Políticas Públicas permanece instrumento valioso para mapeamento descritivo abrangente dos elementos jurídico-institucionais. O Quadro de Problemas oferece estrutura essencial para análise de situações de menor institucionalização ou em processo de construção. O QAE adiciona a estes instrumentos a dimensão de investigação empírica sistemática das relações causais.

Esta complementaridade sugere possibilidades produtivas de uso integrado dos diferentes *frameworks*. Um percurso de pesquisa poderia iniciar com o Quadro de Problemas para delimitar e estruturar a questão de política pública em análise, identificando atores, interesses, recursos e constrangimentos. Em seguida, o Quadro de Referência seria utilizado para mapear sistematicamente os elementos jurídico-institucionais da política, gerando descrição detalhada de sua arquitetura normativa e institucional. Por fim, o QAE seria aplicado para investigar empiricamente hipóteses específicas sobre relações causais entre elementos do arranjo e resultados observados.

Esta sequência não é rígida, uma vez que diferentes questões de pesquisa podem requerer diferentes combinações e ordenamentos. Em alguns casos, a investigação empírica pode revelar problemas ou lacunas que motivem retorno aos quadros descritivos para aprofundamento. Em outros, a análise descritiva pode gerar hipóteses que orientem a investigação empírica subsequente. O importante é

reconhecer que os diferentes instrumentos oferecem lentes complementares para compreensão do fenômeno complexo das políticas públicas.

A integração também pode ocorrer no nível dos resultados. Achados empíricos sobre efetividade de diferentes arranjos podem informar a aplicação futura dos quadros descritivos, sugerindo quais elementos merecem atenção especial. Padrões identificados através da aplicação sistemática dos quadros descritivos podem gerar hipóteses para investigação empírica. Este diálogo contínuo entre descrição, análise e investigação empírica é essencial para o avanço do conhecimento no campo.

4.3 Abordagens Metodológicas Promissoras

Embora o detalhamento de técnicas metodológicas específicas esteja além do escopo deste texto introdutório, é importante sinalizar algumas abordagens que se mostram particularmente promissoras para a investigação empírica em DPP.

O *process tracing* emerge como método importante para investigação de mecanismos causais. Diferentemente de métodos que se baseiam primariamente em correlações estatísticas, esta abordagem examina evidências sobre os passos intermediários que conectam causas putativas a efeitos observados. No contexto DPP, isso significa rastrear como mudanças normativas efetivamente se traduzem (ou não) em mudanças institucionais, comportamentais e, ultimamente, em resultados sociais (GEORGE e BENNETT, 2005).

A aplicação de *process tracing* requer atenção cuidadosa à qualidade e diversidade das evidências. Documentos oficiais revelam intenções e procedimentos formais. Entrevistas com atores-chave capturam percepções, estratégias e dinâmicas informais. Observação de processos identifica práticas não documentadas. Dados administrativos mostram padrões e tendências. A triangulação entre estas diferentes fontes fortalece as inferências sobre a operação de mecanismos.

A Análise Configuracional Qualitativa (QCA) oferece abordagem sistemática para análise de causalidade complexa em número médio de casos, situação típica em estudos comparativos de políticas públicas. Diferentemente de métodos estatísticos convencionais que buscam estimar efeitos médios de variáveis individuais, QCA identifica configurações de condições que são suficientes ou necessárias para produzir determinado resultado (RAGIN, 1987).

QCA é particularmente apropriada para DPP porque reconhece que causalidade em políticas públicas é frequentemente determinada por “configurações”. Não é, portanto, uma variável isolada, mas uma combinação específica de fatores que produz o resultado. Também acomoda equifinalidade, ou seja, o reconhecimento de que diferentes caminhos podem levar ao mesmo resultado. Um programa pode ser bem-sucedido através da combinação de forte liderança política e

recursos abundantes, ou através da combinação de participação social efetiva e capacidade técnica, mesmo com recursos limitados (VON BERTALANFFY, 1968).

Métodos mistos representam não apenas justaposição de técnicas qualitativas e quantitativas, mas sua integração sistemática onde diferentes abordagens iluminam diferentes aspectos do fenômeno estudado. No contexto do QAE, a integração de métodos pode ocorrer de várias formas. Estudos podem usar análise quantitativa para identificar padrões gerais e análise qualitativa para compreender mecanismos subjacentes. Ou podem usar métodos qualitativos para gerar hipóteses que são então testadas quantitativamente (KAHWATI e KANE, 2020).

A chave para métodos mistos efetivos é a integração no nível do desenho de pesquisa, não apenas na coleta de dados. Isso significa que as diferentes componentes da pesquisa devem ser desenhadas para se complementarem, com cada método respondendo a questões que o outro não pode adequadamente endereçar. A integração também deve ocorrer na interpretação, onde evidências de diferentes fontes são sintetizadas para gerar compreensão mais completa.

5 Desafios e Oportunidades

5.1 Desafios Metodológicos e Epistemológicos

O desenvolvimento de um Quadro de Análise Empírica para a abordagem DPP enfrenta desafios significativos que devem ser reconhecidos e endereçados. Estes desafios não são meramente técnicos, mas refletem questões epistemológicas fundamentais sobre a natureza do conhecimento jurídico e suas relações com a investigação empírica.

O primeiro e talvez mais fundamental desafio é a complexidade inerente às políticas públicas como objeto de análise. Políticas públicas são fenômenos multi-nível, multi-ator e multi-dimensional que resistem a simplificações analíticas. Envolvem interações entre normas, instituições, atores, recursos e processos em configurações que são simultaneamente únicas e padronizadas. Capturam esta complexidade sem tornar a análise intratável representa desafio metodológico central.

A complexidade manifesta-se de várias formas. Interações múltiplas entre componentes do sistema podem gerar efeitos emergentes não previsíveis a partir da análise de componentes isolados. Circuitos de realimentação (“*feedback loops*”) podem amplificar ou amortecer efeitos de forma não-linear. A dependência da trajetória (“*path dependence*”) pode fazer com que pequenas diferenças iniciais gerem trajetórias divergentes. Embora o framework proposto incorpore análise de configurações e interações, fenômenos verdadeiramente complexos podem requerer abordagens complementares ainda em desenvolvimento.

Um segundo desafio é a disponibilidade e qualidade de dados sobre aspectos jurídico-institucionais das políticas públicas. Diferentemente de variáveis socioeconômicas, que são regularmente coletadas por sistemas estatísticos oficiais, muitos aspectos relevantes dos arranjos jurídico-institucionais não são sistematicamente documentados ou mensurados. Informações sobre processos decisórios, mecanismos de coordenação, práticas administrativas e dinâmicas institucionais são frequentemente fragmentadas, desatualizadas ou simplesmente inexistentes.

Este problema é particularmente agudo em contextos subnacionais brasileiros, onde a capacidade de produção e sistematização de informações varia enormemente. Enquanto alguns municípios e estados mantêm sistemas robustos de informação, outros operam com registros precários e assistemáticos. Esta heterogeneidade na disponibilidade de dados pode introduzir vieses sistemáticos na análise, onde contextos com melhor informação são sobre-representados nas conclusões.

O terceiro desafio significativo refere-se à capacitação e formação metodológica. A aplicação plena do QAE requer familiaridade com conceitos e técnicas que não fazem parte da formação jurídica tradicional. Lógica de inferência causal, métodos de análise sistemática, técnicas de coleta e análise de dados, todas estas competências são essenciais, mas geralmente ausentes nos currículos de direito. Isso sugere necessidade de investimento significativo em formação complementar para pesquisadores interessados em aplicar o *framework*.

A questão da capacitação não se limita a aspectos técnicos. Requer também mudança de mentalidade, fazendo a transição da análise puramente normativa ou doutrinária para investigação empírica sistemática. Isso envolve desenvolver a habilidade e conforto em lidar com incerteza, reconhecimento de limitações, e disposição para ter hipóteses refutadas por evidências. Para pesquisadores formados em tradição jurídica que valoriza argumentação e interpretação, esta transição pode ser desafiadora.

Um quarto desafio é a tensão entre rigor metodológico e relevância prática. Análises metodologicamente rigorosas frequentemente requerem simplificações e abstrações que reduzem sua aplicabilidade direta para tomada de decisão. Por outro lado, análises que capturam toda a complexidade relevante para gestores podem sacrificar clareza causal e generalização (RIBEIRO, 2022). O QAE busca equilíbrio entre estes extremos, mas navegar esta tensão requer julgamento cuidadoso em cada aplicação.

5.2 Oportunidades e Potencialidades

Apesar dos desafios identificados, as oportunidades abertas pelo desenvolvimento de capacidade empírica robusta na abordagem DPP são significativas e promissoras. Estas oportunidades

transcendem o interesse acadêmico, oferecendo potencial para contribuições práticas relevantes para o aprimoramento das políticas públicas brasileiras.

A primeira e mais óbvia oportunidade é o desenvolvimento de conhecimento empiricamente fundamentado sobre o que efetivamente funciona em políticas públicas sob perspectiva jurídico-institucional. Ao invés de debates baseados em preferências ideológicas ou intuições não testadas, seria possível construir base de evidências sobre quais arranjos institucionais são mais efetivos, em quais condições e através de quais mecanismos. Este conhecimento seriam de valor inestimável para gestores públicos, legisladores e órgãos de controle.

Particularmente promissora é a possibilidade de desenvolver teorias de médio alcance específicas ao contexto brasileiro e latino-americano. Muitas teorias sobre políticas públicas foram desenvolvidas em contextos institucionais muito diferentes, em democracias consolidadas, estados de bem-estar social maduros, burocracias weberianas. O contexto brasileiro e latino-americano apresenta características distintivas, com alta desigualdade, capacidade estatal heterogênea, federalismo complexo, judicialização intensa, informalidade prevalente. Compreender como o direito opera neste contexto específico pode gerar contribuições teóricas originais e praticamente relevantes.

O desenvolvimento do QAE também pode contribuir para fortalecimento da posição da perspectiva jurídica em debates interdisciplinares sobre políticas públicas. Atualmente, a ausência de métodos empíricos robustos pode marginalizar contribuições jurídicas frente a análises econômicas ou sociológicas que apresentam evidências quantitativas e testes estatísticos. Com instrumental empírico adequado, a perspectiva jurídica poderia participar em pé de igualdade nestes debates, em uma posição única para oferecer subsídios sobre o papel do direito baseados em evidências sistemáticas.

Uma oportunidade particularmente relevante é a possibilidade de informar o desenho institucional de novas políticas ou reformas de políticas existentes. Evidências sobre quais elementos dos arranjos jurídico-institucionais são críticos para seu funcionamento, quais são substituíveis, e como diferentes configurações produzem diferentes resultados, seriam extremamente valiosas para o desenho de intervenções mais efetivas. Isso poderia contribuir para superar o ciclo de reformas baseadas em modismos ou importações acríticas de modelos externos.

O QAE também pode contribuir para aprimoramento de sistemas de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Sistemas atuais frequentemente focam em indicadores de saída (produtos diretos, ou *output* na literatura internacional) ou resultados (resultados programados, ou *outcomes*), mas dão pouca atenção aos mecanismos e processos através dos quais estes resultados são ou não

alcançados. Uma perspectiva informada pelo QAE poderia enriquecer estes sistemas, permitindo não apenas identificar se objetivos foram alcançados, mas compreender como e por quê.

5.3 Agenda de Desenvolvimento Futuro

O desenvolvimento completo do Quadro de Análise Empírica requer um esforço colaborativo sustentado da comunidade acadêmica e profissional interessada na abordagem DPP. Esta seção delineia uma agenda preliminar de atividades e pesquisas necessárias para avançar este desenvolvimento.

Primeiramente, são necessários estudos piloto aplicando elementos do QAE a diferentes áreas de políticas públicas. Estes estudos serviriam para testar a viabilidade das dimensões analíticas propostas, identificar desafios práticos de implementação, e refinar os instrumentos metodológicos. Idealmente, estes pilotos cobririam políticas com diferentes graus de complexidade, em diferentes níveis federativos, e em diferentes estágios de maturidade institucional.

Em segundo lugar, é essencial desenvolver materiais de capacitação e formação adaptados às necessidades de pesquisadores com formação jurídica. Isso inclui não apenas manuais e guias metodológicos, mas também cursos, workshops e programas de mentoria que permitam desenvolvimento gradual de competências. Estes materiais devem ser desenvolvidos em linguagem acessível, com exemplos relevantes ao contexto jurídico, e com reconhecimento explícito dos desafios envolvidos na transição de análise normativa para investigação empírica.

Terceiro, é importante estabelecer espaços de diálogo e colaboração entre pesquisadores interessados no desenvolvimento do QAE. Isso pode incluir grupos de trabalho, seminários regulares, conferências temáticas e plataformas online de compartilhamento de experiências e recursos. A construção de comunidade de prática é essencial para sustentar o esforço de desenvolvimento e garantir que o framework evolua de forma a atender necessidades reais de pesquisa.

Quarto, deve-se buscar parcerias com órgãos públicos interessados em aplicar o QAE em seus processos de formulação e avaliação de políticas. Estas parcerias ofereceriam acesso a dados e contextos reais de aplicação, além de garantir que o framework desenvolvido tenha relevância prática. Órgãos de controle, ministérios setoriais, e governos subnacionais são parceiros potenciais particularmente relevantes.

6 Conclusão

Este trabalho apresentou reflexões preliminares para o desenvolvimento de um Quadro de Análise Empírica voltado à abordagem Direito e Políticas Públicas. Embora ainda em estágio inicial de elaboração, a proposta busca preencher lacuna metodológica importante na investigação empírica de políticas públicas sob perspectiva jurídico-institucional, oferecendo caminhos para superar limitações atuais mantendo a especificidade da contribuição jurídica.

A articulação entre a perspectiva realista, com sua tríade Contexto-Mecanismo-Resultado, teorias de médio alcance que permitem generalizações condicionais, e análise sistemática de mecanismos causais, oferece fundamento teórico-metodológico promissor. Ao reconhecer que políticas públicas operam em sistemas complexos onde contextos moderam mecanismos para produzir resultados variados, o QAE propõe abordagem mais nuançada e empiricamente fundamentada que supera tanto o formalismo jurídico tradicional quanto o empirismo ateuórico.

O desenvolvimento do QAE não representa ruptura com a trajetória da abordagem DPP, mas sua evolução natural e necessária. Os instrumentos já desenvolvidos (Quadro de Referência, Quadro de Problemas, entre outros) permanecem válidos e relevantes, oferecendo ferramentas essenciais para mapeamento e análise descritiva. O QAE adiciona a dimensão empírica sistemática, permitindo testar hipóteses, identificar padrões e acumular conhecimento sobre como arranjos jurídico-institucionais efetivamente funcionam.

Os desafios identificados são significativos, mas não intransponíveis. A complexidade das políticas públicas, as limitações de dados, as necessidades de capacitação, todos estes obstáculos podem ser progressivamente superados através de esforço sistemático e colaborativo. As oportunidades, por outro lado, são transformadoras, permitindo o desenvolvimento de conhecimento empiricamente fundamentado, contribuições teóricas originais, fortalecimento da perspectiva jurídica, e informação para desenho institucional mais efetivo.

Em contexto de crescentes demandas por políticas baseadas em evidências e necessidade de fortalecimento institucional democrático, o desenvolvimento de capacidade empírica robusta na abordagem DPP é não apenas oportuno, mas imperativo. A capacidade de demonstrar empiricamente como o direito estrutura e condiciona políticas públicas, identificando o que funciona, em quais condições e através de quais mecanismos, é essencial para que a perspectiva jurídica mantenha relevância em debates sobre políticas públicas.

O caminho adiante requer um esforço sustentado e colaborativo que envolve múltiplas frentes de ação. Será necessário conduzir estudos piloto para testar e refinar o framework em diferentes

contextos, além de desenvolver materiais de capacitação que atendam às necessidades específicas dos pesquisadores. Paralelamente, é fundamental construir comunidades de prática que permitam o compartilhamento de experiências e estabelecer parcerias estratégicas com órgãos públicos interessados em aplicar essas metodologias. Todas essas atividades são essenciais para que estas reflexões preliminares se transformem em um instrumento metodológico verdadeiramente robusto e útil. Nossa expectativa é que este texto inicial sirva como catalisador para estimular debates produtivos, gerar críticas construtivas e, principalmente, promover o engajamento colaborativo necessário ao pleno desenvolvimento do QAE.

A construção de pontes entre análise normativa e investigação empírica, mantendo o rigor metodológico sem perder a sensibilidade às especificidades do fenômeno jurídico, representa desafio intelectual significativo. Mas é precisamente neste espaço de interface que residem as maiores oportunidades para avanço do conhecimento e contribuição prática. O Quadro de Análise Empírica, quando plenamente desenvolvido, poderá oferecer à abordagem DPP o instrumental necessário para realizar plenamente seu potencial como campo de conhecimento rigoroso, empiricamente fundamentado e praticamente relevante.

Referências

- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, M. P. D. (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de referência de uma política pública**: primeiras linhas para uma abordagem jurídico-institucional. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 122, 2016.
- COLEMAN, James S. **Foundations of social theory**. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David. **Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge, MA: MIT Press, 2005.
- GERRING, John. **Social science methodology: a unified framework**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- HEDSTRÖM, Peter; SWEDBERG, Richard (eds.). **Social mechanisms: an analytical approach to social theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

- KAHWATI, Leila C.; KANE, Heather L. **Qualitative comparative analysis in mixed methods research and evaluation**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2020. (Mixed Methods Research Series, v. 6).
- KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- MERTON, Robert K. **Discussion of Talcott Parsons' "The position of sociological theory"**, American Sociological Review, Vol. 13, 1948, pp. 164-168.
- MERTON, Robert K. **Social theory and social structure**. Enlarged edition. New York: Free Press, 1968.
- PAWSON, Ray; TILLEY, Nick. **Realistic evaluation**. London: SAGE Publications, 1997.
- RAGIN, Charles C. **The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies**. Berkeley: University of California Press, 1987.
- RIBEIRO, Ivan César; ADEODATO, Benedito Fonseca e Souza. **Primeiras linhas de uma aproximação entre os "processos administrativos" e a abordagem Direito e Políticas Públicas**. Revista de Direito da Administração Pública, v. 8, n. 1, p. 102-128, 2023.
- RIBEIRO, Ivan; BUCCI, Maria Paula Dallari. Law and Public Policy in Illiberal Times: Crafting a LPP Approach for Democratic Resilience. [Preprint]. Manuscrito submetido à International Review of Public Policy. SSRN, 2026. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=5550358>.
- RIBEIRO, Ivan César. **Causalidade e políticas públicas**. Revista de Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 1123-1156, 2021.
- RIBEIRO, Ivan. **Políticas públicas e teorias do estado: o papel das teorias de médio alcance**. Revista Estudos Institucionais, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 856-877, 2019.
- RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional**. Revista Estudos Institucionais, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, 2019.
- SCHNEIDER, Carsten Q.; WAGEMANN, Claudius. **Set-theoretic methods for the social sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- VON BERTALANFFY, Ludwig. **General system theory: foundations, development, applications**. New York: George Braziller, 1968.
- WEISS, Carol H. **Evaluation: methods for studying programs and policies**. 2. ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998.
-