

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 08 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 03 – Dossiê Temático

ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de
Janeiro, 2023.**

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Conselho Editorial Internacional:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

Conselho Editorial Nacional:

- Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piri-piri, PI, Brasil., Brasil
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sra. Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.
-

PRIMEIRAS LINHAS DE UMA APROXIMAÇÃO ENTRE OS “PROCESSOS ADMINISTRATIVOS” E A ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

FIRST STEPS INTO BRIDGING ‘ADMINISTRATIVE PROCESSES’ AND THE LAW AND PUBLIC POLICY APPROACH

Ivan César Ribeiro¹
Benedito Fonseca e Souza Adeodato²

RESUMO: Este artigo propõe uma aproximação entre a abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) e a “processualização” da atividade do Estado. A ideia subjacente envolve a evolução “do ato ao processo”, em que se verifica uma transição do processo administrativo - inicialmente focado na garantia do devido processo disciplinar, passando por uma amplificação com seu uso no âmbito normativo, de formação de contratos e de preparação de atos administrativos – para, por fim, uma linha de ação capaz de incluir múltiplos interesses sociais presente nos “processos administrativos”. A abordagem DPP argumenta em seu plano teórico que a produção de políticas públicas tem uma natureza processual e sugere elementos tanto do processo administrativo quanto da teoria geral do processo como técnicas para viabilizar a composição de interesses opostos encontrada na sociedade (BUCCI, 2013). Propõe-se o emprego das técnicas de delimitação do objeto da controvérsia, de atribuição dos ônus de produção de evidências e de atribuição da responsabilidade por uma decisão autoritativa como forma de dar legitimidade e de se alcançar políticas públicas consensuais e alinhadas aos princípios democráticos e de boa governança. No plano empírico, a abordagem DPP explora o uso de técnicas de mapeamento de processos, enfatizando a necessidade de cuidado no estabelecimento de relações causais e observando a importância de definir mecanismos e teorias geradoras de dados, entre outros cuidados metodológicos (RIBEIRO, 2022a).

PALAVRAS-CHAVES: Processo Administrativo; Abordagem Direito e Políticas Públicas; Rulemaking; Interesse Público.

ABSTRACT: This paper proposes a convergence between the Law and Public Policy (LPP) approach and the “proceduralization” of State action. The underlying notion involves a progression from “act to process”, where we observe a transition of the administrative process

¹ Coordenador e pesquisador principal do Centro de Estudos da Ordem Econômico (CEOE/Unifesp), Professor de Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de São Paulo e *Senior Research Scholar* da Universidade de Yale. Lattes: 1537678142289537, Orcid 0000-0003-4706-7408, Google Scholar cWOz6eQAAAAJ, SSRN 333021.

² Professor Associado da UNIRIO nos cursos de Graduação em Administração Pública, Direito e Ciência Política. Professor de quadro permanente do programa de Pós-Graduação do Mestrado em Direito (PPGD). Ex-Vice-Reitor da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Lattes 5388120328416267, Orcid: 0000-0002-7648-3382.

initially grounded in providing due process, expanding to broader use in normative matters, contract formulation, and administrative action preparation – finally leading to a course of action able to encompass various societal interests within "administrative processes". The LPP approach, in its theoretical scheme, asserts a procedural nature in public policy production and suggests elements from both administrative process and process theory as techniques for facilitating the reconciliation of opposing societal interests (BUCCI, 2013). Implementing techniques such as defining the subject of controversy, assigning the burden of evidence production, and reaffirming the responsibility for an authoritative decision are proposed to establish legitimacy and concurrently aim for consensual public policies aligned with democratic and good governance principles. On the empirical plane, the LPP approach explores process mapping techniques, emphasizing caution when establishing causal relationships and noting the importance of defining mechanisms and data-generating theories, among other methodological precautions (RIBEIRO, 2022a).

KEYWORDS: Administrative Process, Law and Public Policy Approach, Rulemaking, Public Interest.

I. Introdução

Existe uma evidente relação entre a definição, implementação e monitoramento de políticas públicas e o direito administrativo, há muito explorada por pesquisadores do direito e da ciência política. COMPARATO (1997), por exemplo, propõe que as políticas públicas têm uma natureza de atividade, sendo expressa por normas e atos tendentes a realização de um objetivo determinado.

O direito administrativo evoluiu de um objetivo de afirmação da autoridade do Estado para uma preocupação com a garantia de direitos individuais, em especial o direito ao devido processo legal. A partir da Constituição de 1988, da Lei de Processo Administrativo (Lei 9784/99) e da criação das agências reguladoras, completa-se a transição do ato ao processo administrativo. Na atual etapa, o processo é parte essencial da formação da vontade pública, servindo de arena para a composição dos diversos interesses.

A doutrina administrativista brasileira tende a atribuir o pouco desenvolvimento do processo administrativo ao fim prematuro do Conselho de Estado, com o golpe republicano de 1889, e à inexistência de uma jurisdição administrativa. O que se observa é que o processo administrativo experimenta uma retomada, identificado com o processo disciplinar

sancionador, com a Reforma Burocrática de 1936 e a edição do Estatuto dos Funcionários Civis da União de 1939.

A Carta de 1937 também mostra essa evolução, elencando o processo administrativo como obrigatório na apuração de responsabilidades. CAVALCANTI (1944), ao historiografar o desenvolvimento contemporâneo do direito administrativo, reconhece a influência do *due process of law* dos Estados Unidos e de suas primeiras legislações conferindo estabilidade ao pessoal da máquina pública (o *Hatch Act*, também de 1939). O doutrinador reconhece uma tendência à concentração, no período anterior, em torno do ato administrativo. Exemplifica o teor da mudança comentando decisões como a demissão de funcionários públicos na primeira década do século, cuja falta de fundamentação fora atacada em juízo. De fato, decisão do STF de 1915 teria mantido demissões, alegando que não seria inclusive do interesse do demitido que as causas de sua dispensa constassem dos processos públicos, não sendo necessária portanto sua fundamentação.

A necessidade do processo administrativo firma-se, com grande contribuição da doutrina e da jurisprudência do STF, no período subsequente. Embora na esmagadora maioria dos casos as discussões sobre o devido processo se desse em matéria de funcionalismo público, diplomas específicos trouxeram também disposições sobre usos mais amplos do processo. Este é o caso, por exemplo, do processo administrativo fiscal e do revogado Título XII, contendo normas de caráter processual voltado às licitações, no Decreto-Lei 200/67.

Essa evolução chegou ao estágio atual, com a estruturação de um processo administrativo para a produção normativa. Chega-se, assim, a era dos “processos administrativos”, superando a concentração no processo administrativo disciplinar e transmutando-se em um procedimento cercado de garantias para a produção de atos administrativos, contratos e mesmo para a produção normativa. A abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) propõe a aproximação entre essa nova concepção do processo administrativo e a composição de interesses, desta feita de diferentes grupos sociais, na definição, implantação e monitoramento de políticas públicas.

De fato, são diversas manifestações do poder estatal para viabilizar as políticas públicas. O elemento aglutinador destes procedimentos é a procura de uma composição dos diversos interesses, uma forma de mediação de controvérsias que pode ser examinada e aprimorada através da teoria geral do processo. Essa visão da formação e implementação de políticas

públicas através do processo, em uma abordagem meso institucional, é proposta através do esforço da abordagem DPP de construção de um método, teórico e empírico, de análise de direito e políticas públicas (BUCCI, 2013; RIBEIRO, 2019).

A abordagem Direito e Políticas Públicas surge como um campo interdisciplinar e rico que visa explorar e compreender a intrincada interação entre o sistema legal e as políticas públicas. Propõe o desenvolvimento de esquemas teóricos e *frameworks* para aprimorar a efetividade do direito na produção de resultados sociais, transcendendo a mera regulação formal. Busca identificar e simplificar a operacionalização das políticas públicas no contexto jurídico, promovendo uma análise aprofundada dos efeitos do direito integrado a tais políticas (BUCCI, 2013; BITENCOURT & RECK, 2021). Neste sentido, consegue inclusive identificar novas necessidades de regulação, por exemplo originadas em novos usos econômicos de infraestrutura e de serviços providos pelo Estado (Haddad *et al.*, 2023).

A relação complexa entre o Direito e as Políticas Públicas exige a criação de conceitos, a definição de um vocabulário comum e o uso de uma abordagem interdisciplinar. Essa necessidade de estabelecer uma linguagem comum entre as áreas jurídicas e de formulação de políticas, bem como a busca por uma maior articulação institucional, são obstáculos a uma efetiva integração entre o Direito e as Políticas Públicas (MOURA & SILVA, 2023). Por fim, incorporar uma perspectiva do constitucionalismo contemporâneo crítico implica numa análise reflexiva sobre as estruturas jurídicas e sua interação com as dinâmicas políticas e sociais na formulação e implementação de políticas públicas (COELHO, LOLLI, & BITENCOURT, 2022).

Para debater essas ideias e as relações entre os diversos processos administrativos e a abordagem DPP, este texto está organizado em mais seis seções além desta introdução. A seção II apresenta a consolidação do processo administrativo, a partir da extinção do Conselho de Estado, sua vocação inicial de privilegiar o processo disciplinar e a evolução para sua forma mais participativa, incluindo também o retrocesso autoritário no período 2016-2022. A seção III examina a evidência empírica desta consolidação através da apreciação de duas decisões judiciais recentes, a seção IV examina o conceito de “processos administrativos” e as relações com o devido processo, com a cooperação, participação e a transparência. A seção V propõe uma aproximação entre a doutrina de Direito Administrativo, em termos de processo administrativo, e a abordagem Direito e Políticas Públicas, a partir da obra de Maria Paula

Dallari Bucci e outros, e a seção VI propõe uma construção empírica dessa abordagem processual. A última seção apresenta as conclusões.

II. A Consolidação do Processo Administrativo

Se no princípio o processo administrativo e o reconhecimento das garantias processuais do devido processo legal estavam associados ao processo administrativo disciplinar e algumas poucas áreas (e.g., processo fiscal e processo previdenciário), aos poucos esse conceito vai se ampliando. No caso Hanna (governo Jânio Quadros), de 1966, o STF reconhece a necessidade de processo administrativo, com as garantias do contraditório e da ampla defesa, para a cassação de uma concessão. O cancelamento de averbações de minas e jazidas, com a consequente cessação das explorações concedidas, não poderia ser feita por mero despacho do ministro das minas e energia, mesmo que aparelhado de motivação. A realização do processo administrativo seria obrigatória, com a garantia dos princípios do devido processo legal (ALVES JÚNIOR, 2009).

A Constituição de 1988, entretanto, acabou por estabelecer o grande marco na consolidação do processo administrativo e sua utilidade para as políticas públicas. Em seu inciso LV do artigo 5º, ao assegurar como direito fundamental o contraditório e a ampla defesa “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo” (grifo) reconheceu e fundamentou o contencioso administrativo. Mais ainda, a locução “aos litigantes” seria revolucionária, pois pressupõe a existência de pretensões resistidas à vontade administrativa e interesses opostos a ela (MARQUES NETO, 2002).

Ou seja, não se trata da mera contraposição de dois interesses, com decisão de um terceiro, mas que, na amplitude da relação processual, permita-se a contraposição de interesses para que a decisão colete e leve em conta todos os pontos de vista envolvidos. Exige-se, para o alcance dessa meta, o contraditório na forma de processo administrativo, conceito que a abordagem DPP sugere seja estendido tanto à análise de políticas públicas (abordagem positiva ou prescritiva) quanto como ferramenta para composição dos interesses sociais (abordagem normativa ou prescritiva).

A Lei de Processo Administrativo amplia o alcance do processo administrativo e sua vocação para a definição e implementação de políticas públicas através da participação e transparência. Por exemplo, através da disposição de seu artigo 9º, contemplando e definindo a

figura do interessado, ou ainda prevendo os institutos da audiência e das consultas públicas. A chamada procedimentalização das relações entre os poderes (GIANNINI, 1991), atinge não apenas o ato administrativo, mas também outras ações administrativas como o contrato e a produção de normas. O crescimento da importância do processo administrativo faz com que, mais do que o resultado da atividade administrativa (ato, contrato ou norma produzidos), passe a importar o processo de sua produção e a vinculação com os princípios do devido processo.

Em sua etapa mais recente essa evolução tem levado ao aperfeiçoamento da produção normativa, parte integrante da formulação e implementação de políticas públicas, com a adoção de procedimentos formais, ou seja, de um processo administrativo voltado a produção normativa – é o chamado *rulemaking* dos Estados Unidos e de outros países de *common law*, e ainda a chamada abordagem Direito e Políticas Públicas no Brasil. A produção normativa, com essas características, exige um esforço para a integração entre as técnicas de legística (SALINAS, 2013; SOARES, 2007) de Análise de Impacto Regulatório (RIBEIRO, I., 2021; 2010a; 2010b) e da abordagem Direito e Políticas Públicas (BUCCI, 2019; 2013). A formação da vontade administrativa, neste passo, coaduna-se de forma mais harmoniosa com a definição e implementação de políticas públicas, tornando-se o processo administrativo, ou melhor dizendo os *processos administrativos* (normativo, contratual e outros) elementos essenciais para a planejamento, implementação e mesmo avaliação de políticas públicas.

JAVIER BARNES sintetiza o movimento de transformação do processo administrativo em três gerações, uma primeira de garantia dos direitos individuais e de contenção da discricionariedade administrativa, uma segunda de criação do processo administrativo normativo e uma terceira etapa, estabelecendo a comunicação entre órgãos e entes administrativos, poder público e particulares, ou seja, calcada na participação e transparência. Segundo essa tipologia, o desenvolvimento do processo administrativo define a primeira etapa no Brasil, enquanto a Lei 9784/99 seria a terceira. As leis das agências regulatórias podem ser relacionadas à segunda etapa, do *rulemaking*, como no caso da Lei Geral das Telecomunicações, que impõe consultas públicas para a criação de normas, ou do caso da ANS detalhado na seção seguinte.

Esse avanço não está imune à retrocessos. O desmonte de políticas públicas, particularmente de 2016 a 2022, possui uma estreita relação com a desestruturação do processo administrativo e com a limitação de seu uso em políticas públicas. Como vimos, processos

administrativos atuam como ferramentas para estruturar ordenadamente a implementação de políticas públicas, garantindo a participação de diversos setores da sociedade - por meio de conferências nacionais, conselhos de políticas públicas e outros instrumentos - e assegurando a transparência das atividades governamentais (RUIZ, 2023, Capítulo V; IPEA, 2023).

Quando este aparato processual é desmantelado, seja por cortes orçamentários, desmobilização de conselhos participativos ou restrições à transparência, as políticas públicas sofrem grandes retrocessos. Este fenômeno de desmonte degrada a garantia de direitos conquistados, diminuindo a eficácia das políticas e sua capacidade de promover uma vida digna e justa para a população. Além disso, a ruptura com a lógica processual dificulta o controle social sobre as decisões governamentais, diminui a *accountability* do Estado e amplia a margem para desvios, corrupção e mau uso de recursos (RIBEIRO, 2022b, 2005).

III. Evidência Empírica da Consolidação

Dois casos ilustram a transição ocorrida no processo administrativo e sua aplicação às políticas públicas. No primeiro, em decisão de junho de 2017, o Tribunal de Justiça de São Paulo proferiu acórdão em recurso de apelação promovido pela Prefeitura de São Paulo contra decisão de primeiro grau que declarou a nulidade de ato administrativo de cassação de licença de funcionamento do Shopping Center Pátio Paulista, por irregularidades no estacionamento do estabelecimento (TJSP, 2017, online).

Os argumentos da apelante enumeram o legítimo exercício do poder de polícia pela Administração e a necessidade de fazer valer as políticas públicas estabelecidas no Plano Diretor Estratégico como fundamentação para o ato administrativo. Os desembargadores consideraram que a cassação deveria observar o devido processo administrativo, e que faltou garantir ao administrado o contraditório e a ampla defesa, inclusive através da concessão de prazo para que se sanassem as irregularidades apontadas.

O segundo caso refere-se à audiência pública da Agência Nacional de Saúde Complementar (ANS, 2018, online), organizada pelo Grupo Técnico de Coparticipação e Franquia, em março de 2017, para receber contribuições no processo de revisão da Norma CONSU nº 8, sobre coparticipação e franquia nos planos privados de saúde. A audiência e

outras reuniões tiveram transmissões na plataforma Periscope³, sendo depois tornadas disponíveis no Youtube e em redes sociais como o Facebook.

Foi realizada uma consulta pública que se estendeu por um período de 30 dias a partir do final do mês de março daquele mesmo ano, abordando uma ampla gama de tópicos. As discussões giraram em torno de questões como a definição de limites para a coparticipação, restrições à cobrança em procedimentos preventivos e crônicos, exigências de transparência e práticas responsáveis de venda, bem como a obrigatoriedade de apresentação de simulações de custos e condições para o beneficiário no momento da aquisição, entre outros aspectos relevantes para o debate.

O processo de discussão foi conduzido com o uso de textos didáticos apresentando os principais conceitos, como coparticipação e franquia, e demonstrações das consequências das alternativas de regulação, com simulações dos impactos financeiros e sobre a cobertura. Todo o procedimento estava alinhado com as boas práticas de produção normativa, permitindo a participação informada e consciente de todos os diferentes interessados.

No primeiro caso, do Pátio Paulista, temos a contraposição entre a ideia de ato administrativo como manifestação máxima das prerrogativas do Estado frente ao particular, onde sobressai a imperatividade e a unilateralidade, e o reconhecimento do direito ao devido processo legal para defesa do administrado. Sequer a existência de uma política pública, o Plano Diretor, afasta a necessidade do *due process of law*.

No caso da ANS, vemos a extensão do conceito de devido processo legal à produção de normas, expressa através de vários procedimentos como a realização de audiência e consulta pública e o intenso uso de meios de comunicação como as redes sociais. Vê-se que vai se consolidando a ideia de processo administrativo, inclusive para a produção normativa visando implementar políticas públicas.

IV. Os Processos Administrativos

LOEWENSTEIN (1965) examina o poder como elemento-chave para o entendimento da atuação do governo, sugerindo uma nova tripartição dos poderes. Ao invés da classificação

³ Periscope foi aplicativo de *streaming* de vídeo para sistemas operacionais iOS e Android, adquirido pela Twitter Inc. em 2015 e descontinuado em março de 2021, devido ao declínio em sua popularidade.

tradicional teríamos a *policy determination*, *policy execution* e *policy control*, mostrando a centralidade do conceito de políticas públicas no Estado moderno. O início do século viu a inclusão nas cartas políticas dos chamados direitos de segunda geração, os direitos sociais, tendo como marco as constituições mexicana de 1917 e da República de Weimar de 1919. Essa ampliação dos direitos fundamentais, que passaram a exigir prestações positivas do Estado, estão na base da ampliação dos serviços públicos durante o Século XX.

O que este movimento evidencia é que o Estado tem migrado de uma administração feita apenas através da lei, ou um *government by laws*, para uma administração centrada na definição e execução de políticas públicas, ou o *government by policies* (COMPARATO, 1997). Para BUCCI (1997) mais que a simples substituição do primeiro pelo segundo, o que existe é uma evolução. Embora as políticas públicas sejam uma categoria muito mais ampla que a dos instrumentos utilizados em seu planejamento e execução, é através de atos administrativos, normas, contratos e, principalmente, do processo administrativo que elas se manifestam.

As escolhas envolvidas na condução de políticas públicas são feitas no espaço de discricionariedade da Administração. Se em seus primórdios falava-se, no Direito Administrativo, em uma supremacia do interesse público, hoje se reconhece que a formação da vontade administrativa se faz pelo arbitramento dos diversos interesses públicos envolvidos. MARQUES NETO (2002), entre outros, reconhece a dificuldade de se contar com um bloco uníssono e harmônico de pessoas influenciando a formação de políticas públicas. Múltiplos interesses emergem em uma sociedade complexa e plural, interesses que precisam ser considerados na decisão administrativa, através de um processo administrativo adequado.

A noção de primazia do interesse público remetia, na origem, a uma espécie de interesse que se sobrepunha aos dos cidadãos, manifestado somente pela Administração, seu único canal de expressão. Essa proposta implicava uma aparente oposição entre o interesse público e os variados interesses individuais. MARQUES NETO (2002) contesta tal oposição, assinalando que o interesse individual frequentemente se alinha a uma garantia atribuída a todos os cidadãos, conforme linha de argumentação também explorada por um dos autores (RIBEIRO, 2022b).

De fato, o autor sugere que, para além da ideia de interesse público que está na base de uma variedade de interesses antes considerados meramente individuais, a complexidade crescente da sociedade traz novos desafios para tomada de decisões pelo gestor público. Existem inúmeros interesses públicos, e a formação da vontade pública não envolve apenas

mediá-los, mas requer a garantia de um procedimento no qual cada interveniente com um interesse válido possa apresentar a sua posição. Isso permitiria informar adequadamente a Administração, superando obstáculos como assimetria de informação, os limites cognitivos, poder de barganha e problemas de coordenação na ação coletiva. Essa composição de interesses se dá no ato administrativo, na criação de normas e em outras esferas.

ESTORNINHO (2022), por exemplo, reconhece a importância do processo administrativo para formação da vontade pública não apenas no ato administrativo, mas também no contrato. O critério da legalidade dá espaço para o da processualidade, onde diversos cointeressados apresentam contribuições e defesas de seus pontos de vista, permitindo a composição. O que se nota é que uma ampliação dos desafios impostos ao Estado, tanto no fornecimento de prestações de cunho positivo como na tarefa de condução dos projetos de sociedade das cartas políticas.

Em outra vertente, o chamado “Direito Administrativo Organizativo” desempenha papel importante na renovação da relação entre o Estado e os cidadãos, ao promover arranjos inovadores que superam a tradicional lógica de subordinação e de supremacia do interesse público. Este ramo destaca-se pela sua capacidade de integrar aspectos legais, de gestão e políticos no planejamento e execução de políticas públicas. Ao focar na estrutura organizacional da Administração Pública, busca-se atender a exigências jurídicas e também incorporar a compatibilidade com práticas de gestão eficientes e com considerações políticas relevantes. O Direito Administrativo Organizativo evidencia a importância de uma abordagem integral que harmoniza estas três dimensões (VALLE, 2023).

4.1 Devido Processo, Contratos e Acordos

MONCADA (2012), teorizando sobre a relação jurídica administrativa, nota que esta induz uma maior proximidade entre a Administração e o cidadão. Essa relação pautada em uma maior igualdade jurídica volta-se à procura da melhor decisão administrativa, tomada de forma paritária e voltada aos interesses dos cidadãos e da comunidade. Característica dessa postura é a consensualidade e a negociação, o que dá maior espaço para as formas contratuais. Ao mesmo tempo, nota-se uma evolução no Direito Administrativo, traduzida no mote “*do ato ao processo administrativo*”, onde aflora uma maior preocupação com a garantia dos direitos individuais. As previsões da necessidade do devido processo legal em matéria administrativa tem sua

origem, como visto, no processo administrativo disciplinar, mas foi ampliada até o reconhecimento da necessidade do devido processo administrativo de forma mais ampla na Constituição de 1988 (artigo 5o, LV).

São, por isso, cada vez mais presentes as exigências da realização de consultas e audiências públicas, o reconhecimento da condição de interessados (longamente disciplinada na Lei de Processo Administrativo), e a ampliação da possibilidade de aportar estudos à Administração (como, e.g., nas sucessivas leis disciplinando procedimentos de manifestação de interesse em parcerias público-privadas e em outras formas de contratação).

4.2 Cooperação, Participação e Transparência

Além dos instrumentos de participação, ampliam-se as formas de *accountability* e de transparência nessa conjugação do processo administrativo com a formação dos contratos e acordos. A própria processualidade, com a divulgação e possibilidade de interferência nos sucessivos atos interlocutórios, reforça os princípios de publicidade.

Grande avanço se observa com a disciplina da cooperação, principalmente a partir da Reforma Administrativa. A inclusão de nova redação para o artigo 241 da Constituição (EC 19/98), e sua disciplina através da lei de consórcios públicos, traz o tema da cooperação federativa e com o setor público não-estatal para a agenda de modernização do Estado. A definição de extenso rol de competências administrativas comuns do artigo 23, e a previsão de futura disciplina da cooperação entre os entes federativos de seu parágrafo único, também se somam ao regime cooperativo em políticas públicas, como se viu no caso da criação do Fundeb (e o anterior Fundef), disciplinando as políticas na área de educação.

O rol de instrumentos para a atuação do Estado fica ampliado através desses instrumentos de cooperação. No campo dos serviços públicos temos as parcerias público-privadas, os contratos de gestão com organizações sociais e mesmo concessões de serviços públicos, que hoje tem instrumentos cada vez mais sofisticados, com melhores controles e melhor alocação de riscos. A qualidade dos projetos tem sido melhorada através das diversas leis disciplinando os chamados procedimentos de manifestação de interesse, onde privados podem apresentar estudos para propor possibilidades de parcerias público privadas, sem com isso ficar impedidos de participar dos processos de licitação posteriores.

Na função de fomento, são experimentadas transformações em diversas modalidades de contratos voltados ao incremento da atividade de particulares, como os contratos de incentivo, os contratos de inovação, os consórcios de desenvolvimento de pesquisa ou ainda os contratos de condomínio em parques tecnológicos (MARQUES NETO, 2009).

Na atividade de regulação, além de modelos de contratação premial, em que o atendimento de metas e objetivos propicia o acesso a novos mercados, transformações mais recentes envolvem o conceito de inovação regulatória. Temos neste caso, destacadamente, a *sandbox* regulatória, que ganhou atenção no contexto da *fintechs* (empresas financeiras inovadoras) e da inovação digital. AHERN (2019) e BUTOR-KELER & POLASIK (2020) destacam o papel do *sandbox* regulatório no apoio e incentivo à inovação, com AHERN (2020) enfatizando o seu potencial para expandir a concorrência e promover uma agenda econômica pró-inovação. Autores alertam, entretanto, para o potencial de distorções regulamentares e de concorrência desigual. ELIZAVETA & TJASA (2020) e ZAVYALOVA *et al.* (2020) estendem esta discussão para o contexto global, com foco nos países BRICS e na implementação de *sandboxes* regulatórios para inovações digitais. Enfatizam a necessidade de um equilíbrio entre interesses públicos e privados e a importância de atualizar a legislação dos ambientes de teste de regulação.

No campo da intervenção na economia arranjos como *joint ventures*, consórcios empresariais e simples parcerias institucionais, com participações minoritárias do poder público e garantias de governança (via acordos de acionistas e outros instrumentos) também renovam as formas contratuais à disposição da Administração, dando novo alcance às políticas públicas.

Por fim, os instrumentos de gestão federativa associada já mencionados, como os contratos de gestão (ou contratos de programa), contratos de rateio e outros, se não são propriamente contratos administrativos, mostram arranjos em que se foge do pressuposto de relações assimétricas entre os contraentes, já que não se poderia cogitar de subordinação hierárquica entre entes federados (RIBEIRO, W., 2021).

V. Uma Aproximação com a Abordagem Direito e Políticas Públicas

Essa expansão da função do processo administrativo e sua aproximação com as políticas públicas, sobretudo através da processualização da produção de contratos, regulações e mesmo de atos administrativos, relaciona-se, como sugerimos, à necessidade de composição dos

diversos interesses. Essa composição não se apresenta mais como mero conflito ou oposição entre grupos sociais diferentes, ou como disputa política, não podendo-se falar da simples sobreposição de uma demanda à outra, por pretensamente ser mais legítima ou mais consentânea ao interesse público. São múltiplos os interesses públicos na sociedade moderna.

É clara a aproximação entre os conceitos de políticas públicas e de processo, e pesquisadores começam a vislumbrar a possibilidade do uso da técnica jurídica do processo na construção das arenas de debate e de composição dos interesses sociais – entre eles, destacadamente, Maria Paula Dallari Bucci, cuja incursão sobre essa aproximação, em sua tese de livre docência⁴, merece ser detidamente examinada. Observa-se como a teoria geral do processo pode servir a resolução dos diversos desafios no arbitramento de posições no planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas.

A política pública pode ser compreendida, do ponto de vista de um processo, como resultado de uma série de etapas e procedimentos regulados, conforme defendido por BUCCI (1997; 2013, cap. 2). A definição de processo neste contexto vai além do aspecto jurídico, adentrando o campo da ciência política, onde o foco está na análise das etapas que envolvem a formação e implementação das políticas governamentais. A formação de políticas públicas envolve um processo que, tradicionalmente, começa com o estabelecimento da agenda, passando pela especificação de alternativas de escolha, a decisão revestida de autoridade - a “*authoritative decision*” de Lasswell (MCDUGAL *et al.*, 1966) - entre as alternativas definidas e, por último, a implementação da decisão (KINGDON, 1995; BUCCI, 2013).

A perspectiva de KINGDON (1995) sugere que a estruturação da política pública envolve ao menos quatro processos básicos – a agenda política, a especificação de alternativas, a escolha autoritativa entre as alternativas e a implementação da decisão. BUCCI (2013:125) propõe que essas fases sejam consideradas no âmbito do processo jurídico, onde ambos os domínios - político e jurídico - se integram e, conseqüentemente, impactam a formação e execução das decisões governamentais. A noção de processo como uma “*história institucional da decisão*” evidencia a importância de entender como se desenvolvem as políticas públicas ao longo do tempo, desde o estabelecimento da agenda até a implementação das decisões (BUCCI, 2013). Nesse sentido, os processos jurídicos no âmbito governamental são fundamentais para a atuação

⁴ BUCCI (2011). A tese é mais facilmente encontrada na publicação em livro (2013).

dos gestores públicos, sendo influenciados por regras e procedimentos que moldam as escolhas e preferências dos agentes envolvidos.

A relação processual ampla abordada por BUCCI (2013) no contexto da formação de políticas públicas representa a institucionalização de formas de mediação para os diversos conflitos que ocorrem na sociedade. Nesse sentido afirma que a relação processual atribui posições juridicamente ativas e passivas aos sujeitos que participam das políticas públicas. A 'processualidade' é uma consequência da visão de que a sociedade é conflitiva e que o aparelho estatal é o campo onde parte do conflito social se resolve. Por isso, as ações do Estado implicam escolhas e a existência de interesses contemplados e outros preteridos.

Ao relacionar o conceito de processo geral com a teoria geral do processo é possível identificar aspectos comuns, como a necessidade de contraditório, definição das partes envolvidas, objeto do processo e pressupostos para uma decisão válida (BUCCI, 2013). A utilização desses princípios e forma de organização do processo judicial pode ser aplicada no contexto de políticas públicas para identificar interesses em conflito e buscar soluções que promovam a participação e a *accountability* dos atores envolvidos. Além disso, considerando a relação jurídica processual, CINTRA *et al.* (1993) sublinham a presença de atores distintos (autor, réu e Estado-juiz), seu objeto (a prestação jurisdicional) e os pressupostos do processo.

A estruturação do contraditório, como elemento central do processo, visa assegurar que as decisões do poder público sejam tomadas de forma democrática e transparente, considerando os interesses em jogo e promovendo a mediação dos conflitos (BUCCI, 2013). A participação social, embora sujeita a assimetrias de informação e de posições, pode ser facilitada por procedimentos que tornem o processo decisório acessível aos diversos grupos interessados, garantindo a prestação de contas (*accountability*) das autoridades públicas à sociedade. A implementação dessa abordagem processual deve levar em conta a assimetria de informações e posições dos diversos interesses envolvidos e criar mecanismos para garantir a participação dos interesses sociais dispersos no processo de decisão.

O desafio do Estado é circunscrever o conflito social e apresentar pressupostos para o desenvolvimento do contra-argumento, conforme as regras jurídicas (BUCCI, 2013). A construção jurídica do contraditório assegura também que a autoridade pública aja com base na legitimação democrática. A atribuição de papéis, a distribuição dos ônus e oportunidades para demonstrar argumentos, o refinamento da estratégia de delimitação das questões controvertidas

e a atribuição da legitimidade para tomar parte na discussão e para proferir os juízos autoritativos, tudo isso trabalha para que uma parte, mesmo sem ter sua pretensão contemplada na decisão final, a veja como produto de um processo justo e imparcial.

Resta enquadrar os procedimentos de mediação dos diversos interesses nesse universo processual mais amplo (BUCCI, 2013:147, 150-152). A fase de implementação da decisão, por exemplo, é vista como uma oportunidade para a apresentação clara dos pontos controversos do debate. No que se refere à relação jurídica processual, sua aplicação ao 'processo em sentido amplo', envolvendo a formação de políticas públicas, permite a identificação de posições fortes e fracas, a convergência e fragmentação de interesses sociais, e a organização do contraditório como forma de mediação dos conflitos (BUCCI, 2013). A processualidade é vista como a ordenação das relações Estado-sociedade, garantindo a atuação democrática e a legitimação das decisões por meio do diálogo e formalização dos processos.

A noção de relação processual pode ser empregada como um arcabouço analítico válido para analisar como as políticas públicas são concebidas dentro do aparelho estatal. Também pode ser usada de forma prescritiva, para o desenho de arenas de composição para os diversos interesses sociais, ajudando na resolução de conflitos no planejamento e implementação de políticas públicas. A teoria da relação jurídica processual, a dinâmica do contraditório e a legitimidade democrática são conceitos que podem ajudar a entender e melhorar os processos políticos. Aproximar ideias do direito com os conceitos das ciências sociais para, efetivamente, incorporar a dinâmica do conflito social e os múltiplos interesses em jogo na formação de políticas públicas exige também uma compreensão empírica, sensível ao contexto e institucionalmente informada.

VI. A Construção Empírica da Abordagem Processual

Bucci (2013) sugere que é possível compreender a política pública a partir desta perspectiva processual, entendida como uma série de etapas e procedimentos regulamentados e como um reflexo das influências e questões políticas do processo de sua produção, em especial em relação à tomada de decisões. De fato, o processo de tomada de decisões é influenciado por fatores como a experiência pessoal, disponibilidade de informações, preconceitos e restrições (SIMON, 2000).

A compreensão destas influências e constrangimentos fornece informações sobre a forma como as decisões são tomadas e as políticas são formuladas e implementadas. No que diz respeito ao processo legal no contexto da decisão governamental, LASSWELL & MCDUGAL (1942; 1966) enfatizam a importância do procedimento para garantir a governação democrática e a responsabilização, reforçando a legitimidade do processo. Assim, os princípios e a organização do procedimento legal podem ser aplicados às políticas públicas, identificando interesses conflitantes e promovendo a participação e responsabilização das partes interessadas.

O entendimento deste arcabouço deve ser usado para o estudo empírico das políticas públicas. Em adição ao foco nos aspectos teóricos, é preciso analisar conjuntos de dados empíricos que iluminem como esses processos são conduzidos no mundo real. As ferramentas da econometria, por exemplo, podem ser usadas para investigar as relações causais entre os diferentes fatores que influenciam as políticas públicas (BUCCI, 2023, capítulo IV).

A construção empírica de uma abordagem processual para políticas públicas, levados em conta estes pressupostos, requer, primeiro, uma compreensão do estabelecimento de relações causais e, em seguida, um cuidado com a seleção, aquisição e interpretação de dados. No primeiro caso é necessário um avanço na compreensão de relações causais no contexto da definição e implementação de políticas públicas, no sentido proposto por RIBEIRO (2022a). Na aquisição de dados temos notado um grande esforço, principalmente entre pesquisadores da abordagem de Direito e Políticas Públicas, em propor quadros de análise e métodos para mapeamento (normativo, de processos, institucional e outros).

6.1 Causalidade e Políticas Públicas

RIBEIRO (2022a) apresenta uma série de pressupostos e conceitos para a compreensão da causalidade em políticas públicas. Podemos tentar estabelecer uma relação direta destes pressupostos com o argumento de uso da técnica processual em políticas públicas.

Inicialmente, o autor destaca a distinção entre associação e causalidade, ou seja, o conceito de que a mera observação de uma correlação entre variáveis não é suficiente para estabelecer relações causais. Terceiros fatores podem ser responsáveis pela mediação do efeito entre as duas dimensões aparentemente correlacionadas (efeito de mediação), ou este efeito pode ser devido única e exclusivamente a este terceiro fator (caso em que falamos em correlação

espúria). É preciso aprofundar a análise e investigar os mecanismos associados para entender como as intervenções políticas levam a determinados resultados. Encontramos essa abordagem, de modelos levando em conta a influência de terceiros fatores, descrevendo mecanismos e fazendo o uso de correlações parciais e análises de regressão em RIBEIRO (2008; 2007; 2005).

Um segundo aspecto é a importância do raciocínio contrafactual na inferência causal. Isso implica comparar o que ocorreu com o que poderia ter ocorrido na ausência de uma intervenção política. Esse enfoque nos "mundos contrafactuais" ajuda a identificar os efeitos específicos da política em questão e evita conclusões errôneas baseadas em correlações superficiais ou espúrias (HECKMAN, 2000; HECKMAN & VYTLACIL, 2007).

Importa também a ordem temporal dos eventos. Para estabelecer relações causais, é fundamental que a causa preceda o efeito. Ao considerar a implementação de uma política pública, é necessário analisar os eventos que ocorreram antes e depois dela para determinar sua efetividade. As relações causais nas políticas públicas também são influenciadas pelos contextos específicos em que as políticas são implementadas. Isso significa que os efeitos de uma política podem variar dependendo do ambiente cultural, social, político e econômico em que ela é aplicada (RIBEIRO, 2022a).

Além desses pressupostos, a causalidade envolve compreender os conceitos de "mecanismos" e "modelos geradores", na perspectiva de BOUDON (1979; 1998) e de RIBEIRO (2022a). O primeiro refere-se aos processos e interações associadas que ligam as intervenções políticas aos seus resultados. Mecanismos representam as etapas ou caminhos causais que explicam como as políticas produzem efeitos específicos. Eles podem ser implícitos, como normas sociais e culturais, ou explícitos, como ferramentas políticas de implementação de políticas e estruturas institucionais. RIBEIRO (2022a) destaca a importância de observar resultados no estabelecimento dessas relações causais intermediadas por mecanismos.

Os mecanismos não são facilmente observáveis, mas podem ser identificados por meio de métodos de rastreamento de processos, que envolvem o detalhamento das etapas e decisões que ocorrem durante a implementação da política. Através de sua análise é possível mapear as sequências causais, os ciclos de *feedback* e as interações entre os atores e fatores que geram impactos políticos, uma abordagem que discutiremos na seção seguinte.

Já os modelos geradores são uma estratégia de pesquisa proposta por BOUDON (1979) e que RIBEIRO (2022a) sugere para o exame de políticas públicas. Eles representam a tentativa de

relacionar teorias e mecanismos com dados empíricos observados na realidade. Os modelos são estruturas teóricas que permitem aos pesquisadores conceituar e estudar processos, interações e resultados sociais. No contexto da análise de políticas públicas, os modelos geradores ajudam a simplificar e tornar inteligível a complexidade da realidade social. Eles permitem confrontar teorias e mecanismos com dados empíricos, buscando elucidar as relações causais. Através dos modelos geradores, é possível estabelecer proposições mais concretas sobre os mecanismos e sua relação com os dados observados.

Essa abordagem enfatiza a importância da teoria da escolha racional e do individualismo metodológico para o desenvolvimento dos modelos geradores. Ao analisar como as decisões individuais, os processos cognitivos e o comportamento racional influenciam os resultados sociais, os modelos geradores fornecem uma visão abrangente e contextualizada da dinâmica social (DE CARVALHO & ADEODATO, 2021).

Os mecanismos, ao identificar os caminhos causais, permitem aprofundar a análise dos resultados em políticas. Os modelos geradores, por sua vez, proporcionam uma estrutura teórica que relaciona esses mecanismos com os dados empíricos observados na realidade, permitindo a análise das evidências. O que se espera é que os modelos geradores apontem a distribuição de dados compatível com os mecanismos propostos, resolvendo o chamado “problema de identificação”.

Ao trazer esses pressupostos para a discussão do uso da técnica processual em políticas públicas, podemos ver que a abordagem processual tem o potencial de mediar o conflito social de maneira mais efetiva. A análise dos mecanismos causais permite que diferentes perspectivas sejam consideradas, facilitando a busca de soluções que levem em conta a diversidade de interesses e contextos.

6.2 Mapeamento de Processos

O processo de mapeamento, seja no campo da cartografia, da análise de processos, ou na análise de políticas públicas, é uma atividade interpretativa e seletiva. Dado que cada mapeamento é criado com um propósito específico, é inevitável que certos aspectos sejam enfatizados em detrimento de outros, de acordo com os interesses e objetivos daquele que produz os mapas. Dito isto, deve-se evitar a visão ingênua de que o mapeamento é capaz de

duplicar fielmente a realidade. Antes, devemos entender que cada mapa é uma representação que reflete a perspectiva do seu criador, e que cada representação é necessariamente e inevitavelmente seletiva e interpretativa (WOOD & FELS, 1992; HARLEY, 1989).

Mapas devem ser entendidos como um instrumento de apreensão da realidade compostos, ao menos, de três elementos a serem considerados. Temos primeiro a realidade a ser representada, em segundo lugar o mapa em si, composto de uma coleção de símbolos (ou teorias) conectados com aspectos específicos e selecionados da realidade. Em terceiro lugar, temos teorias (ou mecanismos) ligando essas representações aos aspectos representados (ALIGICA, 2006). Um mapa não tem a pretensão de ser uma representação completa, abrangente e detalhada da realidade, como o seu uso corriqueiro, por vezes mesmo em trabalhos de natureza científica, dá a entender.

Apesar desse reconhecimento da limitação do mapeamento, a técnica tem o potencial de oferecer uma contribuição para a análise de políticas públicas. O mapeamento pode fornecer uma representação visual ou conceitual dos componentes e relações de um sistema de políticas, facilitando a compreensão de processos complexos e identificação de questões-chave (BUCCI & GASPARD, 2023). Entretanto, ao se engajar em exercícios de mapeamento, pesquisadores devem reconhecer a parcialidade e subjetividade de suas interpretações, explicitando claramente suas escolhas e pressupostos.

Existe também a necessidade de equilibrar os prós e contras do mapeamento, o que é uma questão importante na pesquisa e análise de políticas públicas. O mapeamento pode facilitar a visualização e organização de processos complexos, além de identificar relações causais e possíveis gargalos na implementação de políticas. Pode, entretanto, se sobrepor a complexidade dos fenômenos sociais, dando uma sensação de ordem e controle que pode prejudicar uma compreensão aprofundada e contextualizada.

Uma abordagem equilibrada para a aplicação do mapeamento na análise de políticas públicas envolve o reconhecimento de suas limitações e a adoção de uma postura crítica ao interpretar seus resultados. A técnica de mapeamento deve ser usada como uma linguagem para guiar a explorar a complexidade desta realidade, ajudando a identificar, entender e comunicar os principais elementos, relações e processos em um sistema de políticas. A ideia é facilitar a compreensão e a comunicação das particularidades de um sistema de políticas, não uma reprodução exata do sistema.

ALIGICA (2006) apresenta uma análise sólida e detalhada sobre o uso do mapeamento de instituições e *stakeholders* (partes interessadas) na análise de políticas e mudança institucional. O autor argumenta que o mapeamento de instituições e *stakeholders* pode fornecer uma visão para os formuladores de políticas. Isso permite aos pesquisadores entender as dinâmicas do poder e as relações entre diferentes atores dentro de uma determinada política.

A natureza complexa das instituições e políticas é considerada, quando se examina exatamente essa característica idiossincrática dos mapas. O autor destaca que o mapeamento institucional e de *stakeholders* é uma maneira de decompor essa complexidade em partes gerenciáveis, facilitando entender as inter-relações dentro do sistema e identificar potenciais problemas e oportunidades. Por meio do mapeamento as interações e relações entre as instituições, seus membros e *stakeholders* pode se ter uma perspectiva mais clara do ambiente institucional em que a política é feita e implementada.

A análise do autor também reforça a importância do mapeamento de *stakeholders* na análise de políticas. Identificar as várias partes interessadas e suas atitudes em relação à política em questão pode oferecer uma compreensão das forças atuando na formação e execução da política. Para um uso eficaz das técnicas de mapeamento na análise de políticas e mudança institucional, os pesquisadores devem estar cientes das limitações e vieses potenciais do processo de mapeamento e devem procurar combinar o mapeamento com outras ferramentas e métodos de pesquisa.

VII. Conclusões

A associação que se faz entre direitos sociais e políticas públicas, faz com que se vislumbre a conexão entre processo administrativo e políticas públicas apenas quando a atividade da Administração tenha consequências gravosas sobre os direitos e garantias individuais. Neste diapasão, a relação é entendida muito mais como uma forma de garantir a aplicação dos princípios do devido processo legal à atividade estatal. Essa é apenas a evolução inicial das relações entre o Estado e seus administrados, sintetizada na chamada evolução “do ato ao processo administrativo”. As etapas anteriores à exteriorização do ato, com essa transição, passam a importar para sua validade.

A evolução do Estado de sua função social, ou de prestador de serviços públicos, para um Estado responsável pela condução de verdadeiras políticas públicas, muda um pouco esse panorama. A identificação de problemas, definição de agenda, elaboração de alternativas de intervenção, avaliação e escolha entre essas alternativas, implementação e, posteriormente, avaliação das políticas públicas dão uma dimensão de atividade para o Estado. Essa nova função se realiza através do processo administrativo, tanto em sua interpretação estrita, típica do Direito brasileiro, como na sua acepção mais ampla do direito anglo-saxão.

Nessa nova etapa sobressai a necessidade de composição entre os diversos interesses públicos que emergem em uma sociedade complexa e heterogênea. O sentido de contencioso administrativo, com a produção de decisões que colham nas informações trazidas pelos diversos interessados, é dos que mais se adequa a tarefa, evidenciando a associação entre os “processos administrativos” e as políticas públicas, na forma proposta pela abordagem DPP.

A atuação do Estado não se apresenta à sociedade de forma pronta e acabada, como um ato ou instrumento que prescinde da participação dos cidadãos. Formas contratuais, com a negociação e composição dos diversos interesses públicos através de bem desenhados processos administrativos, marcham para se tornar a regra em uma administração pública renovada. Os valores que informam essa nova fase são o consenso, a participação, a transparência e a cooperação. O conceito de cooperação hoje passa não apenas pela disciplina da gestão associada de serviços entre entes federativos, mas uma participação cada vez maior do setor público não-estatal e de organizações privadas.

Nesta pesquisa, a adoção do conceito de processo administrativo como elemento-chave na formação de políticas públicas foi evidenciada, marcando sua expansão e intersecção com o campo jurídico. O estudo sugere que a aplicação da técnica jurídica do processo na construção de arenas públicas para o debate e a compilação de interesses sociais serve para melhor resolver os desafios envolvidos no equilíbrio de diferentes posições na formulação, execução e avaliação das políticas públicas.

O trabalho também enfatizou a importância do conceito de processo jurídico para a compreensão do desenvolvimento das políticas públicas ao longo do tempo. O uso deste enfoque permite identificar o desenrolar do processo político desde a formação da agenda até a implementação das decisões, passando pela especificação de alternativas e escolhas com base em uma abordagem de "decisão autoritativa".

A construção empírica de uma abordagem processual para as políticas públicas enfatiza a necessidade de um entendimento das dinâmicas e restrições que influenciam a tomada de decisão. Baseando-se nas ideias de Bucci sobre a natureza processual da política pública, Simon sobre a racionalidade limitada nas decisões, e Lasswell sobre a importância do procedimento legal, argumentamos que a formulação de políticas não é meramente procedural, mas também reflete complexas questões políticas e sociais. A inclusão dos conceitos de causalidade, mecanismos, e modelos geradores, como propostos por RIBEIRO (2022a) e BOUDON (1979; 1989), oferece um caminho para desvendar como intervenções políticas específicas levam a resultados particulares, considerando as múltiplas camadas de influência e interação.

Para uma análise empírica de políticas públicas, é preciso entender a causalidade e os mecanismos associados, distinguindo associação de causalidade e levando em conta o raciocínio contrafactual. Além disso, é importante considerar a ordem temporal dos eventos e o contexto em que as políticas são implementadas. A compreensão dos mecanismos e a aplicação de modelos geradores podem ajudar a identificar os processos causais e relacioná-los aos dados observados.

Sugere-se que a abordagem processual pode ser uma maneira efetiva de mediar o conflito social na formulação de políticas públicas, desde que sejam considerados mecanismos causais e modelos geradores. Essa abordagem permite a análise dos resultados das políticas e a tomada de decisão fundamentada em evidências. A técnica processual pode ser incorporada ao estudo empírico de políticas públicas para promover uma governança democrática e uma responsabilização adequada.

A análise empírica das políticas públicas requer uma abordagem que integre teoria e prática, reconhecendo a importância de fatores contextuais, cognitivos e procedimentais na formulação e implementação de políticas. Esta abordagem possibilita a identificação de relações causais mais profundas entre intervenções e seus resultados e promove a governança democrática ao considerar a diversidade de interesses e perspectivas. Ao abordar a formulação de políticas públicas com um olhar cuidadoso para a causalidade, mecanismos e modelos geradores, podemos alcançar uma compreensão refinada das dinâmicas políticas, contribuindo para soluções eficazes na mediação de conflitos sociais.

A abordagem processual para a formulação de políticas públicas por meio da incorporação do mapeamento como uma ferramenta analítica possibilita a compreensão de

estruturas complexas e a identificação de pontos de intervenção. É preciso adotar uma postura crítica ao interpretar os resultados do mapeamento, equilibrando os benefícios da visualização e organização com a constatação de que qualquer mapeamento é uma abstração da realidade que enfatiza certos aspectos em detrimento de outros. A utilização do mapeamento, junto com a análise empírica e teórica, pode oferecer conhecimentos valiosos para a formulação de políticas mais eficazes e inclusivas, levando em consideração a complexidade dos sistemas políticos e sociais e a diversidade de interesses envolvidos.

REFERÊNCIAS

AHERN, Deirdre. Regulators Nurturing Fintech Innovation: Global Evolution of the Regulatory Sandbox as Opportunity-Based Regulation. *Indian JL & Tech.*, v. 15, p. 345, 2019.

ALIGICA, Paul Dragos. Institutional and stakeholder mapping: frameworks for policy analysis and institutional change. *public organization review*, v. 6, p. 79-90, 2006.

ALVES JÚNIOR, Luis Carlos Martins. Memória jurisprudencial: Ministro Evandro Lins. Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, Coordenadoria de Divulgação de Jurisprudência, 2009.

BARNES, Javier. 20 Towards a third generation of administrative procedure. *Comparative administrative law*, p. 336, 2010.

BITENCOURT, Caroline Muller; RECK, Janriê Rodrigues. Políticas públicas de Governo e de Estado-uma distinção pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelos decisórios, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de Governo e Estado. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, v. 12, n. 3, p. 631-667, 2021.

BLACK, Julia. Procedimentalizando a regulação. *Regulação econômica e democracia: o debate europeu*, v. 2, p. 133-155, 2006.

BOUDON, Raymond. Generating models as a research strategy. In: MERTON, Robert (ed.) *Qualitative and Quantitative Social Research*. Nova York: Free Press, 1979.

BOUDON, Raymond. What Middle-Range Theories Are. *Contemporary Sociology*, v. 20, n. 4, 1991, p. 519-22.

BOUDON, Raymond. Social mechanisms without black boxes. In: HEDSTROM, Peter; SWEDBERG, Richard (eds.) Social mechanisms: An analytical approach to social theory. Cambridge University Press, 1998.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022). Alexandre de Ávila Gomide, Michelle Morais de Sá e Silva, Maria Antonieta Leopoldi (Orgs.) 564p, Brasília: IPEA, 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP). Apelação nº 0034199-69.2012.8.26.0053. Apelante: Prefeitura Municipal de São Paulo. Apelada: Brookfield Brasil Shopping Centers Administradora Ltda. Relator: Leonel Costa. São Paulo, 28 de junho de 2017. Disponível em <https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/show.do?processo.codigo=RI003SOEK0000>, consultado em 06/06/2023.

BRASIL. Agência Nacional de Saúde, Tribunal. BRASIL. Coparticipação e franquia, 4 de setembro de 2018, Audiência pública, Disponível em https://www.gov.br/ans/pt-br/arquivos/aceso-a-informacao/participacao-da-sociedade/http-answeb-producao-administrator-9c990ba54f978eb173ed9241dfce1a20/11/ap11_ans.pdf, consultado em 15/06/2023.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º fev. 1999.

BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARDO, Murilo. Mapeamento de arranjos jurídico institucionais: um roteiro metodológico para estudos das relações entre direito e política, aprovado para apresentação no IPSA - International Political Science Association 27th World Congress, 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A abordagem Direito e Políticas Públicas no Brasil: quadros analíticos. conexões e experiências, p. 91, 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari (2019). Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). Revista Estudos Institucionais, vol. 5, n. 3.

BUCCI, Maria P. D., Teorias do Estado entre o jurídico e o político, in: Teoria do Estado: Sentidos Contemporâneos, São Paulo: Saraiva, pp. 27-73, 2018.

BUCCI, Maria P. D., Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas, São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O governo como instituição jurídica: fundamentos para um método de análise jurídica de políticas públicas. 2011. 236 f. Tese (Livre Docência em Direito) - Departamento de Direito do Estado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BUCCI, Maria P. D., Políticas Públicas e Direito Administrativo, Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 34 n. 133, pp. 89-98, jan./mar. 1997.

BUTOR-KELER, Agnieszka; POLASIK, Michał. The role of regulatory sandboxes in the development of innovations on the financial services market: the case of the United Kingdom. *Ekonomia i Prawo. Economics and Law*, v. 19, n. 4, p. 621-638, 2020.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. O Direito Administrativo no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 2, n. 3, p. 79-90, 1944.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Capítulo 31, Natureza jurídica do processo (processo, relação jurídica, contraditório, procedimento), pp. 317-335, In: *Teoria geral do processo*, São Paulo: Malheiros, 2015.

COELHO, Saulo O. P.; LOLLI, Eduardo H.; BITENCOURT, Caroline M.; Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. *Revista Seqüência*, v. 43, n. 90, 2022.

COMPARATO, Fábio Konder. Juízo de constitucionalidade das políticas públicas. *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*, v. 2, 1997.

DE CARVALHO, Daniela Gonçalves; ADEODATO, Benedito Fonseca e Souza. A análise econômica do direito aplicada em políticas públicas através da releitura de alguns dos seus principais institutos. *Revista de Direito da Administração Pública*, v. 1, n. 3, 2021.

ELIZAVETA, Gromova; TJAŠA, Ivanc. Regulatory sandboxes (experimental legal regimes) for digital innovations in BRICS. *BRICS Law Journal*, v. 7, n. 2, p. 10-36, 2020.

ESTORNINHO, Maria João. *A fuga para o direito privado*. Leya, 2022.

GIANNINI, Massimo Severo. *El poder publico: estados y administraciones publicas*. Traduzido do original italiano por Luis Ortega. Madrid: Civitas, 1991.

HADDAD, F., RIBEIRO, I. C., & Fonseca de Souza ADEODATO, B. (2024). Regulação dos aplicativos de transporte individual privado de passageiros e políticas públicas urbanísticas. *Revista De Gestão Ambiental E Sustentabilidade*, 12(1), e25168. <https://doi.org/10.5585/2023.25168>

HARLEY, John Brian. Deconstructing the map. *Cartographica: The international journal for geographic information and geovisualization*, v. 26, n. 2, p. 1-20, 1989.

HECKMAN, James J. Policies to foster human capital. *Research in economics*, v. 54, n. 1, p. 3-56, 2000.

HECKMAN, James J.; VYTLACIL, Edward J. Econometric evaluation of social programs, part I: Causal models, structural models and econometric policy evaluation. *Handbook of econometrics*, v. 6, p. 4779-4874, 2007.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and public policies*. Harper Collins. New York, USA, 1995.

LASSWELL, Harold D.; MCDUGAL, Myres S. Legal education and public policy: Professional training in the public interest. *Yale Lj*, v. 52, p. 203, 1942.

LASSWELL, Harold D.; MCDUGAL, Myres S. Jurisprudence in policy-oriented perspective. *U. Fla. L. Rev.*, v. 19, p. 486, 1966.

LOEWENSTEIN, Karl; *Political Power and the Governmental Process*, University of Chicago Press; 2ª Edição Revisada, 1 dezembro 1965, 442p.

MACHETE, Pedro. *A audiência dos interessados no procedimento administrativo*. 2. ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 1996.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Do Contrato Administrativo à Administração Contratual*. *Revista do Advogado*, vol. 107, pp. 74-82, 2009.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação Estatal e Interesses Públicos*. 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. v. 1. 237p.

MATA-MACHADO, Bernardo Novais. “O caso Hanna/MBR: cronologia de uma investigação”, 2003.

MCDUGAL, Myres S.; LASSWELL, Harold D.; REISMAN, W. Michael. The world constitutive process of authoritative decision. *J. Legal Educ.*, v. 19, p. 253, 1966.

MERTON, Robert K., *On sociological theories of the middle range*. *Social theory and social structure*, v. 2, p. 39-72, Nova Iorque: Free Press, 1968.

MONCADA, Luís Cabral de. Ensaio sobre o Estado actual e a técnica. *Jurismat*. Portim’ao, n.o 1, pp. 17-42, 2012.

MOURA, Emerson Affonso da Costa.; SILVA, R. L. N. (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas I*. 1. ed. Florianópolis: CONPEDI, 2023. v. 1.

NUNES, M. RIBEIRO, I., ROQUIM, P., TRECENTI, J., *The Sheriff of Nottingham Hypothesis: A Tribute to Theodore Eisenberg*, *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*, 171(1), pp. 122-140, 2015.

OSTROM, Elinor. Institutional rational choice: an assessment of the institutional development and analysis. In: Paul A. Sabatier (Ed.) *Theories of policy process: theoretical lenses on public policy*. Bolder, Colorado: Westview Press, pp. 35-72, 1999.

RIBEIRO, Ivan C.; *Causalidade e Políticas Públicas*, *Revista Direito das Políticas Públicas (ISSN 2675-1143)*, vol. 4, n° 2, pp. 179-194, julho-dezembro, 2022a.

RIBEIRO, Ivan C.; *Accountability, Democracia e Políticas Públicas*. *Revista de Direito da Administração Pública*, v. 1, n. 3, 2022b.

RIBEIRO, Ivan César. Análise de Impacto Regulatório: Uma Abordagem de Estudos de Eventos, *Economic Analysis of Law Review*, Vol. 11 No. 3, DOI: <https://doi.org/10.31501/ealr.v11i3.11023>, 2021.

RIBEIRO, Ivan César. Políticas Públicas e Teorias do Estado: o papel das teorias de médio alcance. *REI - Revista Estudos Institucionais*, 5(3), 856–877. <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.432>, 2019.

RIBEIRO, Ivan César. *Regulatory impact analysis and cost benefit analysis: what is different across the sea?* In: *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, nº 32, Belo Horizonte: Fórum, pp. 73-87, out-dez/2010a.

RIBEIRO, Ivan César. *Cost Benefit Analysis in Financial Regulation: First Lessons from the 2008 Crisis*. *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*, v. 50, p. 47-75, 2010b.

RIBEIRO, Ivan C.; Arbitragem, Risco Legal e o Novo Mercado da Bovespa, *Revista de Arbitragem e Mediação*, Vol.10, pp.110-142, 2008.

RIBEIRO, Ivan C.; CVM e Judiciário: O efeito da incerteza jurídica nos investimentos em ações e a Justiça Especializada. *Revista Direito GV*, v. 5, p. 35-56, 2007.

RIBEIRO, Ivan César. *Relações entre Judiciário, Corrupção e Desenvolvimento: o Balanceamento entre Desburocratização e Garantia do Controle da Atividade Pública*. Monografia vencedora do I Concurso de Monografias e Redações. Controladoria Geral da União, 2005.

RIBEIRO, Wladimir Antonio. *O contrato de programa. Novo marco do saneamento básico no Brasil*. 1ª edição. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021.

Ruiz, Isabela. *A construção jurídica do Sistema Único de Assistência Social*, Belo Horizonte: Fórum, 296p, 2023.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 3, n. 2, p. 229-249, 2013.

SIMON, Herbert. *Theories of Bounded Rationality. Central Currents in Social Theory: The Roots of Sociological Theory*, p. 1700-1920, 2000.

SOARES, Fabiana Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro de otimização de uma melhor legislação. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 50, 2007.

VALLE, Vanice R. L.; Capítulo 10: Direito organizativo administrativo e políticas públicas. In: *Matheus Casimiro e Eduarda Cunha (Orgs.), Direito e política: um diálogo possível*, pp. 237-254, Londrina: Thoth, 2023.

WOOD, Denis; FELS, John. The power of maps. Guilford Press, 1992.

ZAVYALOVA, E. B.; KRYKANOV, D. D.; PATRUNINA, K. A. The mechanism of regulatory sandboxes for introducing digital innovations: the practice of implementing experimental legal regimes at national and supranational levels. *Journal of Law and Administration*, v. 15, n. 4, p. 130-138, 2020.