

Análise Integral do Direito (AID)

Primeiras aproximações e apontamentos para a pesquisa no direito público

PAULO ROBERTO DOS SANTOS CORVAL

Resumo: No direito, como noutros campos do saber, mantém-se significativa fragmentação entre a perspectiva voltada às dimensões fundamentais e construtivas da regulação jurídica e a perspectiva que se quer operacional e prática a respeito da ação e das instituições públicas e privadas, bem como das diretrizes e processos de tomada de decisão atinentes aos problemas públicos. A Análise Integral do Direito (AID) é apresentada como esforço de superação do fracionamento excessivo, buscando, na cartografia das políticas públicas, inspiração para a sua estruturação teórico-metodológica. Ainda em desenvolvimento no âmbito do Grupo de Estudos Interdisciplinares sobre Estado, Finanças e Tributação, a AID tem-se mostrado interessante marco analítico para as questões de direito público objeto de atenção no grupo de pesquisa, razão pela qual, neste artigo, deseja-se dela extrair, ao final, a título exemplificativo, alguns apontamentos com o propósito de contribuir para o desenvolvimento crítico do pensamento no direito público.

Palavras-chave: Análise Integral do Direito (AID). Políticas públicas. Direito público.

1. Introdução

No direito, como noutros campos do saber, mantém-se significativa fragmentação entre a perspectiva voltada às dimensões fundamentais e construtivas da regulação jurídica e a perspectiva que se quer operacional e prática a respeito da ação e das instituições públicas e privadas, bem como das diretrizes e processos de tomada de decisão atinentes aos problemas públicos. Parece pouco importar a retórica sabida e repetida

Recebido em 27/10/16
Aprovado em 16/11/16

da coordenação entre teoria e prática. Tampouco se encontram, com facilidade, na produção discursiva sobre a atividade estatal, sobre as instituições e sobre o direito, abordagens e narrativas preocupadas com a inseparabilidade e a integração desses diferentes pontos de vista.

Mesmo quando localizamos esforços que, assumindo a complexidade das sociedades modernas e a insuficiência da racionalidade simplificadora, propõem critérios de veracidade por correlação argumentativa e a análise mais dinâmica do fato jurídico e de sua regulação, parece subsistir certa fratura e vazio. As novidades teóricas anunciadas com diversas roupagens e modos de apropriação dos prefixos “pós” e “neo” – conquanto venham contribuindo para a prática e a sofisticação discursiva do direito – pouco se afastam do ortodoxo campo da reflexão jurídica centrada na enunciação dos agentes capazes de inserir material jurídico no ordenamento (especialmente autoridades políticas, executivas e judiciais), nos processos de intelecção pelos receptores das pretensões normativas e nas mais diversas tentativas de sistematizar e controlar os processos decisórios, notadamente no Judiciário.

Se algum acerto há, portanto, nessa intuição crítica, figura-se oportuno, para manter a vitalidade criativa que a produção no campo epistêmico do direito logrou alcançar nas últimas duas décadas no Brasil, propor que continuemos os esforços reflexivos em direção, agora, ao que podemos denominar *Análise Integral do Direito* (AID). Pela AID, assume-se que o campo do direito, sempre em movimento e mutação, constitui-se e delimita-se construtivamente pelo modo como imaginamos, falamos e agimos com relação à prática jurídica, à sua regulação e à própria reflexão que sobre o direito se produz. Reconhece-se, ainda, que a compreensão e a reflexão jurídica colhem contribuição importante do reencontro com os modos de falar e agir a respeito do direito que, por muito tempo, na divisão de trabalho acadêmico no Brasil e alhures – embora com a constante presença dos discursos críticos e interdisciplinares marginais –, acabaram enclausurados na filosofia, na história, na sociologia, na política e na economia.

Já se havendo ensaiado alguns esforços relacionados à AID no campo temático do que se reconhece como direito financeiro no artigo “De volta à teoria da tributação” (CORVAL, 2015), espera-se agora, no presente artigo, ainda trilhando os passos introdutórios de um pensamento em elaboração, registrar o enriquecimento que obtemos para a AID quando nos voltamos às políticas públicas (o Estado em ação) como ponto de encontro entre o direito e os diversos campos do saber integrantes das ciências sociais e humanas, notadamente a ciência política.

Pensar as políticas públicas como local de encontro do direito com distintos campos do saber, bem como ponto de partida analítico vem-

se revelando, aliás, tendência cada vez mais presente na produção legislativa, executiva e judicial. A partir do final da década de 1990 e início da década de 2000, no Brasil, a linguagem mais dinâmica e aberta das políticas públicas (*policies*) como modo de sistematização e racionalização do estado em ação parece haver impactado o direito e influenciado a sua migração da linguagem mais conceitual, estática e fechada das codificações. Embora de longa data já frequente as epígrafes legislativas a referência de que se está a dispor sobre uma política, é na década de 1990 que o modo de pensar e construir a legislação intensificou sua referência à linguagem da política pública. É o caso, entre outros, da Lei nº 8.842/1994, sobre a política nacional do idoso, e da Lei nº 8.171/1997, sobre a política agrícola. Ainda mais intensamente é o que se observa na década de 2000, com legislações múltiplas regulando diversos aspectos da vida comum pela menção expressa ao estabelecimento de uma política pública, como a Lei nº 10.753/2003, sobre a Política Nacional do Livro, a Lei Complementar nº 126/20, sobre a política de resseguro, e a Lei nº 13.186/2015, sobre a política de educação para o consumo sustentável. O próprio executivo federal, na sua produção normativa, exemplifica a tendência, a exemplo do Decreto nº 7.294/2010, sobre a política nacional de mobilização.

Não se trata, contudo, apenas de frequentar epígrafes. A referência à política (*policies*) se espalha no corpo dos diplomas legislativos, executivos e também nas decisões do judiciário, cada vez mais ativo, diga-se de passagem, na tarefa de resolver lacunas regulatórias, omissões e infrações de atividades estatais pensadas e executadas sob a inspiração de se tratar de uma política pública. A constante e crescente alusão à política pública nos documentos estudados pelo direito sinaliza, de fato,

uma mudança de perspectiva, na qual o estado em movimento, sua atividade prestadora e garantidora dos mais variados direitos e as pretensões da cidadania ocupam o centro da reflexão.

Pensar em termos de política pública no campo epistêmico do direito, dessa forma, mostra-se importante chave de inspiração e de leitura agregadora e construtiva do modo como fabricamos o direito ao imaginarmos, falarmos e agirmos com relação à prática jurídica, à sua regulação e à própria reflexão que sobre ela se produz. É, sem dúvida, modo compreensivo imprescindível no esforço de construção da AID.

Na segunda seção deste artigo, explorar-se-á a análise da política pública como modo de mapeamento, acreditando-se nela encontrar estratégia de compreensão e pesquisa não restrita à ciência política, mas capaz de inspirar, igualmente, o campo do direito. Na sequência, na terceira seção, propor-se-á um mapa teórico-metodológico para a pesquisa na perspectiva da AID. Na quarta, a conclusão, envidamos esforços para indicar, na forma de teses, apontamentos para a pesquisa que se quer científica sobre o direito público¹.

2. Análise de políticas públicas como cartografia: rumo à AID

Tem-se política pública, avançando sobre as bases lançadas por Pierre Muller (2002),

¹ Não desejamos aqui discutir a utilidade ou a pertinência ontológica e epistêmica de se reconhecer um campo específico que se convencionou denominar *direito público*. O artigo já traz problemática suficiente para deter a atenção e o cuidado crítico de quem vier a lê-lo, dispensando-nos, por ora, de discutir a linha de divisão entre a regulação normativa pública e privada. A expressão *direito público* é, portanto, empregada no sentido de subárea do campo do direito, como de ordinário a academia jurídica refere na sua autoidentificação e construção curricular.

quando uma autoridade local, regional ou nacional tenciona modificar, por meio de um programa coordenado de ações, o âmbito político, social, cultural e econômico de atores sociais considerados em regra pela lógica setorial. Trata-se sempre de uma tentativa (que implica agência humana e pode não levar ao resultado esperado) de gerir a posição, o papel e a função de um setor em relação a outros setores e ao âmbito global, não bastando que haja um problema público levado à apreciação de alguma autoridade política para obter possível solução. A política pública, ademais, constitui espaço em que múltiplos atores se encontram para construir e experimentar uma visão de mundo, sendo sua elaboração uma forma de decodificação e recodificação da realidade, uma imagem sobre a qual se quer intervir e que servirá de referência organizadora aos participantes da política.

A análise desse espaço de experimentação, voltada, em síntese, ao esforço de compreender o estado em ação e a mutação de suas atividades, funções e modos de operação em conjunto com a comunidade que o constituiu e na qual se acha inserido, não poderia deixar de ser complexa e diversificada. Não à toa são muitas as formas de estruturação da análise de políticas públicas. E, a rigor, como exercício estético, cada autor é livre para construir sua composição.

Exemplo bastante contemporâneo, no Brasil, de análise de políticas públicas encontra-se na publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLI, 2015).

O livro parte da ideia de que as políticas públicas deixar-se-iam analisar de modo mais adequado na perspectiva da complexidade, porquanto configuradoras de sistemas complexos, conceituados, grosso modo, como sistemas consistentes “de atores diversos e que se adap-

tam, que interagem com seus vizinhos e por conexões de redes” (FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLI, 2015, p. 12), de maneira que as relações entre os atores e as instituições são sempre menos abrangentes que o resultado total da dinâmica do sistema (FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLI, 2015, p. 44).

Dois conceitos fundamentariam a abordagem: emergência e retroalimentação (*feedback*). Por emergência quer-se dizer “algo que não pode ser descoberto pela inspeção de qualquer um dos agentes individuais, configurando, em vez disso, produto das interações dos diferentes agentes que apenas pode ser observado em nível populacional” (FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLI, 2015, p. 47). Os resultados emergentes, por sua vez, passariam pelo processo de retroalimentação (negativo ou positivo), voltando ao próprio sistema, de modo que “decisões resultarão em novos padrões emergentes de comportamento, que por sua vez resultarão em novas retroalimentações” (FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLI, 2015, p. 47).

Nessa teia complexa de arestas e nós do sistema, seriam identificáveis “pontos de alavancagem” (FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLI, 2015, p. 47) ou locais de mudança do sistema, e “pontos críticos”, momentos de pequenas mudanças que implicam transformação mais ampla no próprio sistema (FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLI, 2015, p. 48). Também seria possível verificar trajetórias de dependência (*path dependence*), ou seja, reconhecer que possibilidades atuais do sistema de algum modo são limitadas e ditadas por escolhas anteriores e visualizar com mais clareza a sua não linearidade (o fato de que *inputs* não conduzem ou afetam diretamente os *outputs* esperados), a sua robustez (o fato de a retirada de elementos do sistema não afetarem sua subsistência), a heterogeneidade de seus elementos

(FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLI, 2015, p. 159), e a sua interdependência e conexão em rede (FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLI, 2015, p. 49).

Todo esse conjunto conceitual engendrará uma análise ao estilo simulador de voo (FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLI, 2015, p. 45). A despeito do reconhecimento de que pilotar um simulador não seja equiparável a pilotar efetivamente um avião, a simulação, pelo uso de ferramentas de modelagem, pode “dar a um analista ou a um gerente a capacidade de compreender como uma política pode desenrolar-se e até mesmo de desenvolver planos de contingência quanto a quais ações tomar em diferentes contextos” (FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLI, 2015, p. 45).

Trata-se, ao fim e ao cabo, de uma sofisticação racional que quer avançar para além das análises centradas no equilíbrio, na certeza e na simplificação (correntes no âmbito tradicional da análise econômica), mas que, nem por isso, chega necessariamente a assumir uma ontologia e uma epistemologia de complexidade, rompendo de uma vez com aquilo que Egard Morin (2005, p. 54) identifica como paradigma da simplicidade², arrimado em conceitos como substância, identidade, causalidade (linear), sujeito e objeto, os quais não se comunicam entre si, firmando oposições que levam à “repulsão ou à anulação de um conceito pelo outro” (MORIN, 2005, p. 54). Dito de outro modo, a sensação é que o indigitado esforço de modelagem de sistemas complexos, por mais interessante e útil, ainda não explora as possibilidades de um paradigma efetiva-

²Paradigma, segundo Edgar Morin (2005), trata de uma relação lógica extremamente forte entre noções mestras, noções-chaves, princípios-chaves. Refere-se à “pedra angular” de todo um sistema de pensamento cuja afetação alcança, ao mesmo tempo, a “ontologia, a metodologia, a epistemologia, a lógica e por consequência a prática, a sociedade e a política”.

mente integrado da complexidade, mantendo-se, apenas, no campo da análise oposta à abstração filosófica e à prescrição.³

Tem-se, aí, de todo modo, interessante tentativa de desenhar um mapa analítico (uma espécie de cartografia) apto a encher de vitalidade os estudos sobre políticas públicas e a servir de indicativo de que, nesse ponto de encontro, posta de lado a variação inexorável, é possível coligar contribuições significativas para a estruturação da AID.

Sem desprezar a abordagem da complexidade, no entanto, quatro mapas analíticos a respeito das *policies* no campo da ciência política nacional e internacional têm-se revelado, com mais ou menos intensidade, bastante completos para os fins a que se propõe a ciência política, funcionando, efetivamente, como marcos de compreensão e análise das políticas públicas. São mapas que merecem destaque, ademais, por não descuidarem da dinâmica das ideias e crenças tantas vezes olvidada na pesquisa empírica.

É claro que classificar os modos de análise como mapas configura passo importante para a adequação à proposta da AID. Justificamos, por isso, a perspectiva cartográfica que lançamos sobre os esforços dos analistas das políticas públicas por considerar que o produto de qualquer dessas análises configura uma representação da realidade que, à semelhança das projeções cartográficas, encampa deformações, incorreções e distorções que, ao fim

³Talvez, no que toca especialmente às políticas públicas, na base do que reputamos insuficiente na modelagem da complexidade esteja mesmo a disputa, bem sintetizada por Colin Hay (2002), a respeito do conceito de poder no debate a propósito do que ele denomina “faces do poder” ou “controvérsia comunitária” (fortemente presente na tradição estadunidense) e do que ele apelida “debate Habermas-Foucault” (pertinente à tradição europeia-continental). As controvérsias amarram-se à própria compreensão do campo da ciência política, mais filosófica ou mais técnica, mensurável, controlável e supostamente científica.

e ao cabo, tratando da realidade política e social, mais do que imagens distorcidas, consubstancia a própria imagem que, a depender apenas da nossa crença e fé, reputamos verdadeira. A analítica, ela mesmo, concebendo-se descritiva ou compreensiva – pouco importa – configura exercício imaginativo que lança ao público visões de mundo e mecanismos para sua realização, afetando apropriações criadoras de outros indivíduos e grupos, e compondo, dessa forma, molduras flexíveis que interagem com novos processos imaginativos sem obstar a singularidade e a novidade da agência humana.

Vamos, então, aos mapas, cuidando, primeiro, daquele proposto por Wanderley Guilherme dos Santos no livro *Cidadania e Justiça*, produção nacional analiticamente rica e tradicionalmente conhecida, embora, não raro, olvidada. Em segundo lugar, apresentaremos o mapa de Paul Armand Sabatier e Jenkins-Smith, batizado como *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Em terceiro, mapa do institucionalismo discursivo ou construtivo de Colin Hay. Finalmente, o mapa de Pierre Muller, autor que escreve numa zona de troca entre as tradições políticas norte-americana e europeia continental.

2.1. O mapa analítico de Wanderley Guilherme dos Santos

Importante análise está presente na obra de Wanderley Guilherme dos Santos (1994). Seu mapa, no entanto, parece esquecido pela excessiva ênfase no seu resultado, o conceito de cidadania regulada, utilizado para caracterizar a política social no período de 1930 a 1945 e, com limitações, no período de 1945 a 1965.

No livro, o autor parece preocupar-se, precipuamente, com a mudança das políticas sociais em contextos autoritários (SANTOS, 1994, p. 53), assumindo certa concepção elitista de democracia como ponto de partida, segundo a qual, todavia, as elites são constituídas pelas instituições (econômicas, políticas e burocráticas), não se achando previamente encarnadas nos indivíduos em decorrência de suas distinções sociais de riqueza e valores. A pressuposição inicial é que as elites, em qualquer caso, sempre buscam “prolongar-se no controle das instituições de poder e, mediante esse controle, definir objetivos que a comunidade se deve propor alcançar mediante a ação dessas instituições” (SANTOS, 1994, p. 54).

As elites, justificando suas preferências e interesses por meio de critérios por elas mesmas formulados, contariam com a legitimidade alcançada pelas instituições que controlam e tornariam as políticas públicas, notadamente as políticas sociais, mais ou menos estáveis na medida em que revelassem maior ou menor taxa de renovação. Mas não é só.

As elites atuam em um cenário, que, servindo de “estrutura de escassez” (SANTOS, 1994, p. 57), nas suas distintas formas (moderada, crônica, aguda e total) pode constringer os graus de conformação e discricionariedade das elites responsáveis pelas decisões de políticas, de maneira que nem sempre a maior ou menor renovação das elites afetará, como esperado, a estabilidade ou a mudança da política.⁴

A estrutura de escassez afeta grupos e classes, os quais, reagindo ao ambiente, ao modo como nele se compreendem na sociedade e, tendo em conta ainda seus padrões de justiça, promovem, por meio de organizações, diferenciação social. Combinado o processo de diferenciação com o de multiplicação de organizações, chega-se ao conceito apelidado por Santos de “complexificação social”, uma efetiva variável “interveniente entre a estrutura de escassez e o comportamento das elites decisórias” (SANTOS, 1994, p. 57), capaz de explicar “a possibilidade de mudança no conteúdo e quantidade de decisões tomadas sem que, necessariamente, ocorra elevada taxa de renovação das elites” (SANTOS, 1994, p. 57).

A estrutura de escassez e a complexificação social, ademais, sofrem efeitos de “retroalimentação” (*feedback*) das próprias decisões políticas adotadas (“mudanças induzidas”), além de importantes efeitos não controláveis, resultantes de mudanças exógenas, fruto da “enorme quantidade de decisões [...] tomadas por pessoas que não estão imediatamente interessadas nas consequências públicas do que fazem” (SANTOS, 1994, p. 59). Essas mudanças exógenas, incontroláveis no nível micro e pouco controladas no nível macro, são denominadas por Santos “processos naturais”, com destaque para três: crescimento populacional – questões de demografia e migração –, urbanização e divisão do trabalho – questões de desenvolvimento científico e tecnológico e de criação de novas ocupações e posições sociais (SANTOS, 1994, p. 59).

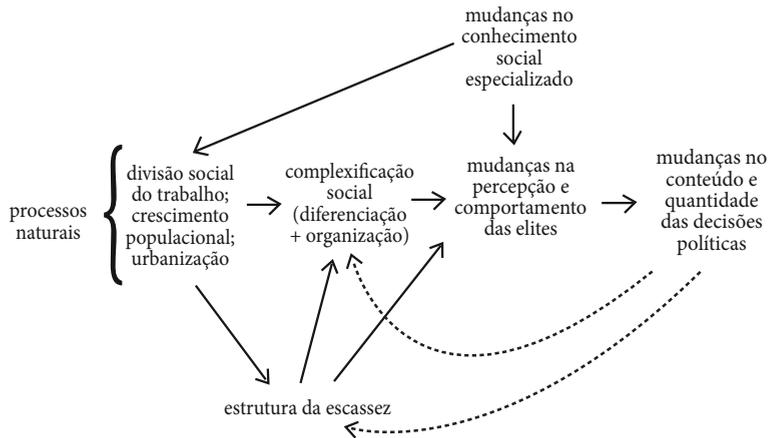
No roteiro, os processos naturais afetam a formação das opiniões das elites decisórias, preocupando-se o autor em reconhecer que as “crenças públicas sustentadas pelas elites decisórias são derivadas das hipóteses teóricas prevalentes sobre os melhores métodos de se obter o que supõem serem os melhores objetivos para a sociedade” (SANTOS, 1994, p. 60). Sua concepção de crenças ou ideias, porém, ainda é tímida, porquanto aquilo que chama de crenças públicas está atrelado ao conhecimento social especializado, suspendendo-se “o julgamento sobre os ca-

⁴Nos dizeres de Santos (1994, p. 57): “À medida que a estrutura de escassez se modifica, o mundo aparece diferentemente para os tomadores de decisão, especialmente em relação ao tipo e à quantidade de recursos disponíveis, permitindo-lhes, assim, mudanças de orientação em políticas específicas, que não são, necessariamente, acompanhadas por mudanças na composição das elites.”

minhos pelos quais esses valores, desejados como fins, surgem...” para se concentrar, apenas, “nos meios para obtê-los” (SANTOS, 1994, p. 60).

Finalizando seu roteiro compreensivo da dinâmica de transformação e estabilização de políticas públicas – seu “quadro de referência” (SANTOS, 1994, p. 63), centrado na modificação das opiniões e comportamentos da elite decisória – acresce Santos aos “processos naturais”, às mudanças na “estrutura da escassez”, à “complexificação social” e ao “conhecimento especializado” a “autonomia do aparato estatal, enquanto organização, o qual pode se tornar um obstáculo à mudança, ou, alternativamente, uma fonte geradora de mudanças” (SANTOS, 1994, p. 61). O roteiro de Santos está representado esquematicamente na figura 1.

Figura 1



2.2. O mapa analítico de Paul Sabatier e Jenkins-Smith

No âmbito da tradição norte-americana de estudos sobre o processo de políticas públicas, à vista da abertura e do tratamento dado aos “sistemas de crença”, sobleva interesse pelo roteiro de análise do processo de política pública elaborado por Paul Sabatier e Jenkins-Smith, a ACE, inicialmente apresentado no final da década de 1980 e revisado no início e no final da década de 1990 (SABATIR; WEIBLE, c2007).

A abordagem assenta sobre três fundamentos: primeiro, a elaboração de políticas públicas, no nível macro, é levada a efeito por especialistas integrantes de subsistemas de políticas cujos comportamentos são afetados por fatores do sistema político e socioeconômico; segundo, o processo de política pública é fortemente influenciado, no nível micro, por uma visão de indivíduo menos abstrata e caricata que a imagem corrente da *rational choice*; terceiro, no nível intermediário, a melhor

maneira de lidar com a pluralidade de atores nos subsistemas de políticas públicas é agregá-los em coalizões de *advocacy*.

Naquele primeiro fundamento, destaque-se que a complexidade dos processos de elaboração de políticas públicas nas sociedades modernas requer a especialização tanto das temáticas e geografias das políticas como dos indivíduos que delas participam e nelas desejam interferir. Subsistemas amadurecidos, nessa ordem de ideias, caracterizam-se por compor, a um só tempo, uma dimensão funcional, substantiva e territorial de políticas públicas que agrega participantes que partilham alguma *expertise* sobre certo domínio de ação e se compreendem como comunidade relativamente autônoma, integrando não apenas o tradicional triângulo de legisladores, membros do executivo e grupos de interesse, mas, de igual modo, pesquisadores, jornalistas, ativistas e tantos quantos sustentarem crenças que motivam sua concretização naquele domínio de ação (SABATIER; WEIBLE, c2007, p. 192).

A delimitação do escopo dos subsistemas não é simples, sendo influenciada pelos distintos processos históricos e carregada de interconexões e sobreposições. Em regra, porém, seria possível alcançá-la pelo foco no objetivo substantivo e geográfico das instituições que estruturam determinada interação (SABATIER; WEIBLE, c2007, p. 193). A título de exemplo, Sabatier e Weible citam o caso da identificação de um subsistema de controle da poluição automotiva no seio de um já existente subsistema de controle da poluição do ar. A existência de regulamentos exclusivos sobre a temática automotiva, de órgãos e unidades de controle específicos na estrutura da administração pública e de grupos regionais ou locais de pesquisa e interesse identificaria, pelo recorte temático, funcional e geográfico, um

subsistema com escopo próprio (SABATIER; WEIBLE, c2007, p. 193).

Subsistemas e seus participantes, ademais, seriam afetados por fatores exógenos, uns mais estáveis outros mais dinâmicos. Entre os de feições relativamente mais estáveis, que mudam de forma significativa em intervalos decenais e impulsionam comportamentos e políticas dentro de um subsistema, incluir-se-iam os “atributos básicos do problema” (e.g., a diferença entre problemas atinentes a águas subterrâneas e de superfície), a “estrutura básica de distribuição dos recursos naturais”, os “valores culturais fundamentais”, a “estrutura social” e, finalmente, as “regras constitucionais estruturantes”. Entre os mais dinâmicos, por sua vez, aqueles que mudam com maior constância em períodos menores que uma década, encontrar-se-iam as alterações nas “condições socioeconômicas”, na “opinião pública”, nas “coalizões de governo” e nas “políticas de decisão de outros subsistemas”. Esses fatores comporiam as restrições e os recursos dos subsistemas, sendo certo que, para grandes transformações de políticas públicas, os parâmetros exógenos relativamente estáveis requererão maior grau de consenso e coalizão dentro e fora dos subsistemas.

O segundo fundamento da ACF critica a visão antropológica da análise centrada na escolha racional, notadamente a assunção dos indivíduos autointeressados que buscariam exclusivamente a satisfação de interesses materiais, a fim de suplementá-la com uma compreensão aberta à ação altruística e à verificação de crenças normativas na análise de políticas públicas, contrariando, ademais, a proposição de que os atores dão mais valor às perdas que aos ganhos. Haveria espaço, aí, para os dois tradicionais sistemas de raciocínio normativo: a lógica da adequação, em que o comportamento correto é identificado

pela conformação à norma, ao dever; e a lógica das consequências, na qual o comportamento acertado é aquele conforme a maximização das consequências boas (SABATIER; WEIBLE, c2007, p. 194).

Além disso, o roteiro da ACF, embora reconheça as dificuldades no que toca à mudança das crenças normativas, integra a tendência dos agentes envolvidos nas políticas públicas de relacionar o seu ambiente circundante com o conjunto das crenças normativas pré-existentes, de maneira que os participantes e atores das políticas públicas também se distinguiriam pelos modos distintos de interpretar os mesmos fenômenos e de filtrar informações, atribuindo-lhes valor dissonante ou consonante e tornando mais fácil ou mais difícil a alteração das crenças.

Haveria mesmo, como identificado na literatura sobre elites e participantes das políticas públicas, um “sistema de crenças” que, na ACF, é hierarquizado em camadas: as crenças profundas (*deep beliefs*), que abrangem a maior parte dos subsistemas de políticas públicas, dizendo respeito às pressuposições normativas mais gerais a respeito da constituição da realidade, da natureza humana, da prioridade relativa dos valores fundamentais da liberdade e da igualdade, da prioridade igualmente relativa do bem-estar para certos grupos, do papel do governo e do mercado e da participação no processo de decisão governamental; as crenças nucleares (*policy beliefs*), ordenadoras de todo um subsistema de política pública e tendente a se concretizar por um esforço dos seus participantes no sentido de instituir, no subsistema, crenças profundas, conquanto não haja de modo obrigatório uma passagem lógica das crenças profundas às nucleares; as preferências políticas básicas (*policy core; policy preferences*), crenças limitadas ao escopo de certo subsistema, proeminentes e

importantes fontes de discórdia e ruptura durante algum tempo; e, finalmente, as crenças secundárias, que operaram de modo restrito no interior do subsistema, atreladas a regras, programas específicos e aplicações orçamentárias.

Exatamente por conta da tendência de alinhamento aos distintos níveis de crença, os processos de barganha e as coalizões a respeito das políticas públicas, nas suas variadas etapas ou fases, tornar-se-iam mais complexos, transcendendo classes e hierarquias sociais e organizando pessoas e instituições em redes de influência, as *advocacy coalitions*, cujos integrantes compõem imagens sobre o dever ser da política pública configuradora de determinado subsistema e, ao traduzi-las nas suas preferências (crenças secundárias, derivadas das preferências básicas e demais crenças), atrela-as a instrumentos, propostas e formas de agir constitutivos dos limites substantivos e territoriais da própria política pública, organizando a pluralidade de concordâncias e discordâncias intrínseca à própria coalizão.

Advocacy coalitions, a propósito, o terceiro eixo caracterizador da ACF, pressupõem a organização dos participantes das políticas em rede e a importância das relações interpessoais para a compreensão do comportamento humano, predizem que as crenças e os comportamentos das partes interessadas compõem redes informais e que a formulação de políticas é estruturada, em parte, por redes de participantes (pessoas físicas e instituições) mais ativos e, de certo modo, mais importantes dentro das próprias redes de coalizão, supondo que os participantes da política pública se esforçam para traduzir seus sistemas de crença na política real antes de seus oponentes e que, por causa disso, buscam aliados e compartilham recursos a fim de desenvolver estratégias complementares.

Assim compreendidas as coalizões, Sabatier e Weible acreditam que seria possível, inclusive, superar o tradicional problema do efeito carona identificado nos estudos a propósito da ação coletiva. Primeiro, porque os custos de transação seriam relativizados pela ação orientada pelos sistemas de crença compartilhados; segundo, porque, na composição de proximidades e distanciamentos de crenças, está sempre presente a possibilidade da mudança de lado (*devil shift*), forçando o incremento dos esforços dos aliados para manter a aliança e o compartilhamento de recursos entre os aliados por mais tempo, além da própria interação com o adversário; terceiro, porque a coordenação das coalizões pode oscilar gradualmente, dificultando, muitas vezes, a própria ideia de carona (*free-rider*).

Com base nesse conjunto de fundamentos, a mudança das crenças e políticas no interior dos subsistemas é vista, na ACF, por um dos seguintes percursos: ou por meio do aprendizado politicamente orientado ou pelas perturbações externas.

No primeiro caso, a experiência e o aparecimento de novas informações influenciam a realização ou a transformação da política pública, afetando a alternância relativamente duradoura de crenças e comportamentos e modificando coalizões e sistemas de crenças em diferentes níveis, com maior resistência à mudança quando se trata das crenças profundas e menor resistência no campo das crenças secundárias. No segundo, especialmente significativo para que haja transformações em grande escala, desastres, mudanças nas condições socioeconômicas, nos regimes e nos benefícios entregues por outros subsistemas provocam choques externos capazes de influir nos rumos da composição das agendas, na atenção do público e nos focos dos tomadores de decisão.

Relevante, ademais, é a possibilidade de grandes transformações por meio de perturbações ou choques internos, os quais redistribuem recursos de poder, confirmam ou põem em dúvida preferências políticas básicas e acordos negociados entre coalizões, com a presença de desenhos institucionais favoráveis também a respeito das preferências políticas básicas (SABATIER; WEIBLE, c2007, p. 204-205).

Elemento exógeno destacado nas últimas versões da ACF é a “estrutura de oportunidade das coalizões” para fazer a mediação entre os subsistemas e os fatores exógenos estáveis (grupos de interesse organizados, agências executivas, partidos políticos com nível de força relativamente equivalente, ordenamento constitucional), típicos de democracias ocidentais maduras, raras vezes encontrados nos países de desenvolvimento tardio.

Estruturas de oportunidade se referem, em síntese, a características relativamente duradouras de uma política que afetam os recursos e as

limitações dos atores de certo subsistema (SABATIER; WEIBLE, c2007, p. 200). E os dois efeitos das estruturas de oportunidade que mais atingiriam os subsistemas, na ACF, seriam o grau de consenso para uma grande mudança política (sendo certo que quanto maior o grau de consenso necessário para a mudança, maiores devem ser os incentivos para a construção de coalizões inclusivas, capazes de forjar compromissos e trocar informações com seus oponentes, minimizando o *devil shift*) e a abertura do sistema político, medida pela quantidade de espaços de elaboração de políticas públicas e pela facilidade ou não de acesso a tais *locus*. Combinações de estruturas de coalizões (pluralista, corporativista recente, corporativista tradicional, *westminster* e de executivo autoritário) seriam possíveis de acordo com os graus baixo, médio e alto de consenso e abertura (SABATIER; WEIBLE, c2007, p. 201).

O destaque nos sistemas de crenças, entretanto, não oblitera a preocupação com os recursos de que os participantes de políticas públicas podem se valer para influenciá-las, que, na abordagem de Sabatier e Weible, classificam-se, tipologicamente, em seis categorias, aqui apenas enunciadas: a autoridade legal (cargo ou função) para tomar decisões de elaboração de políticas públicas, a opinião pública, a informação a respeito da política pública (notadamente a informação técnica e empiricamente respaldada), grupos mobilizados para demonstrações públicas, recursos financeiros (para financiar pesquisas, *think tanks*, nomeações para cargos estratégicos etc) e líderes hábeis.

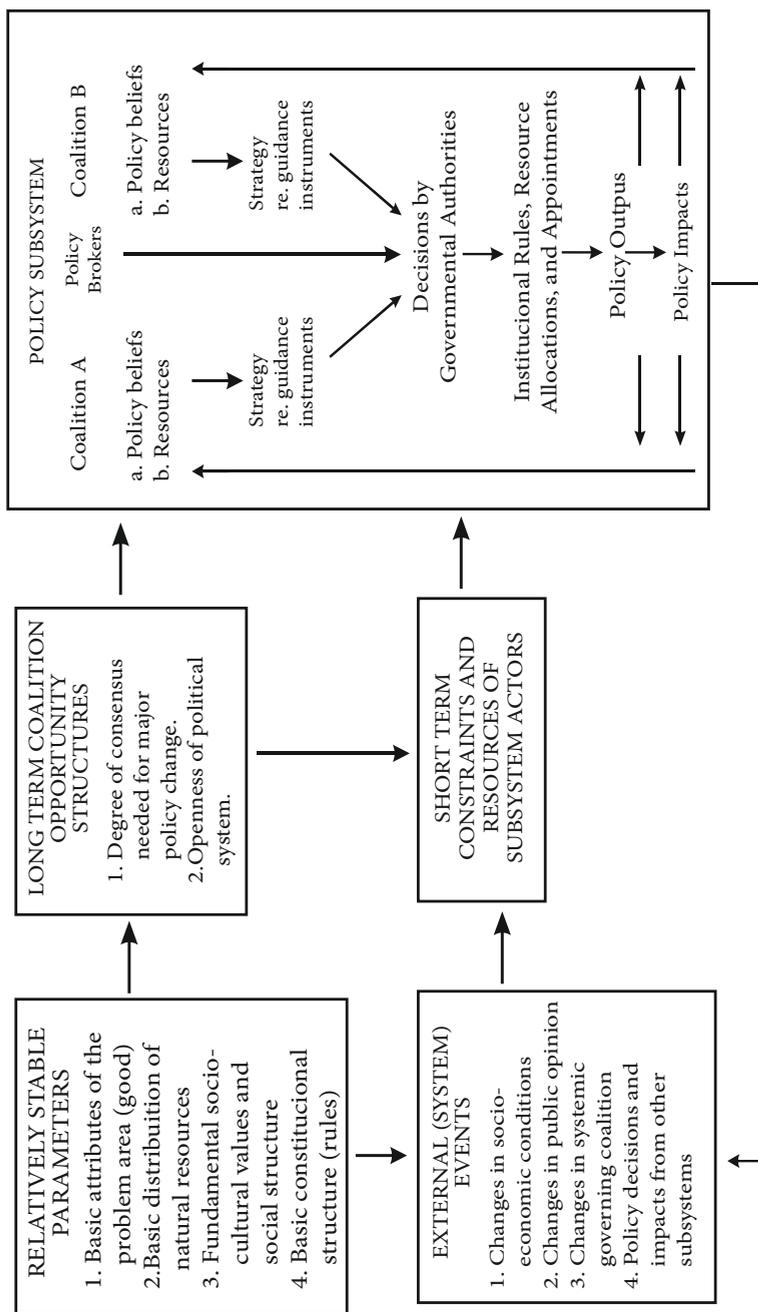
A ACF, bem se vê, configura roteiro bastante rico do processo de política pública, reconhecendo de modo especial a influência das ideias, dos valores e das crenças políticas. Esquemáticamente, a ACF é representada por seus criadores na figura 2.

2.3. O mapa analítico de Colin Hay

Colin Hay (2001), escrevendo na zona de confluência das tradições inglesa e europeia continental, influenciado pelo institucionalismo histórico e sem abrir mão da consideração das ideias e valores, elabora seu roteiro analítico com destaque para o conceito de paradigma.

Atento ao processo de mutação do pensamento econômico do keynesianismo ao neoliberalismo, o autor aborda os momentos que reputa de crise como períodos de transformação pontual, aprendizagem social e evolução institucional. Apenas excepcionalmente ter-se-ia efetiva crise revolucionária e, assim, mudança de paradigma, expressão tomada de empréstimo, pela força metafórica, dos estudos de Thomas Kuhn sobre a história das ciências duras. O paradigma político estabeleceria as condições de conhecimento e de possibilidade configuradoras

Figura 2



do quadro de ação dos fazedores de políticas públicas. As transformações internas e a própria substituição dos paradigmas revelariam ao analista certo processo evolutivo, certa periodização viabilizadora do aprendizado social dos fazedores e consumidores de políticas públicas.

A ideia de paradigma, nas ciências, estabiliza-se em torno de princípios, métodos e instrumentos de pesquisa. Fixaria, assim, (i) princípios metafísicos gerais, visões de mundo que, no campo da ação política, estabelecem uma espécie de quadro de ação com as narrativas globais de operação da sociedade; (ii) hipóteses e leis, axiomas que, nas políticas públicas, configuram um quadro de hipóteses sobre a mudança social e institucional inerente à cada política pública; (iii) uma metodologia, ou seja, um comportamento considerado legítimo para o desenvolvimento da ciência e que, na seara da ação política, analogicamente, consubstanciaria a delimitação dos tipos de relação passíveis de serem tecidas entre o governo central e os atores setoriais; e (iv) instrumentos e ferramentas de pesquisa científica, correspondente, na análise política, aos mecanismos de intervenção na sociedade, como subvenções, tributos, normas impositivas de sanção etc.

A transposição do conceito de paradigma ao campo explicativo da política evoca a imagem de um ciclo permanente, de caráter evolutivo, no qual é possível identificar o nascimento dos problemas públicos, a sua institucionalização ou consolidação, e a sua “desinstitucionalização” ou morte. Além disso, mantém aparência dicotômica, reconhecendo o mover do ciclo entre momentos de normalidade e de excepcional transformação, nos quais as ideias exerceriam papel fundamental.

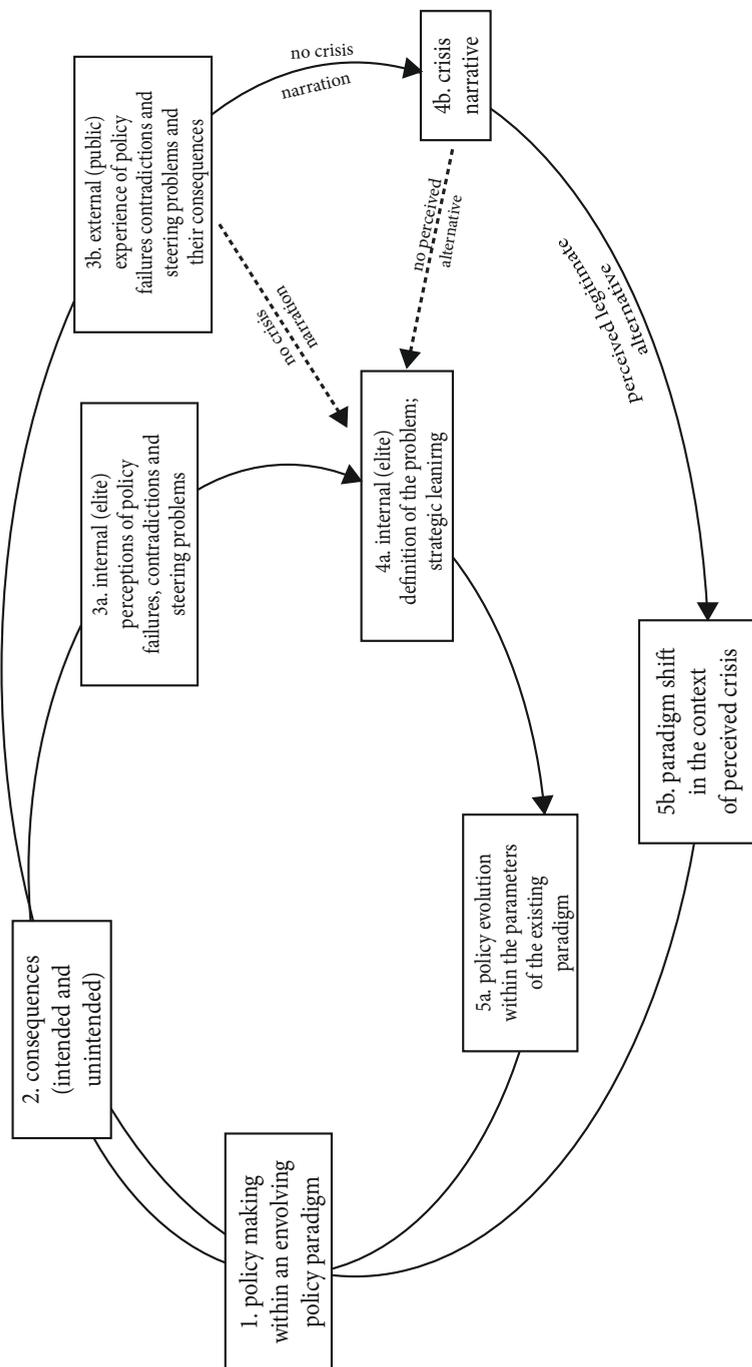
Grosso modo, se mudanças ocorrem (nas técnicas, mecanismos, instrumentos ou objetivos e finalidades de políticas públicas) sem afetar as ideias básicas que animam certo processo de fabricação de política pública, o período nos apareceria como de normalidade. Do contrário, quando ideias de base começam a não mais se mostrar adequadas aos problemas enfrentados e a perder sua força justificadora e sua aceitação pela sociedade, estaríamos ante o evento excepcional de mudança.

O processo é evidentemente complexo, de modo que as transformações nas políticas públicas não seriam resultados causais simples da identificação de novos quadros contextuais. É possível, entretanto, pensar todo o processo de mudança, fortemente influenciado pelas ideias e pelos valores, com base em um esquema de duas elipses tangentes: a elipse interna destaca a percepção dos atores (elites) que mais de perto determinam a decisão atinente ao rumo da política pública; a externa cuida da percepção geral da opinião pública e de outros atores e beneficiários, os quais, pela avaliação e crítica, podem construir narrativas de crise que, por sua vez, poderão ou não levar a processos de aprendizado, evolução ou mesmo transformação paradigmática.

À falta de uma crise da narrativa de base, ou seja, dos fundamentos do paradigma, as falhas reputadas existentes no processo ou no resul-

tado das políticas públicas constituiriam espécie de *evolução da política* ou de mecanismo de *aprendizagem social*. A representação esquemática do mapa analítico de Colin Hay é apresentada na figura 3.

Figura 3



Justaposta às noções de *paradigma* e de *aprendizagem social*, é interessante notar que as escolas institucionalistas, navegando no âmbito das teorias de médio alcance, focadas na compreensão analítica da ação pública, introduziram a ideia de *dependência de trajetória* ou de *caminho* (*path dependence*), colhida da economia e da teoria das organizações com o propósito de explicar os casos em que, a despeito de se promover a introdução de políticas mais eficazes em situações equivalentes, não se consegue obter resultados semelhantes.

Escolhas políticas históricas estabeleceriam, em grande medida, as possibilidades do retorno futuro crescente que dependeriam dos custos de investimento, dos efeitos de aprendizagem e da capacidade de coordenação e antecipação. Por essa via, compreender-se-ia a estabilidade, a resistência ou a mudança das instituições e políticas públicas. Três processos políticos destacar-se-iam com o exame da dependência de trajetória: (i) o processo de ação coletiva, porquanto a mobilização individual dependeria da ação dos outros indivíduos, ou seja, da coordenação e da antecipação da ação; (ii) o processo de interpretação e de legitimação coletiva que, compondo representações, viabilizaria a coordenação de atores e a ação estratégica por antecipação dos pontos de vista possíveis com base na identificação do quadro de representações; e (iii) o processo de desenvolvimento institucional, as restrições que as escolhas de modelagens institucionais, com o passar do tempo, estabelecem aos fazedores e destinatários de políticas públicas, de maneira que são fortalecidos os mecanismos de correção das políticas passadas ao invés de se estabelecerem rotas alternativas, dado o custo de aprendizagem, coordenação e antecipação.

2.4. O mapa analítico de Pierre Muller

Enfim, ainda no universo institucionalista, mas agora com maior peso na confluência com a tradição do pensamento europeu sobre o Estado e a política, põe-se em relevo, aqui, a “análise cognitiva de políticas públicas” elaborada por Pierre Muller e centrada, ao que parece, no conceito analítico de “referencial”, estabelecido com base na crítica à abordagem do paradigma e da dependência de trajetória.

A análise cognitiva, reconhecendo, embora, a contribuição renovadora da ciência política de tradição norte-americana, confronta a problemática da fabricação da ordem nas sociedades complexas, distanciando-se da visão mais estreita das políticas públicas apenas como instrumental destinado à busca de soluções de problemas públicos para aproximá-la dos estudos do Estado e compreendê-la, também, como modo de construção de “quadros de interpretação de mundo” (MULLER, 2000).

No mapa proposto pela análise cognitiva, o Estado como atividade de dominação, impositivo da ordem política global, é associado ao Estado visto pela sua aptidão de gerir e resolver os problemas públicos, rompendo com a tradição hegeliana do Estado racional e monopolizador da decisão política em favor do reconhecimento de que o processo decisório é fruto de um sistema pouco ordenado de múltiplos e distintos atores. Mais, porém, que uma sociologia da ação, a análise cognitiva constitui uma sociologia política da ação pública que não se contenta com o resgate institucionalista da dimensão ideacional e com a oposição entre ideias, instituições, interesses e preferências; vai além e considera que os interesses e preferências colocados em jogo nas políticas públicas somente se expressam por meio da produção de estruturas interpretativas de mundo, desenvolvendo a concepção de que as matrizes cognitivas, produzidas por atores individuais em interação, tendem a se tornar relativamente autônomas e a se impor aos atores como modelos dominantes de interpretação.

Políticas públicas, nessa abordagem, não se bastam como problemas públicos levados à apreciação de uma autoridade política para obter alguma solução. Antes, constituem espaços em que múltiplos atores se encontram para construir e experimentar uma visão de mundo (MULLER, 2000, p. 195). A elaboração de uma política pública não pode deixar de ser vista como forma de decodificação e recodificação da realidade (MULLER, 2002, p. 74), uma imagem sobre a qual se quer intervir e que servirá de referência organizadora aos participantes da política. Essa imagem ou conjunto de imagens compõe, segundo Muller, o referencial da política pública (MULLER, 2002, p. 73).

Referencial, nessa perspectiva, ergue-se como crítica à insuficiência da ideia de para-

digma para captar a complexidade, o conflito, a ambiguidade e a menor estabilidade da ação e da decisão em matéria de política pública. O paradigma, no campo da política, também apresentaria o inconveniente de representar uma paisagem que, por meio da aprendizagem social, estabelece certa progressão evolutiva nem sempre adequada ao mundo das transformações sociais, além de enfatizar os momentos excepcionais de ruptura. Faltaria ao paradigma (a justificar a sua substituição pelo conceito de referencial) a compreensão mais clara e estruturada de que uma política pública é composta de dois elementos nucleares bem distintos: o conjunto base de crenças e normas e o conjunto de estratégias que define o âmbito das ações aceitáveis e inaceitáveis, de maneira que a mudança das políticas públicas não ocorre apenas quando são alterados os planos, programas e ações esperados, mas também quando as cenas periféricas se transformam em decorrência de mudanças de crenças e estratégias.

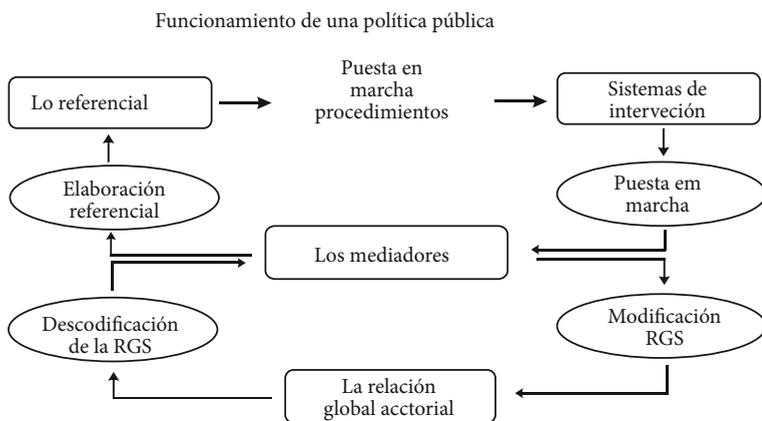
Além disso, o conceito de referencial contrariaria o pretensioso conceito de paradigma, que aponta para a possibilidade de se provar a falha da política e, com isso, apontar o momento da ruptura. O referencial, por sua vez, centra-se na maneira como são interpretativamente construídos os efeitos e percalços da política pública, assumindo certa impossibilidade de indicação precisa de alguma falha. Poderia mesmo ser identificado como a imagem que os atores constroem a respeito do campo cognitivo global e da sua relação com o âmbito setorial de cada política, constituindo critério de intervenção do Estado e de fixação dos objetivos da política pública. Com o conceito de referencial, colocar-se-ia em relevo o fato de que, ao elaborar uma política pública, construímos uma representação, uma imagem da realidade sobre a qual queremos intervir, o que permitirá aos atores organizar seus siste-

mas de percepção, construir problemas, confrontar soluções e definir cursos de ação.

Uma política pública poderia ser visualizada e estudada, assim, como processo de mediação social, na medida em que o objeto de cada política é tomar a seu encargo os desajustes que podem ocorrer entre um setor (área de ação política cuja legitimidade dos participantes e representantes não ocorre por vinculação territorial, mas por identificação de divisões administrativas, de participantes especializados e de visão a respeito do problema e das suas possibilidades de solução por meio da intervenção pública) e outros setores ou entre um setor e a sociedade global.

Seria mesmo possível decompor a política pública em três processos fundamentais: o primeiro, atinente à tentativa de manejar a posição, o papel e as funções do setor considerado em relação à sociedade global e a outros setores; o segundo, concernente ao fato de que a relação global-setorial será considerada objeto de intervenção pública em função da imagem que os atores nela implicados forjarem, ou seja, em função do referencial da política pública que funcionará, exatamente, como o critério de intervenção; o terceiro, relacionado à identificação dos atores-mediadores envolvidos na construção ou transformação do referencial. O roteiro de Muller está representado esquematicamente na figura 4.

Figura 4



Examinados esses quatro mapas analíticos, convém acrescentar que, mesmo naqueles que se nos afiguram mais construtivos, como o de Pierre Muller, é necessário ainda um acréscimo. Cada mapa fornece uma estrutura teórico-metodológica ou roteiro discursivo capaz de orientar a reflexão e a compreensão de qualquer política pública. Cada mapa facilita, ao seu modo, a criação de uma narrativa a respeito do

nascimento, do desenvolvimento, das transformações e da eventual morte de uma política pública, apontando atores, coalizões e fatores exógenos e endógenos que reputa pertinente enfatizar na construção da narrativa que comporá o resultado da análise e que, espera-se, influenciará o movimento de conservação ou mudança da política. Fica de lado, contudo, em todos esses esforços o fato de que o próprio exercício analítico, por si, consubstancia forma imaginativa do mundo político, maneira de fabricar aquilo que Pierre Muller denominou quadro de interpretação do mundo.

A AID, como aqui proposto, pode recolher desses mapas pontos de vista e modos de sistematização capazes de subsidiar, para o campo do direito, sua própria perspectiva teórico-metodológica. Não poderá, entretanto, deixar de se ver como esforço de imaginação transformadora da realidade social em que se acha inserida.

3. Um mapa teórico-metodológico na perspectiva da AID

É hora de voltar ao questionamento que impulsiona este trabalho e coligir de todo esse esforço intelectual a respeito do ponto de encontro que é a política pública uma contribuição para a estruturação teórico-metodológica da AID. Não se fará, aqui, crítica àqueles mapas; não é esse o propósito. Antes, apontar-se-ão as ideias estruturantes da AID que, por meio de apropriação construtiva, foram extraídas de cada mapa para, na sequência, tentando delas sintetizar as indicações de rumos possíveis, sugerir uma possível cartografia analítica para a produção do conhecimento no campo do direito.

Das abordagens da complexidade a AID recolhe duas ideias. Primeiro, a compreensão

de que somente pela interação de situações e de diferentes e múltiplos agentes – nunca do exame meramente centrado no indivíduo – é possível compreender os nichos da realidade social que são alcançados pela regulação jurídica. Segundo, a noção de que no campo do direito é necessário o exame diacrônico das constantes trajetórias de formação e mudança, identificando-se locais e momentos transformativos com a certeza de que pequenas alterações são potencialmente capazes de construir, com o tempo, rupturas amplas no sistema organizativo.

Do mapa proposto por Wanderley Guilherme, limitado pelo excessivo apego às elites e sua atuação no processo de construção e concretização das políticas públicas, pode-se coligir, para a AID, a ideia de que o campo do direito não deve desprezar, na sua análise, a identificação da ação estratégica de agentes com capacidade de reter e empregar recursos de poder no âmbito da política, da economia e da burocracia, bem como não deve olvidar o ambiente de incerteza e escassez que pode restringir e direcionar a atuação dos agentes envolvidos no nicho da realidade açambarcado pelo direito. Sua percepção atinente à residência que pode ser oferecida pelo aparato estatal às elites também colabora para que, na AID, tenha-se em conta a própria resistência à mudança que o direito como linguagem e campo epistêmico é capaz de oferecer.

Do rico mapa de Paul Sabatier e Jenkins-Smith, por sua vez, colhe-se, para a AID, que é preciso identificar, em termos graduais, os distintos níveis de produção, intelecção, aplicação e crítica “do” e “ao” direito. Há níveis mais e menos abrangentes em determinadas questões jurídicas, os quais envolvem agentes, pretensões, interesses e crenças que, conquanto conectadas mediatamente, são imediatamente distintas.

Apreende-se, também, que a ação que cria e recria o direito é sempre coletiva e influenciada, simultaneamente, por sistemas de crenças e recursos de poder, operando com éticas múltiplas de deveres e consequências, de modo que se mostra sempre importante um esforço de leitura da situação e do processo atinente a certa questão jurídica para a sua compreensão com base na identificação das crenças e recursos de poder. Fatores de ordinário considerados secundários e externos ao direito, para a AID devem ser reputados pontos de partida da compreensão jurídica, considerados sempre, em qualquer problemática abordada no campo do direito. Dentre esses fatores, destacam-se as peculiaridades da realidade social sobre a qual incide, no caso concreto, a normatividade jurídica, a distribuição dos recursos de poder entre os agentes que interagem na situação regulada, os valores culturais e a estratificação social.

Para a AID, de igual modo, parece bastante relevante extrair a ideia de que a mudança e transformação do e no direito é constante e passa, sempre, por formas de sua instrumentalização que obedecem, no mais das vezes, a processos de barganha com agentes não identificados, porquanto não restritos à lógica do conflito entre interesses individuais ou coletivos e sujeitos ao conflito e à influência de crenças graduadas quanto à sua abrangência e ao seu enraizamento social, além de fortemente associadas a recursos de poder tradicionalmente reconhecidos, como a autoridade legal, a opinião pública, o controle da informação técnica, a capacidade de organização em grupo, a detenção de recursos financeiros e a habilidade dos líderes.

Da sistemática de Colin Hay, bastante focada na dinâmica da mudança da política pública, a AID colige, para trabalhar no campo do direito, mais um reforço à ideia de que o

contexto de ação e construção da realidade é composto de valores e crenças, elementos imateriais não raro abandonados nas análises porque de difícil captação observacional. Incorpora construtivamente, também, a lembrança (um tanto otimista e relativa) de que as alterações de desenhos institucionais em diplomas legislativos e regulações administrativas são significativas para a construção social do reconhecimento de que se está diante de alguma forma de aprendizagem e evolução institucional. O campo epistêmico do direito, na perspectiva da AID, não pode olvidar que as modificações legislativas, as reinscrições e inserções de textos, conceitos e decisões sempre trarão algum impacto material e/ou existencial positivo ou negativo – raras vezes passível de algum controle efetivo – para os agentes afetados diretamente e para a sociedade. Reforça-se, desse modo, que no campo do direito encaminhe-se o pensamento das relações intersubjetivas às interações de agentes, as quais trazem constantes repercussões em escala coletiva, mesmo quando imediatamente aparentem se bastar na dualidade.

Enfim, do mapa analítico proposto por Pierre Muller colhe-se, para a AID, a importância de se ter em conta a ideia de que o direito, a todo tempo, nas suas aparições mais e menos comentadas, é simultaneamente reflexo e elemento de composição de quadros de interpretação e fabricação da realidade social que orientarão agentes e instituições por meio de processos de decodificação e recodificação da realidade. Apropria-se, também, da ideia de movimento, de maneira que na AID o direito, como campo epistêmico, jamais deve olvidar a dinâmica constantemente plástica e mutável do direito como objeto.

Fixa ainda para a AID que o direito não é avesso ao paradoxo, à ambiguidade e à incerteza, mas transita por eles com a pretensão de

gerir e mediar os problemas – jamais ofertar soluções finais. Finalmente, parece que da abordagem de Muller é possível coletar para a AID a importância da imaginação e da representação nos estudos que também devem ser levados no campo epistêmico do direito, chamando-se atenção, ainda, para que sejam identificadas as interações e regulações jurídicas entre as diversas parcelas e a própria sociedade como totalidade.

O conjunto dos mapas contribui, finalmente, para duas ideias estruturantes da AID. A primeira consiste em desfocar a norma no campo da reflexão jurídica, distanciando-se do que ainda ocorre nas contemporâneas perspectivas reflexivas, todas elas obnubiladas por textos e normas, âmbitos da norma, modos de estruturação, função e eficácia das normas, conexões de textos e normas com valores e outros bens jurídicos no mais das vezes apenas identificados e mencionados. O foco da AID é a regulação da qual a norma, nas suas variadas estruturas e funções, em nada se confundindo com o texto enunciado, compõe apenas parte. A segunda sublinha que não se deve ater ao estabelecimento monolítico de método ou técnica peculiar. Não existe, na AID, método único. O método, como em qualquer campo, há de ser construído à vista daquilo que se propõe a investigar, admitindo combinações de técnicas e processos reflexivos para que se trabalhe, conjuntamente, com argumentos e levantamentos de dados e suas interpretações.

Munidos dessas ideias estruturantes, oferta-se, aqui, uma possível composição de mapa teórico-metodológico para a AID, valendo-nos, como recurso organizador, de metáfora extraída dos estudos geográficos: a *crosta* ou *litosfera* e a *atmosfera de inserção*.

A *atmosfera de inserção* diz respeito, em síntese, à compreensão do campo do direito, na zona de encontro proporcionada pela análise das políticas públicas como efetivo espaço de imaginação e criação institucional em que múltiplos atores se encontram para construir e experimentar uma visão de mundo, decodificando e recodificando a realidade em meio a um constante exercício de disputa a propósito da imagem sobre a qual se quer intervir e que servirá de referência organizadora aos coparticipantes da vivência coletiva.

A *atmosfera* comporta gradações e permeia, com força de inserção também graduada, a *crosta*. Pela ideia de *atmosfera*, na AID, identificam-se, em três camadas ou níveis, elementos que a ortodoxia jurídica reputa exógenos ao campo do direito, bem como suas formas de presença e inserção na *litosfera* e na dinâmica da regulação, compreensão e concretização argumentativa tradicionalmente delimitadora do pensamento jurídico.

A *atmosfera* é constituída, na sua camada mais abrangente (*exosfera*), dos quadros de compreensão fabricantes da realidade social. É, nes-

se nível, para o campo epistêmico do direito, equivalente à noção de referencial, de Pierre Muller, fixando conjuntos plurais de imaginações que atores individuais e coletivos, em coordenação e/ou concorrência, constroem a respeito daquilo que identificam como realidade social.

Aqui, em termos espaciais, misturam-se percepções locais, regionais e mundiais; temporalmente, encontram-se distintas percepções de história, movimento e capacidade de ação no presente. Incluem-se, ainda, os conteúdos que no mapa de Sabatier e Jenkins-Smith são nomeados crenças profundas, a saber, as pressuposições normativas mais gerais a respeito da constituição da realidade, da natureza humana, da prioridade relativa dos valores fundamentais da liberdade e da igualdade, da prioridade igualmente relativa do bem-estar de certos grupos, do papel do governo e do mercado e da participação no processo de decisão governamental. Nesse nível, a AID abre o campo do direito para que nele, também, discorra-se a respeito dos quadros referenciais e seus modos de produção e reprodução que influem na construção dos critérios de alocação entre o que se reconhece como público e privado, bem como nos critérios de redistribuição não raro relacionados à invocação de diretrizes e objetivos constitucionais.

Com menor abrangência (*mesosfera*), a AID procura identificar crenças e recursos de poder que fixam os distintos modos de ação pública interventiva e, dessa maneira, direcionam e sistematizam a atividade pública e privada em subsistemas interconectados de regulações. Reconhecem-se áreas de autonomia e interseção setorial que, relacionadas à exosfera sem pretensões de causalidade ou correlação direta, consubstanciam os espaços institucionais de regulação que modelam a litosfera ou crosta. Nesse nível, as estruturas governamen-

tais fornecem importantes subsídios identificadores – a exemplo das áreas ministeriais e suas subdivisões, bem assim das comissões parlamentares e seus trabalhos. Também colaboram na visualização construtiva do subsistema o reconhecimento dos grupos temáticos de coalizão (organizados em redes ou em estruturas institucionais mais simples) e a própria fragmentação científica dos saberes.

Finalmente, a atmosfera se mostra presente na própria delimitação da estrutura de regulação compositiva da crosta (a *troposfera*), fixando margens móveis de crenças e normas de menor extensão e abrangência. Nessa camada identificam-se os contornos que a atmosfera, impondo quadros concretizados de referência para a ação (no mais das vezes mediante o estabelecimento de normas internacionais, constitucionais e legais, atos normativos administrativos e precedentes judiciais), fixa para os específicos modos de ação pública e privada relacionados à resolução dos problemas e questões que recaem na área de intervenção jurídica, na dinâmica produtiva e reprodutiva da atmosfera.

Essa dinâmica pode ser compreendida, de certo modo, pela aproximação com o mapa de mudança paradigmática elaborado por Colin Hay, especialmente no que diz respeito à possibilidade de aprendizagem, evolução, involução e ruptura institucional. Acrescente-se que, em todo o processo, há permanentes efeitos de retroalimentação construtiva entre as camadas da atmosfera e a própria crosta.

A inserção da atmosfera na crosta é constante e em todos os seus três níveis se faz presente na regulação. Modifica-se, apenas, a forma e intensidade do seu impacto.

Na *troposfera*, os conjuntos imaginativos e recursos de poder modelam a própria racionalidade da regulação compositiva da crosta. Tem-se forte intensidade de inserção

pela encarnação de crenças e preferências. Corporifica-se a atmosfera, aqui, principalmente, nas finalidades e nas normas de ação com estruturas e funções diferenciadas. É nesse nível que se pode compreender a racionalidade ordenadora da regulação, a qual servirá de parâmetro para a cognição de conceitos, modelagens e repartição de riscos e atividades na interação social objeto da regulação. Os atores individuais e coletivos, nessa camada, tendem a se segregar e se constituir em conjuntos de saberes capazes de direcionar o debate público e estabelecer o desenho regulatório. Atores integrantes das estruturas burocráticas do estado ou que, dentro dos conjuntos de especialistas, conseguem inserir-se na produção reguladora merecem especial atenção da AID. De igual modo, a AID, aqui, abre o campo do direito à observação dos processos mobilizados por esses atores para buscar enriquecer a constituição da racionalidade da regulação e suas zonas de lacuna e imperfeição.

A inserção da *mesosfera* na crosta pode ocorrer de modo imediato ou mediato. O mais comum é a inserção mediada por meio de teias argumentativas que fornecem coerência entre argumentos e dados empíricos para a estrutura de regulação modelada pela troposfera. A mesosfera proporciona, ademais, a adaptação das problemáticas mais abrangidas da exosfera, constituindo subsistemas e agregados de regulação interconectados. Ampliam-se, aqui, os atores e os processos por eles mobilizados no que toca aos sistemas de crença e recursos de poder. O modo como são construídos os subsistemas, nesse nível, impactam diretamente os processos argumentativos típicos do direito, razão pela qual não podem deixar de ser objeto do campo epistêmico proposto pela AID.

A inserção da *exosfera*, finalmente, opera preponderantemente por cadeias de mediação, mas admite, sem dúvida, invocação di-

reta quando, identificadas as zonas lacunares e problemáticas da regulação, busca-se seu preenchimento e mutação.

Avancemos, agora, no mapa da AID, à *crosta*.

A *crosta* ou litosfera abarca a discursividade mais próxima à ortodoxia no campo do direito, estruturando-se como conjunto de normas de variados matizes, práticas e discursos (de agentes públicos e privados), bem como precedentes resultantes dos processos conflituosos mediados pela atividade judicial. As zonas de silêncio de regulação, aquilo que, grosso modo, é deixado de fora, são a um só tempo resultado e causa da delimitação da crosta, integrando, por isso, a própria regulação normativa. O cerne, na perspectiva da AID, deixa de ser a norma como objeto de análise inserido num ordenamento; trata, antes, da regulação, entendida como micromapa normativo ou estrutura de normatividade.

A crosta, assim como a atmosfera, pode ser visualizada em níveis ou camadas, de molde a compreender, no *núcleo*, a dimensão da análise da rede de textos de autoridade e precedentes que dão base à derivação das normas como resultado interpretativo, com destaque para os problemas de existência, validade e conflito aparente e real de enunciados e normas.

Mais acima, no *manto*, a análise da crosta compreende os esforços no sentido do incremento controlador da produção argumentativa do direito e da tomada de decisões, incluindo, notadamente, o trabalho de diferenciação estrutural e funcional de normas com o propósito nem sempre declarado de mitigar subjetividades e, com isso, supostamente, ampliar o controle argumentativo na produção de um modo de falar jurídico centrado na produção da validade e da verdade por coerência.

Nos lindes externos, na *superfície*, a crosta refere problemas tradicionalmente pensados

como afetos à eficácia e à efetividade da normatividade do direito. As camadas da crosta interagem entre si e sofrem, de forma mediata ou imediata, a pressão e inserção da atmosfera. Efeitos de retroalimentação estão sempre presentes.

Na crosta, por sua vez, verifica-se que a dinâmica da produção construtiva no campo do direito se dá em âmbito simbólico, cognitivo e material, retroalimentando a troposfera e auxiliando na delimitação, expansão ou retração das margens da regulação. Agentes individuais e coletivos, públicos e privados, organizados ou mobilizados de modo reticular, encontram, na operacionalização da regulação, forte abertura para a participação, o que significa que detêm, com igual capacidade, os recursos de poder necessários à mobilização da regulação nos espaços de deliberação pública e privada.

Na AID, destarte, a regulação compositiva da crosta é identificada e são examinados seus modos de operação simbólico, cognitivo e material.

Em primeiro lugar, demarca a AID os elementos da regulação e seus percursos formativos, aplicativos e eventualmente críticos, ou seja, sua produção (preponderantemente legislativa), sua aplicação (preponderantemente executiva, se já houver) e seu tensionamento (preponderantemente judicial, se já tiver transcorrido tempo para que a regulação tenha sido examinada). A AID, de modo evidentemente construtivo, abre-se a múltiplos processos seletivos de normas, práticas e precedentes. Os recortes, a depender da perspectiva e da ênfase, poderão partir das normas, dos nichos da realidade social por elas regulados ou mesmo das pretensões extraídas construtivamente da análise da atmosfera.

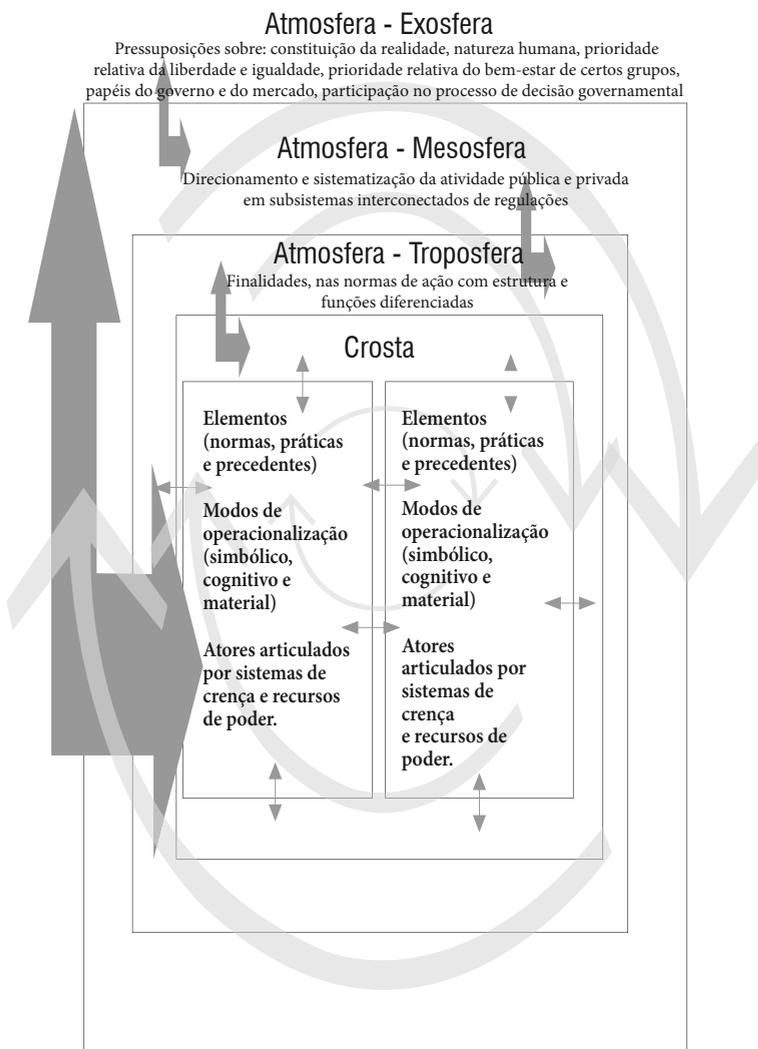
Em segundo lugar, a AID se volta para a operacionalização desses elementos. Parte de sua conexão cognitiva e estrutura-se por modelagens argumentativas que o campo do direito, nos últimos anos, tem conhecido com alguma profundidade. Examina a interação dos argumentos com certa leitura da realidade social, unindo, preferencialmente, argumentos, informações e interpretações de dados empíricos. Busca, finalmente, a intelecção do processo simbólico que a regulação concretiza e retroalimenta, bem como suas amarrações, não raro paradoxais, com os distintos níveis da atmosfera.

Em terceiro e último lugar, a AID propõe que sejam identificados os atores diretamente envolvidos na regulação normativa, seus sistemas de crença e recursos de poder, abrindo-se ao exame empírico há muito deixado de lado no campo epistêmico ortodoxo do direito.

O *direito como linguagem* não se basta à regulação compositiva da crosta, mas se movimenta como *tornado* por todo o mapa analítico, passando seus diferentes níveis, do núcleo à exosfera.

Representada graficamente na figura 5, a AID, nesta aproximação experimental e provisória, pode ser assim ilustrada, com as setas bidirecionais enfatizando a dinâmica de retroalimentação e as setas circulares em cor escura destacando a ação circular de tornado do direito como linguagem integrante de todo o processo.

Figura 5



Resta, agora, conforme prometido, indicar, na forma de teses, alguns apontamentos para a pesquisa que se quer científica no direito público, deixando que a sua operacionalidade e adequação como marco teórico e metodológico venham a ser testadas com o tempo, pelo esforço daqueles que a quiserem adotar para guiar suas reflexões.

4. Conclusão

Ao final dessa empreitada expositiva, insisto que o delineamento cartográfico da AID constitui esforço no sentido da reflexão jurídica criativa e criadora, responsiva, mas também ativamente participe das transformações socioeconômicas; aberta à perene mudança da mente e das instituições, capaz de transcender a concepção médica do direito (voltado domesticadamente à regulação e solução de conflitos) em favor de uma perspectiva de “engenharia” institucional e imaginativamente construtiva (UNGER, 1996, p. 129). Esse pensamento, à semelhança do dito profético da tradição judaico-cristã⁵, interconecta a compreensão do presente jurídico à denúncia, portanto à crítica, e ao anúncio, à esperança da transformação por meio da interconexão do presente ao passado e ao futuro, fazendo do direito não apenas o receptáculo institucional dos experimentos levados a efeito na história, mas veículo das tentativas atuais de mudança orientadas a um futuro novo e esperançoso para a convivência humana (CORVAL, 2014).

A AID se quer estruturada para abrir espaço à imaginação transformadora⁶, conectada à capacidade humana de resistir, transpor e inovar, rompendo o aprisionamento imposto pelas finitas estruturas de pensamento, de sociedade e de personalidade (TEIXEIRA, 2011, p. 25). Quer-se, igualmente, orientada por uma mentalidade e uma institucionalização experimental, uma imaginação programática concebida como “conjunto sistemático de ideias com potencial para gerar uma dinâmica capaz de iniciar a ruptura das estruturas institucionais restritivas que organizam a economia e a política na forma como as conhecemos hoje.” (TEIXEIRA, 2010, p. 45).

Assim motivado é que se deseja finalizar com cinco apontamentos estruturantes para o desenvolvimento crítico do pensamento no direito público, partindo do referencial teórico-metodológico em que se constituiu a AID.

⁵Rápida introdução ao sentido do profetismo pode ser obtida em consulta ao respectivo verbete no Dicionário Brasileiro de Teologia (BOTELHO FILHO, 2008).

⁶A imaginação é, na AID, empregada como instrumental compreensivo, inspirado em inscrites de David Hume, Søren Kierkegaard e, mais recentemente, Nelson Goodman. Funda-se como categoria cognitiva e ontológica por dizer não apenas da pluralidade construtiva atinente à capacidade humana de conhecer, mas daquilo que denominamos mesmo realidade – trata, em um esforço de síntese, da mobilização dos indivíduos no sentido de conceber e criar visões de mundo e mecanismos para sua realização, os quais, tornados públicos, passam a afetar as apropriações criadoras de outros indivíduos e grupos, compondo molduras contextuais flexíveis que interagem, permanentemente, com novos processos imaginativos sem obstar sua singularidade. Criação compreensiva – ou compreensão criadora – que, embora reconheça a força das contingências sistêmicas, nem por isso deixa de assumir a singularidade e a novidade da agência humana; que não se satisfaz com a mera justaposição de vetores funcionais, estruturantes e de agência nem com o exercício lógico-racional, requerendo, antes, a integração inseparável da razão, dos sentimentos e da fé, estes últimos muito mais intensos que aquela.

Primeiro, a AID reclama a redefinição do campo epistêmico do direito e, evidentemente, do direito público. Postula que a reflexão administrativa transcenda a discursividade centrada na norma posta pela autoridade e destinada à aplicação executiva e à solução de controvérsias judicializadas, abrindo-se ao mapeamento da situação e à justificação do ordenamento, bem como à assunção do direito e do discurso sobre o direito como esquema simbólico constitutivo de uma versão de mundo portadora da peculiaridade de compreender, em si, múltiplos critérios de correção que, por sua vez, não se fixam, mantendo-se constantemente em reconstrução. Uma ordenação favorecedora da coerência argumentativa, porém alinhada a uma *racionalidade profética*, que não se basta na estética dos meios e pontos de vista nem descansa sobre uma teleologia rígida e definida, mas postula a construção crítica do presente mediante o olhar educador do passado e a visão desafiadora do futuro.

Nessa direção – e aqui o segundo apontamento –, a AID postula que o alinhamento do direito público à Constituição não se realize sob o espectro da hierarquia, mas da correspectividade. A constitucionalização do direito não pode ser compreendida, apenas, pela imposição da observância do balizamento formal dos princípios reitores dos poderes e funções públicos, ou pela observância dos direitos fundamentais, tanto na sua dimensão subjetiva como na objetiva. As subáreas jurídicas das finanças públicas, da administração e da Constituição, por exemplo, constitutivas do núcleo duro do direito público, pondo em suspenso a divisão de trabalho curricular, configuram uma totalidade instituidora do ordenamento permanentemente em mutação (CORVAL, 2009). A chamada constitucionalização do direito, pela perspectiva da AID, deve desnudar a atmosfera e, assim, expor à crítica os alinhamentos valorativos e políticos que, da década de 1990 até o presente, por exemplo, têm-se prestado no direito administrativo e financeiro à limitação da Administração pela invocação dos direitos subjetivos reputados fundamentais ao mesmo tempo em que, nos desenhos institucionais propostos, fomenta o alinhamento acrítico do país à agenda de minimização estatal e socialização mercantilizadora que aprisiona a cidadania e os pretendidos direitos à imagem do consumidor. A constitucionalização correlativa, na perspectiva da AID, há de impulsionar o caráter tradicionalmente instrumentalizado do direito público para além do perfil garantista individualizante e da responsividade à modelagem econômica externa. O direito público, pela AID, sem negligenciar as conquistas até agora obtidas, deve reintegrar as discussões de fabricação dos desenhos macro e microinstitucionais, reconhecendo que seu desenvolvimento é compositivo dos sentidos imputados à Constituição, não configurando

instrumentalidade apenas responsiva, mas autodeterminada e alinhada à programação constitucional coletiva, de caráter institucional-estruturante.

Em decorrência, como terceiro apontamento, reproblematisando as pressuposições que movem a normatividade pública, a AID tende a recomendar que se recupere uma dimensão substantiva para esse subcampo do direito: a tradição construtivista institucional das ciências sociais brasileiras. O direito público, integralmente pensado pela AID, reintroduz de certo modo impulso semelhante àquele com o qual Guerreiro Ramos (1995; 1996), voltado ao estudo das ciências sociais em geral, modelou a sua “redução sociológica”, ou seja, a perspectiva de autodeterminação voltada ao descortinar dos valores, percepções e estruturas dos problemas que efetivamente, a cada geração, constroem a sociedade, na busca das suas condições existenciais específicas. Um direito promotor da autodeterminação coletiva por meio da vinculação à coexistência cidadã, ao esclarecimento e ao despertar da autoconsciência, com indispensável reconhecimento de que se acham atrelados o nível de bem-estar, o desenvolvimento e o contexto histórico para que seja possível levar a efeito a transformação produtiva exigida dos países que, como o Brasil e demais vizinhos latino-americanos, industrializaram-se tardiamente e, também por isso, postulam que se promova a coordenação ótima das relações entre estado, mercado e sociedade. Um direito público que supere, no Brasil, o paradigma da transplantação adaptativa ao cenário global, típico do final da década de 1990 e início do século XXI, comprometendo-se, com certa prioridade léxica, com a necessidade de desenvolvimento e justiça social na ação administrativa.

O quarto apontamento que julgamos importante destacar neste momento diz respeito à necessidade de substituir o ponto de vista subjetivista individualizante da *relação jurídica* pela noção subjetiva molecular da *interação*. Mais do que alternância de nomenclaturas que guardam entre si certa sinonímia, quer-se, com a ideia de *interação*, instrumentalizar conceitualmente o movimento de transposição da relação normativo-formal entre posições subjetivas ativas e passivas ocupadas quando do exercício do poder-dever público, para introduzir os valores e interesses gerais e particulares que consubstanciam todo o complexo processo político, econômico e social que lhe dá sentido. Focar na interação, como aqui pretendido, mantendo os ganhos da perspectiva dinâmica tradicional, favorece a ruptura tanto do pensamento dicotomista do conflito estado-cidadão quanto de certas perspectivas pluralistas que idealizam a interação administrativa neutralizada pelo jogo da ponderação de princípios e da argumentação deliberadamente impessoal. Pela interação, ressalta-se todo o processo de disputa imaginativa político-econômica envolvida nas finanças públicas.

Finalmente, sem pretensão de exaustividade, o quinto apontamento. A AID, assumida como marco teórico-metodológico, indica pontos de desenvolvimento para a agenda de pesquisa conceitual no campo epistêmico do direito público. Enfatizamos por ora três pontos: (i) a necessidade de elaboração de uma teoria própria da interação jurídica pública, não se mostrando suficiente a invocação da teoria dos direitos fundamentais para operacionalizar os esforços de reconstrução macro e microinstitucionais; (ii) a revisitação dos conceitos básicos de ato, processo, atividade e poderes administrativos para fortalecer sua conexão à dinâmica da ação estatal, de modo a favorecer arranjos de simplificação, de participação social e de controle; (iii) e a inexorabilidade de repensar a ação prestadora e regulatória do estado, de modo a favorecer a construção crítica das alocações entre atividades públicas e privadas, reorientando a atividade estatal para além do pensamento disjuntivo entre eficiência e equidade ao assumir a interconexão de ambos os critérios e a prioridade léxica que o Brasil, assim como os demais países em desenvolvimento, exigem para a dimensão equitativa da justiça social.

Sobre o autor

Paulo Roberto dos Santos Corval é doutorando no programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ; mestre em Ciência Jurídica pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, RJ; professor de Direito Financeiro e Tributário na Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ.
E-mail: prscorval@vm.uff.br

Título, resumo e palavras-chave em inglês⁷

COMPREHENSIVE ANALYSIS OF LAW (CAL): FIRST APPROACHES AND TRENDS FOR RESEARCH IN PUBLIC LAW

ABSTRACT: On law, as in other fields of knowledge, remains significant fragmentation between the prospect facing fundamental and constructive dimensions of the legal regulation and the prospect about operational and practical state action and public and private institutions, as well as guidelines and decision-making procedures relating to public problems. A Comprehensive Analysis of Law (CAL) is presented as an effort to overcome excessive fragmentation. Mapping of public policies is a source of inspiration for his theoretical and methodological structure. Still in development under the Interdisciplinary Study Group on State, Finance and Taxation, CAL has shown interesting

⁷Sem revisão do editor.

analytical framework to the issues of public law object of attention in the research group. In the end of this article you wish extract from CAL theoretical and methodological structure some notes for the purpose of contributing to the critical development of thought also in public law.

KEYWORDS: COMPREHENSIVE ANALYSIS OF LAW (CAL). PUBLIC POLICY. PUBLIC LAW.

Como citar este artigo

(ABNT)

CORVAL, Paulo Roberto dos Santos. Análise Integral do Direito (AID): primeiras aproximações e apontamentos para a pesquisa no direito público. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 54, n. 213, p. 81-111, jan./mar. 2017. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/213/ril_v54_n213_p81>.

(APA)

Corval, P. R. dos S. (2017). Análise Integral do Direito (AID): primeiras aproximações e apontamentos para a pesquisa no direito público. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 54(213), 81-111. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/213/ril_v54_n213_p81

Referências

BOTELHO FILHO, Fernando (Org.). *Dicionário brasileiro de teologia*. São Paulo: Aste, 2008.

CORVAL, Paulo Roberto dos Santos. *Teoria constitucional e exceção permanente: uma categoria para a teoria constitucional no século XXI*. Curitiba: Juruá, 2009.

_____. A sétima tese: uma contribuição ao pensamento jurídico-financeiro no Brasil. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 22, n. 119, p. 67-88, nov./dez. 2014.

_____. De volta à teoria da tributação. In: SEMINÁRIO SISTEMA CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO: DA MODERNIZAÇÃO À REDEMOCRATIZAÇÃO: 50 ANOS APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 18/1965, 1., 2015. Niterói, RJ. *Anais...* Niterói, RJ, dez. 2015.

FURTADO, Bernardo Alves; SAKOWSKI, Patrícia A. M.; TÓVOLI, Marina H. (Ed.). *Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2015.

HAY, Colin. The crisis of keynesianism and the rise of neoliberalism in Britain: an ideational institutionalist approach. In: CAMPBELL, John L.; PEDERSEN, Ove K. (Ed.) *The rise of neoliberalism and institutional analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2001. p. 193-218.

_____. *Political analysis*. New York: Palgrave, 2002.

MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. Porto Alegre: Sulina, 2005.

MULLER, Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, v. 50, n. 2, p. 189-208, 2000. Disponível em: <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_2000_num_50_2_395464>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *Introdução crítica à sociologia brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1995.

_____. *A redução sociológica*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The advocacy coalition framework: innovations and clarification. In: SABATIER, Paul A. (Ed.) *Theories of the policy process*. 2. ed. Boulder, CO: Westview Press, c2007.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

TEIXEIRA, Carlos Sávio. Experimentalismo e democracia em Unger. *Lua Nova*, n. 80, p. 45-69, 2010.

_____. Uma filosofia política para a transformação. *Revista Estudos Políticos*, v. 2, n. 3, p. 22-34, 2011.

UNGER, Roberto Mangabeira. *What should legal analyses become?*. New York: Verso, 1996.