

EXPERIÊNCIA NO PLANEJAMENTO E ENSINO DA DISCIPLINA “LEGALIDADE, REGULAÇÃO E ATIVIDADE NORMATIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS”

EXPERIENCE IN THE PLANNING AND TEACHING OF THE DISCIPLINE “LEGALITY, REGULATION AND NORMATIVE ACTIVITY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES”

Vanice Valle¹
Fabrício Motta¹

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

vanicevalle@gmail.com
fabriciomotta@gmail.com

Resumo: O artigo aborda a experiência no planejamento e ensino da disciplina “Legalidade, regulação e atividade normativa da Administração Pública na efetivação de Políticas Públicas”, ministrada no programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás. O texto contempla a apresentação do conteúdo da disciplina e a metodologia utilizada para condução das aulas, com o objetivo de compartilhar experiências docentes – incluindo eventuais dificuldades – para contribuir com os esforços relativos à solidificação da abordagem de direito e políticas públicas.

Palavras-chave: Políticas públicas. Direito e políticas públicas. Estratégias de ensino.

Abstract: This paper reports the teaching experience related with the ““Legality, regulation and normative activity of Public Administration in the implementation of Public Policies”, discipline ministered in the professional masters degree program held by the Federal University of Goiás. The syllabus is briefly presented, and the procedures applied during classes. The aim is to share the applied methodology and results - difficulties included; helping the academic effort to provide density to the law and public policies approach.

Keywords: Public policies. Law and public policies. Teaching strategies

1. INTRODUÇÃO

O debate em torno da crise – do Direito e do ensino jurídico – não se constitui novidade na pauta de reflexão posta pelas mudanças de paradigma em diversas ordens. A diagnose empreendida em relação aos cursos de Direito apontava fragilidades como o conservadorismo, a ênfase no método lógico-formal, a supervalorização do judicialismo e do praxismo; tudo veiculado ainda em aula-

¹ Universidade Federal de Goiás, Brasil.

conferência, que não estimula a investigação e a pesquisa (RODRIGUES, 2000, p. 17-18).

A par dessa censura quanto a seus métodos, já de há tempo se assinala o problema do isolamento cognitivo do Direito, que distancia a matriz jurídica de solução dos conflitos, do quadro de saberes já consolidado de outras áreas do conhecimento (VALLE e MOTTA, 2021). Mais ainda; o exercício crítico do Direito em relação às suas próprias potencialidades revela que as promessas garantistas por ele formuladas, em especial no que toca ao projeto de transformação dos direitos fundamentais sociais, podem se tornar simples exercício retórico, paralisado diante de obstáculos oferecidos por externalidades estranhas ao universo do jurídico (VALLE, 2007).

Este exercício de autoavaliação determinou a abertura à interdisciplinaridade, recepcionando a necessária intercessão com áreas como a Economia, Sociologia, Filosofia – e mais recentemente, Políticas Públicas. Esta pervasividade das Políticas Públicas encontra já manifestações em cursos de graduação no país (BRUNET, 2019) e fora dele (GARCIA, 2009). Interdisciplinaridade, formação de um repertório próprio na graduação e na pós-graduação foram alguns dos desafios discutidos, dentre outros, na série de webinários realizados pela Faculdade de Direito da USP intitulado “Direito e Políticas públicas na sala de aula” (USP, 2022).

Convém reconhecer que no campo prático-profissional, em que a interpretação e aplicação do direito devem sair de seus cômodos nos livros e nas mentes dos juristas para buscar soluções para problemas reais e complexos, a comunicabilidade entres as diversas áreas é, mais que uma tendência, uma necessidade. Além da indispensável articulação entre os saberes, a interação entre uma multiplicidade de atores no exercício de diversos papéis é uma das singularidades do pensamento jurídico conduzido sob o eixo da categoria central “políticas públicas”, emancipado da velha fórmula segundo a qual a atenção do operador esteja focada na prática de atos unilaterais ou nos efeitos de ajustes bilaterais. Essas colocações permitem visualizar o Mestrado Profissional como a modalidade de pós-graduação *strictu sensu* vocacionada para a aplicação da abordagem de direito e políticas públicas, pois o modelo de pesquisa jurídica profissional pressupõe a reflexão teórica aprofundada voltada à solução de problemas complexos ou à tomada de decisões em contextos cercados de incertezas (PINTO JÚNIOR, 2018).

O relato da experiência docente traduzido neste artigo compreende a ministração da disciplina “Legalidade, regulação e atividade normativa da Administração Pública na efetivação de Políticas Públicas” – doravante identificada como LRADM, ministrada em 2021-2, junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás

2. A DISCIPLINA “LEGALIDADE, REGULAÇÃO E ATIVIDADE NORMATIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS” E SUA INSERÇÃO DO PPGDP/UGF

Importante de início consignar que o referido PPGDP/UGF, Programa de Mestrado Profissional, tem já na sua origem a intenção de promover a articulação entre Direito e Políticas Públicas, como se verifica de um de seus objetivos específicos: “proporcionar a criação de novas alternativas conceituais, categoriais, normativas e hermenêuticas que enfrentem a conflitividade inerente aos fenômenos jurídico-constitucionais relacionados às Políticas Públicas, notadamente quando entendidas enquanto instrumentos de proteção, promoção e efetivação de Direitos Fundamentais”.

Este intento determina a valorização de parcerias formais com instituições associadas ao sistema de justiça (MP/GO, OAB/GO, Seção Judiciária de Goiás da Justiça Federal, PGE/GO etc.); bem como outras organizações administrativas (Tribunal de Contas do Estado de Goiás), que tenham na formatação, implementação e controle de políticas públicas seu instrumento ordinário de trabalho. É de se consignar igualmente que os *cases* narrados, e as problemáticas propostas a enfrentamento pelos discentes oriundos destas mesmas instituições promovem uma retroalimentação à dimensão teórica – afinal, tem-se na problematização um estágio inicial do desenvolvimento da investigação acadêmica.

Some-se ainda a ênfase conferida pelo Programa ao desenvolvimento de pesquisas empíricas, desafiando uma tendência arraigada no estudo do Direito de enfrentamento de problemas a partir de matrizes predominantemente abstratas. Conciliar a visão teórico-conceitual, com os desafios reais do dia a dia das políticas públicas é resgatar a noção básica de que o Direito é ciência social aplicada.

A disciplina LRADM, no curso dos já 5 (cinco) anos de funcionamento efetivo do PPGDP/UFG, foi aplicada nos semestres 2017_2, 2018_2, 2019_2 e 2021_2, e se vincula à área de concentração “Direito da Administração e das Políticas Públicas”; inserindo-se na Linha 1 de Pesquisa, denominada “Regulação, Efetividade e Controle Constitucional das Políticas Públicas”. LRADM é ministrada em cerca de 15 (quinze) sessões – a depender do calendário acadêmico oficial –; cada qual das sessões com cerca de 3 (três) horas de aula.

Integrante que é da grade curricular do Mestrado Profissional, a elegibilidade para inscrição se identifica com aquela para o ingresso em si, no Mestrado, a saber, preferencialmente profissionais da área do Direito. Não obstante a presença sempre mais expressiva dos profissionais do Direito, a existência das já referidas parcerias institucionais, que se materializam em convênios de autofinanciamento, oportuniza o ingresso de discentes integrantes dos grupos profissionais das referidas entidades – o que abre ensejo para a presença de discentes originários de outras áreas de conhecimento.

O perfil dos alunos e os objetivos do programa indicam as habilidades que se busca favorecer com o percurso da jornada acadêmica. Espera-se que o discente desenvolva sua abertura para dialogar com outros saberes, identificando relações de interferência recíproca, e o potencial de otimização dos resultados a partir exatamente desta interação. Constitui ainda resultado desejável do cursar a referida disciplina, seja o discente capaz de identificar a intensidade da regulação jurídico normativa necessária em cada situação. A habilidade seguinte, conectada às duas primeiras, é o desenvolvimento da capacidade de análise de cenários fáticos para construir alternativas de ação e decisão ligadas ao ciclo das políticas públicas.

3. PROGRAMA E SEUS TÓPICOS PRINCIPAIS

O objetivo central da disciplina, indicado em sua ementa, é “investigar a norma jurídica como ferramenta regulatória, notadamente na criação e estruturação de políticas públicas”. Já aqui se indica a relação de colaboração recíproca entre Direito e Políticas Públicas – sem predominância ou subordinação entre os referidos saberes. Nestes termos, os tópicos de cada sessão se orientam não só à abordagem teórica da regulação jurídica, mas especialmente o seu papel

instrumental à uma atividade comprometida com a produção de uma entrega em concreto.

O propósito da disciplina não se alcançaria sem a visita a experiências práticas de aplicação dos componentes teóricos, o que se verifica pela presença do que se denomina “atividade empírica” em cada qual das sessões. Neste segmento da sessão, examinam-se experiências concretas, seja visitando seus instrumentos de planejamento, normas reguladoras, ou mesmo a apreciação controladora empreendida por Tribunais de Contas ou pelo Judiciário. A lógica é que se possa compreender como se concretizam os problemas apresentados na dimensão teórica, para incrementar uma capacidade propositiva de parte dos discentes em relação ao papel que o Direito possa desenvolver para subsidiar o resultado desejado de políticas públicas.

Os temas escolhidos para compor o currículo da disciplina evidenciam a conexão entre aprofundamento teórico e aplicabilidade prática a partir da identificação de problemas complexos e atuais que são objeto de regulação jurídica em maior ou menor intensidade:

“1 - Transformações no perfil do Estado: o princípio da legalidade e regulação. 2. Lei, legalidade e regulamento: visão clássica e transformações. 3. A experiência regulatória brasileira. 4 - Normatividade legal e regulatória. 5. Dimensões da legalidade no ciclo das políticas públicas. 6 - Discricionariedade técnica e regulação. 7 - Regulação e escolhas públicas (I): abordagem jurídico-normativa. 8. Regulação e escolhas públicas (II): abordagem econômico-comportamental. 9. Instrumentos consensuais de regulação e políticas públicas. 10. Análises de impacto (regulatório e legislativo) e escolhas regulatórias. 11. Deferência judicial para com as escolhas administrativas. 12. Novos tempos da regulação: IA e algoritmos”.

A fundamentação teórica parte da concepção do princípio da legalidade no Estado Liberal, acompanhando as transformações no perfil do Estado e em seus instrumentos jurídicos de atuação. A discussão teórico-conceitual sobre políticas públicas é inserida a partir da reflexão sobre conceitos clássicos do direito público, tais como direitos fundamentais, serviços públicos, discricionariedade e competência, dentre outros. Há uma preocupação manifesta em considerar a dinâmica natural das Políticas Públicas, enfatizando a tensão que pode se produzir entre essa mutabilidade, que lhes é própria, e a estática como componente especialmente valorizado na ideia-força da segurança jurídica. Nesse percurso, a

abordagem dos diversos métodos de escolhas públicas – a partir do estudo das diversas teorias que as analisam – é robustecida com a abordagem jurídica-regulatória dos respectivos processos.

A introdução dessa complexidade no curso de Mestrado Profissional busca uma mudança no *mindset* do jurista formado, na graduação, a partir dos cânones tradicionais do direito público, cunhados originalmente a partir de uma lógica que não mais reflete a realidade da Administração Pública no século XXI. A disciplina evidencia que: a dinâmica sucede a estática; a articulação entra no lugar imperatividade; a multilateralidade ganha o relevo antes atribuído aos atos unilaterais. Esta mudança, de outro lado, tematiza ao discente a dificuldade – e, mesmo, a utilidade – de um conceito exclusivamente jurídico de políticas públicas. À guisa de uniformidade conceitual, há estímulo para a identificação dos diversos elementos jurídico-normativos que devem compor o conceito de políticas públicas.

4. ESTRATÉGIAS PEDAGÓGICAS

Importante ter em conta que o relato que ora se empreende envolve a ministração de disciplina havida ainda em regime de isolamento social decorrente da pandemia de COVID-19 – portanto, sessões de aula em ambiente virtual, síncronas; mas sem a oportunidade do convívio presencial. Este contexto acentuou a necessidade de aplicação de estratégias pedagógicas que assegurassem não só o contato do aluno com o material indicado, mas sobretudo, a participação de todos nas sessões de aula no ambiente digital.

A disciplina, estruturada em sessões correspondentes àquelas disponibilizadas pelo calendário de aulas do PPGDP/UFG, contempla sempre um conjunto de leituras obrigatórias que proporcionarão os elementos conceituais necessários ao debate em sala de aula. Tais leituras serão trabalhadas em seminários, que têm lugar em cada qual das sessões de aula. Para tanto, a cada sessão tem-se designado um discente como relator do seminário, e outro discente, responsável pela apresentação da atividade empírica – como se passará a relatar.

4.1 PREPARAÇÃO DO SEMINÁRIO DE AULA

Ao início do semestre letivo, apresentou-se aos discentes a ementa da disciplina, que compreende, dentre outros elementos, as indicações bibliográficas que se dividem em leituras obrigatórias e complementares; e o apontamento de uma atividade empírica. Na primeira sessão de aulas promove-se à indicação de um discente responsável pelo seminário, e outro, a quem caberá promover à apresentação da atividade empírica correspondente àquela sessão.

Como as próprias expressões indicam, as leituras obrigatórias devem ser empreendidas por todos os discentes, para todas as sessões. Já as de natureza complementar sinalizam possibilidades de expansão da visão teórica materializada nas leituras obrigatórias.

É de se registrar que os discentes foram convidados a contribuir com a formação de referenciais bibliográficos, pelo apontamento em cada qual das sessões, de um texto adicional por ele identificado, relacionado ao tópico em debate. Esta proposição objetivava igualmente o desenvolvimento da habilidade em si de pesquisa, com a localização de textos úteis ao debate, e a avaliação de sua relevância. Não obstante o convite, de vez que essa indicação não se apresentava como um componente específico de avaliação, a realidade é que ela não aconteceu, com os alunos se limitando às leituras formalmente indicadas como obrigatórias.

De molde a conferir dinâmica aos seminários, cada aluno, uma vez empreendida a leitura do material obrigatório, é chamado a encaminhar até a véspera da sessão, ao discente designado para a relatoria, uma pergunta que lhe seja sugerida pelo contato com o texto. Esta pergunta pode compreender perplexidades não resolvidas com a simples leitura inicial; eventuais pontos de convergência ou divergência dos autores propostos para a sessão; relações entre as leituras específicas da aula e outras já empreendidas em sessões anteriores; relações entre as leituras assinaladas e o seu específico objeto de pesquisa. O intuito é de que a pergunta expresse não só o grau de compreensão do discente em relação ao texto, mas também os *links* que ele possa empreender com leituras anteriores, ou ainda com problemas teóricos ou práticos que ele esteja enfrentando, na sua pesquisa ou mesmo na sua atividade profissional.

Ao discente relator do seminário coube empreender à consolidação destas mesmas perguntas em um documento único, que era exposto aos alunos na sessão. As perguntas são distribuídas a cada qual dos participantes, por iniciativa do Relator

– de preferência, tendo em conta a aproximação dos demais discentes com o tema, seja por força de suas próprias atividades profissionais, seja em decorrência de sua pesquisa específica.

4.2 APRESENTAÇÃO DO SEMINÁRIO

Os minutos iniciais da sessão são reservados para que o relator do seminário formule uma apresentação dos textos lidos. A ideia é que esta sessão não reproduza em si pontos principais do conteúdo – afinal, é de se supor que a leitura tenha acontecido por todos, eis que se cuida de atividade obrigatória. O que se deseja da apresentação é a articulação entre os textos da sessão – como eles se complementam ou contradizem – e/ou entre o texto da sessão e os pontos já percorrido na disciplina. Ao discente é franqueado o uso de qualquer recurso de apoio que ele julgue necessário (*power point*, vídeos etc.).

Vale ainda consignar como relato, que nas primeiras sessões, o relator do seminário empreendia à designação prévia do respondente no documento que sintetizava as questões de todos. Esta estratégia se revelou menos eficaz, eis que criava uma artificial zona de conforto em relação ao grau de engajamento dos alunos – em especial, em ambiente virtual – para com o debate. A atenção se voltava preferencialmente para a pergunta que já se sabia lhe seria encaminhada. Assim, a designação do respondente na hora foi a alternativa explorada, que resultou em maior envolvimento de todos.

O debate se inicia, portanto, a partir da resposta à pergunta direcionada pelo Relator – que pode, naturalmente, ser objeto de comentários adicionais seja pelos demais discentes, seja pelos Docentes. No curso das atividades, verificou-se seja útil oportunizar ao autor da pergunta tecer algum comentário adicional, eis que a provocação inicial foi dele. Neste “retorno” da pergunta a seu autor original, é possível identificar outro ângulo de aproximação dos textos que tivesse escapado aos interlocutores que até o momento já se tinham manifestado.

Um ponto de fragilidade da metodologia que envolve a formulação das perguntas diz respeito à tendência dos discentes de articular uma simples indagação conceitual, que encontraria em tese, resposta direta nos textos lidos. Embora a orientação, na sessão de abertura do semestre letivo, seja no sentido de que isso

seja evitado, nem sempre se tem inteiro êxito nas questões formuladas pelos alunos ao longo do semestre.

A sessão se completa com o relato da atividade empírica. Esta normalmente compreende o compartilhamento de um documento que expresse, não elementos conceituais, mas um aspecto revelador de experiências concretas – relatórios, manuais, guias operacionais, projetos etc. A atividade empírica designada para cada sessão busca privilegiar o componente teórico que foi nela debatido.

4.3 AVALIAÇÃO

Os componentes de avaliação assinalados à disciplina não fogem do modelo tradicional de consideração da participação em aula, e construção de um artigo científico identificado como trabalho de conclusão de disciplina.

Considerando o caráter instrumental que o trabalho de conclusão tem, no que toca ao produto da pós-graduação estrito senso, a proposta mais intuitiva segue sendo a elaboração de um artigo científico, onde o discente poderá enfrentar os desafios metodológicos que lhe serão cobrados ao final do curso. Não obstante este propósito seja informado aos alunos, não só na sessão inicial, como em outras oportunidades em sala de aula; a verdade é que o trabalho de conclusão é frequentemente compreendido como um simples requisito formal à aprovação, sem que os discentes dele extraiam a experiência de aprendizado de formatação de um trabalho acadêmico acorde com os cânones metodológicos.

5. BIBLIOGRAFIA DA DISCIPLINA

A construção de uma bibliografia associada a uma disciplina como essa – onde se busca empreender a uma aproximação entre áreas de conhecimento de diferentes características – compreende alguns desafios.

Uma primeira opção envolve o uso de material bibliográfico estruturado, como manuais; ou ainda priorizar a produção acadêmica vertida em artigos de periódicos. Subjacente a esta escolha se tem a consideração da atualidade da bibliografia adotada – o recurso a textos em periódicos tende a assegurar o contato com

produção mais contemporânea, seja no que toca às teorias em desenvolvimento, seja em relação a problemas mais atuais.

Na disciplina LRADM, a opção foi privilegiar o uso de artigos em periódicos. Decerto, isso determina a necessidade de atualização permanente da ementa, para preservar a contemporaneidade. A bibliografia é dividida em leituras obrigatórias – que, como se imagina, devem ser lidas por todos os participantes – e leituras complementares (oferecidas a todos os alunos com o escopo de incentivar o aprofundamento do conhecimento em cada tema, com a recomendação especial de leitura para o discente responsável pela coordenação do seminário.

A seguir, colacionamos a bibliografia obrigatória e complementar selecionada para cada tópico do programa:

1 - Transformações no perfil do Estado: o princípio da legalidade e regulação.

Leituras obrigatórias:

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002. (p.100-143)

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O direito administrativo no século XXI. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p.185-223.

MAJONE, G. As Transformações do Estado Regulador. *Revista de Direito Administrativo*, v. 262, 2013, p. 11-43.

Leituras complementares:

CHEVALLIER, Jacques. *O Estado Pós-Moderno*. Trad. Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009, (p.59-98).

STEWART, Richard B. Administrative Law in the Twenty-First Century, *New York University Law Review*, v.78, 2003, p. 437-460.

2. Lei, legalidade e regulamento: visão clássica e transformações.

Leituras Obrigatórias:

MOTTA, Fabrício; O paradigma da legalidade e o direito administrativo. In: DI PIETRO, Maria Sylvia (Org.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 197-229.

OTERO, Paulo. *Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003 (p.45-90 e 137-192).

GRAU, Eros Roberto. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*, 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011 (p.167-190).

Leituras complementares:

MARTÍN, Carlos de Cabo. *Sobre el concepto de ley*. Madrid: Editorial Trotta, 2000. (p.27-97)

DE PALMA, Juliana Bonacorsi. Atividade normativa da Administração Pública. Estudo do processo administrativo normativo. Tese de doutorado defendida na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2014 (p.34-105)

CYRINO, André. Regulamento autônomo no Brasil: uma resposta às críticas. *Revista da Faculdade de Direito-RFD-UERJ* - Rio de Janeiro, n. 30, dez. 2016, p. 107-137.

3. A experiência regulatória brasileira.

Leituras Obrigatórias:

MOREIRA, Egon Bockmann. Qual é o Futuro do Direito da Regulação no Brasil? In: Carlos Ari Sundfeld; André Rosilho (Organização). *Direito da Regulação e Políticas Públicas*, 1ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, volume 1, 2014, páginas 107- 139.

PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva; LANCIERI, Filippo Maria; ADAMI, Mateus Piva. O Diálogo Institucional das Agências Reguladoras com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário: Uma Proposta de Sistematização. SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André Janjácómo. *Direito da Regulação e Políticas Públicas*, São Paulo, Malheiros, 2014.

GUERRA, S., SALINAS, N. S. C., & Gomes, L. T. (2020). As agências reguladoras em resposta à crise da COVID-19. *Revista De Administração Pública*, 54(4), p. 874-897. Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81888>

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Considerações iniciais sobre a Lei Geral das Agências Reguladoras. *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, ano 18, n. 71, p. página inicial-página final, jul./ set. 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/140/41969/92226>. Acesso em: 16 jul. 2021.

Leituras complementares:

CUNHA, Bruno Queiroz. Governança regulatória e desenvolvimento: contribuições para a construção de uma abordagem alternativa à luz da experiência brasileira. In: MAGALHÃES, Luís Carlos Garcia. PINHEIRO, Maurício Mota Saboya (Org.). *Instituições e desenvolvimento no Brasil: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas*. Rio de Janeiro Ipea, 2020, p.203-220. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/200604_instituicoes_e_desenvolvimento_no_brasil_cap6.pdf

SUNDFELD, Carlos Ari. Meu depoimento e avaliação sobre a Lei Geral de Telecomunicações. *Revista de Direito de Informática e Telecomunicações - RDIT*, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 55-84, jan./jun. 2007.

4. Normatividade legal e regulatória.

Leituras Obrigatórias:

MOREIRA, Egon Bockmann; CAGGIANO, Heloisa Conrado. O poder normativo das agências reguladoras na jurisprudência do STF: mutação constitucional do princípio da legalidade?. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 11, n. 43, jul./set. 2013.

GUERRA, Sérgio. Normatização por entidades reguladoras independentes: uma contribuição para o desafio da tecnicidade. In: GUERRA, Sérgio (org). *Temas de Direito Regulatório*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004, p.1-41.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Finalidades e Fundamentos da Moderna Regulação Econômica, *Fórum Administrativo*, volume 100, 2009, páginas 85 a 93.

FREITAS, Rafael Vêras de. Regulação por contratos de concessão em situações de incerteza. *Interesse Público - IP*, ano 22, n. 125.

Leitura complementar:

BINENBOJM, Gustavo. Agências reguladoras, legalidade e direitos fundamentais: limites aos poderes normativo e sancionatório da Anvisa na regulação de produtos fumígenos. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 3, n. 10, p. 137-168, abr./jun. 2005.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Atividades privadas regulamentadas: autorização administrativa, poder de polícia e regulação. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 3, n. 10, p. 9-48, abr./jun. 2005.

ROCHA, Jean-Paul Veiga da. Os incríveis poderes normativos do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central: o caso paradigmático do vácuo regulatório (STF, RE nº 286.963-5/MG). *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 12, n. 48, out./dez. 2014

ORTIZ, Gaspar Ariño. Sobre la naturaleza y razón de ser de los entes reguladores y el alcance de su poder reglamentario. *Revista Brasileira de Direito Público - RBDP* Belo Horizonte, n. 15, ano 4 Outubro.

5. Dimensões da legalidade no ciclo das políticas públicas.

Leituras Obrigatórias:

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

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

DUARTE, Clarice Seixas. O Sistema Nacional de Educação (SNE) e os entraves à sua institucionalização: uma análise a partir da abordagem, direito e políticas públicas. *REI – Revista de Estudos Institucionais*, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 942-976, dez. 2019. ISSN 2447-5467. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/436>>. Acesso em: 19 jul. 2021. doi:<https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.436>.

VALENTE, Sergio Ruy David Polimeno. Direito e políticas públicas: uma visão jurídico-institucional sobre o caso do saneamento básico no Brasil. *REI – Revista de Estudos Institucionais*, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 1064-1092, dez. 2019. ISSN 2447-5467. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/440>>. Acesso em: 19 jul. 2021. doi:<https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.440>.

Leitura complementar:

FREITAS, Juarez. Interpretação sustentável de leis de elevado impacto nas relações administrativas. *Interesse Público - IP*, ano 22, n. 127, p. página inicial-página final, maio/ jun. 2021

6. Discricionariedade técnica e regulação

Leituras Obrigatórias:

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discricionariedade técnica e discricionariedade administrativa. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 5, n. 17, p. 75-96, abr./jun. 2007.

SÉRGIO GUERRA. Discricionariedade, Regulação e Reflexibilidade: Uma Nova Teoria sobre as Escolhas Regulatórias, 4ª edição, Belo Horizonte, Fórum, 2017. (p.135-215).

MASTRODI, Josué; DA COSTA, Lucas Rocha Mello Emboaba. A discricionariedade técnica e o controle político das agências reguladoras no Brasil. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 15, n. 62, p. 165-191, 2015.

7 - Regulação e escolhas públicas (I): abordagem jurídico-normativa.

Leituras Obrigatórias:

SCHUARTZ, L. F.. Consequencialismo Jurídico, Racionalidade Decisória e Malandragem. *Revista De Direito Administrativo*, 248, 2008, p. 130-158. <https://doi.org/10.12660/rda.v248.2008.4153>

ALVES, F. S. M.. O novo paradigma da decisão a partir do art. 20 da LINDB: análise do dispositivo segundo as teorias de Richard Posner e Neil MacCormick. *Revista De Direito Administrativo*, 278(3), 2019, p. 113-144. <https://doi.org/10.12660/rda.v278.2019.80832>

MATHIS, Klaus. Consequentialism in law. In: *Efficiency, Sustainability, and Justice to Future Generations*. Springer, Dordrecht, 2012. p. 3-29.

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Minimalism and experimentalism in the administrative state. *Geo. LJ*, v. 100, p. 53, 2011.

Leituras Complementares:

Capella, A. C. . N. (2020). Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. *Revista De Administração Pública*, 54(6), 1498-1512. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200689>

8. Regulação e escolhas públicas (II): abordagem econômico-comportamental.

Leituras Obrigatórias:

BORGES, André. Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 159-179, 2001.

KAHNEMAN, Daniel; SIBONY, Olivier e SUNSTEIN, Cass R. *Noise: a flaw in human judgement*. New York/Boston/London: Little, Brown Spark, 2021, p. 159-220 (Part IV: How noise happens).

MENEGUIN, Fernando B. e ÁVILA, Flávia. Economia comportamental aplicada a políticas públicas. in ÁVILA, Flavia e BIANCHI, Ana Maria. *Guia de economia comportamental e experimental*. Tradução Laura Teixeira Motta e Paulo Futagawa. São Paulo: EconomiaComportamental.org, 2015, p. 209-219.

SUNSTEIN, Cass R., Nudges.gov: Behavioral Economics and Regulation (February 16, 2013). Forthcoming, Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law (Eyal Zamir and Doron Teichman eds.), Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2220022> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2220022>

Leituras Complementares:

HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani. Policy formulation: Where knowledge meets power in the policy process. In: Handbook of policy formulation. Edward Elgar Publishing, 2017.

PEREIRA, Paulo Trigo. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?. *Análise Social*, p. 419-442, 1997.

9. Instrumentos consensuais de regulação e políticas públicas

Leituras Obrigatórias:

ASIMOW, Michael. Cinco modelos de adjudicação administrativa (Justiça Administrativa). *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 4, p. 129-165, 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Novas mutações juspolíticas*. Belo Horizonte: Editora Forum, 20167, p. 159-192.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e acordo na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 237-302.

CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. Administração Pública e mediação: notas fundamentais. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 16, n. 61, p. 119-145, jan./mar. 2018.

FEREJOHN, John. The Lure of Large Numbers. 123 *Harvard Law Review*, 1969 (2009-2010)

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. A atuação dos grupos de interesse nas consultas e audiências públicas da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). *REI – Revista de Estudos Institucionais*, [S.l.], v. 7, n. 1, p. 22-53, abr. 2021. ISSN 2447-5467. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/603>>. Acesso em: 19 jul. 2021. doi:<https://doi.org/10.21783/rei.v7i1.603>.

Leitura complementar:

CARDOSO, David Pereira. Os acordos substitutivos no Direito Administrativo. Negócio jurídico privado, contrato de direito público ou ato administrativo bilateral?. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 13, n. 49, jan./mar. 2015. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=231876>>. Acesso em: 24 jul. 2018.

NETO, Eurico Bitencourt. Concertação administrativa interorgânica. Direito administrativo e organização no século XXI. São Paulo: Almedina, 2017, p.69-190.

FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Belo Horizonte, ano 2017, n. 276, set./dez. 2017.

LOIS, Cecilia Caballero (coord.). *Delimitação das Atribuições entre os Poderes Executivo e Legislativo no Tocante à Regulamentação sobre Organização e Funcionamento da Administração Pública Federal (art. 84, VI c/c art. 61, 1, II, e): iniciativa privativa do Presidente, decreto autônomo e emendas parlamentares em questão*. Brasília: Ministério da Justiça / PNUD, 2009. (Série Pensando o Direito, n. 14).

10. Análises de impacto (regulatório e legislativo) e escolhas regulatórias

Leituras Obrigatórias:

MENEGUIN, Fernando B. *Avaliação de impacto legislativo no Brasil. Textos para Discussão nº 70*. Consultoria Legislativa do Senado Federal: Brasília, 2010. Disponível em:<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-70-avaliacao-de-impacto-legislativo-no-brasil>. Acesso em: 24 jul. 2019.

MENEGUIN, Fernando B. MELO, Ana Paula Andrade de. Análise de impacto para além das regulações. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Outubro 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td286>

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

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

GABARDO, Emerson; GRANER, Mateus Domingues. A importância da participação popular na análise de impacto regulatório pelas agências reguladoras federais brasileiras. *Revista de Direito Administrativo - RDA*, ano 15, n. 279.3, p. página inicial-página final, set./ dez. 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/125/41998/92622>. Acesso em: 16 jul. 2021.

Leitura complementar:

MOTA, D. M.; SAAB, F.; VAZZOLER, R. Z.; SCHUNIG, K.; DONAGEMA, E. A.; TRONCOSO, G. C. B. C. e C. Regulatory Impact Assessment in pandemic times: a practical exercise in the COVID-19 context. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 71, p. 165-188, 2020. DOI: 10.21874/rsp.v71i0.4824. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4824>. Acesso em: 28 fev. 2023.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Governança e Análise de Impacto Regulatório. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 9, n. 36, out./dez. 2011, p.

11. Deferência judicial para com as escolhas administrativas

Leituras Obrigatórias:

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Deferência judicial para com as escolhas administrativas: resgatando a objetividade como atributo do controle do poder.. *Revista Direitos Fundamentais e Democracia*, v. 25, p. 110, 2020.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Deferência judicial às escolhas regulatórias: o que podemos aprender com *standards* aplicados pela Suprema Corte estadunidense. *Revista de Direito Administrativo*, Vol. 280, nº 2, 2021 (no prelo).

SUNSTEIN, Cass R. Law and Administration after Chevron, *Columbia Law Review*, Vol. 90. Number 8, p. 2071-2120, December 1990.

JORDÃO, Eduardo; JUNIOR, Renato Toledo Cabral. A Teoria da Deferência e a Prática Judicial: Um Estudo Empírico Sobre o Controle do TJ RJ à Agenesra. *REI-Revista de Estudos Institucionais*, v. 4, n. 2, p. 537-573, 2018.

Leituras Complementares:

SCALIA, Antonin. Judicial deference to administrative interpretations of law. *Duke Law Journal*, Volume 1989, Number 3, p. 511-521, June 1989.

12. Novos tempos da regulação: IA e algoritmos

Leitura Obrigatória:

GUERRA, Sérgio. Regulação Estatal e Novas Tecnologias, *Interesse Público* (Impresso), volume 100, 2016, p. 201 a 214.

MARRARA, Thiago; GASIOLA, Gustavo Gil. Regulação de novas tecnologias e novas tecnologias na regulação: Regulation of new technologies and new technologies in regulation. *International Journal of Digital Law*, v. 1, n. 2, p. 117-144, 2020.

MOREIRA, Egon Bockmann. Situações Disruptivas, Negócios Jurídico-Administrativos e Equilíbrio Econômico-Financeiro, in: FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (Organização). *Regulação e Novas Tecnologias*, Belo Horizonte, Fórum, 2017.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Inteligência artificial incorporada à Administração Pública: mitos e desafios teóricos. A&C. REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL (IMPRESSO), v. 20, p. 179-200, 2020.

_____. Três axiomas para o agir administrativo fundado em novas tecnologias de informação e comunicação. *International Journal of Digital Law*, V. 2, 2021, p. 11-28.

VALLE, Vivian Cristina Lima López; GALLO, William Ivan. Inteligência artificial e capacidades regulatórias do Estado no ambiente da

administração pública digital. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, p. 67-86, 2020.

Leitura complementar:

BALDISSERA, Juliano Francisco et al. Determinantes da governança eletrônica dos Estados brasileiros sob a ótica da Teoria da Escolha Pública. *Revista Gestão Organizacional*, v. 10, n. 3, 2017.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. Uber, Whatsapp, Netflix: Os Novos Quadrantes da Publicatio e da Assimetria Regulatória, *Revista de Direito Público da Economia*, volume 56, 2016, páginas 75 a 108.

MENDONÇA, F. M.; DANTAS, M. A. R. Covid-19: Where is the Digital Transformation, Big Data, Artificial Intelligence and Data Analytics?. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 71, p. 212-234, 2020. DOI: 10.21874/rsp.v71i0.4770. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4770>. Acesso em: 20 jul. 2021.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exercício de relatar a experiência no planejamento, condução e avaliação de uma disciplina pautada na abordagem direito e políticas públicas para a composição de um dossiê naturalmente desperta a atenção dos autores não só para as dificuldades que foram enfrentadas no caminho, mas também para os desafios que já se apresentam para os próximos passos.

A despeito de a experiência relatada neste artigo ter sido cunhada no âmbito da pós-graduação *stricto sensu*, não há como separá-la a experiência – do processo formativo jurídico tradicional, especialmente no que se refere ao ensino do direito público. Nesse particular, as dificuldades do discente da pós-graduação certamente se ligam à sua formação jurídica na graduação, geralmente estruturada sem considerar de forma integrada os muitos pontos de contato entre as disciplinas tradicionais. Como exemplo, no Direito Constitucional é preciso compreender adequadamente a distribuição de competências legislativas e administrativas, direitos fundamentais e controle social; no Direito Administrativo há o necessário contato com o estudo dos agentes públicos, organização administrativa, vias técnico-jurídicas de atuação e atividades da Administração Pública; no Direito Financeiro e Direito Tributário, finalmente, é importante considerar o federalismo fiscal, tributos, renúncias de receitas, restrições fiscais e leis orçamentárias, dentre outros. Essa integração pode –ou deve – ser feita por intermédio da utilização da categoria políticas públicas de forma transversal e também interdisciplinar.

Os currículos tradicionais comumente não objetivam o desenvolvimento de habilidades que já são objeto de atenção em outras ciências: construção de consensos, articulação, comparação e avaliação de alternativas, prototipagem de projetos e soluções e modelagem jurídica institucional, por exemplo, se encaixam em momentos variados do ciclo de políticas públicas. Há um quadro normativo mínimo que permite a abordagem jurídica dessas habilidades: para exemplificar, basta fazer referência aos dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Dec.Lei nº 4.657/42, com as alterações efetuadas pela Lei nº 13.655/18) e sua regulação da construção e motivação das soluções e decisões administrativas.

A conclusão possível pode ser a de que há necessidade de resgatar um atraso de desenvolvimento da abordagem quando se compara com o estágio de outras ciências sociais. Por outro lado, a boa nova é que esse resgate está sendo feito de forma refletida, coletiva e articulada, sendo este Dossiê um de seus produtos mais relevantes.

REFERÊNCIAS

BRUNET, Emiliano R. Sobre a abordagem de Direito e Políticas Públicas (DPP) em um curso de graduação em Direito: contribuição crítica para a construção de um programa. (2019). *REI - Revista Estudos Institucionais*, 5(3), 2019, p. 878–903. Disponível em <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/433>. Acesso em 14 nov. 2022.

GARCIA, Maria da Glória F.P.D. Garcia. *Direito das Políticas Públicas*. Coimbra: Almedina, 2009.

PINTO JÚNIOR, Mário Engler. Pesquisa jurídica no mestrado profissional. *Revista Direito GV*, v.14, n.1, 2018, p.27-48. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/74837/71670>. Acesso em 12 abr.2022.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. O ensino do direito, os sonhos e as utopias. In _____ (org.). *Ensino jurídico para que(m)?* Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000, p. 15-33.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Série de Webinários “Direito e Políticas Públicas na sala de aula”. Disponível em <https://www.youtube.com/@FaculdadedeDireitodaUSP/featured>, acesso em 31 de janeiro de 2023.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. O Direito-narciso-nova ameaça à jusfundamentalidade dos direitos. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Curitiba, V. 7, n. 28, p. 27-44, 2007.

VALLE, Vanice Regina Lírio do e MOTTA, Fabrício. Mutabilidade: desafio para o controle de políticas públicas. *Jota*. Coluna Direito e Políticas Públicas, 2021. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/mutabilidade-desafio-para-o-controle-de-politicas-publicas-03052021>. Acesso em 14 nov. 2022.