

**MAPEAMENTO DE ARRANJOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS:
UM ROTEIRO METODOLÓGICO PARA ESTUDOS DAS RELAÇÕES ENTRE
DIREITO E POLÍTICA**

**MAPPING LEGAL-INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS:
A METHODOLOGICAL ROADMAP FOR STUDIES OF THE RELATIONS
BETWEEN LAW AND POLITICS**

MARIA PAULA DALLARI BUCCI¹
MURILO GASPARD²

¹ Professora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Departamento de Direito do Estado. Livre Docente em Direito do Estado pela USP (2012), com Doutorado (2000) e Mestrado (1994) pela mesma instituição.

² Vice-diretor da FCHS/UNESP - Câmpus de Franca (2022 - 2026), instituição da qual foi Diretor (2018 - 2022). Professor Associado do Departamento de Direito Público e do Programa de Pós-graduação em Direito da mesma instituição. Livre-docente em Teoria do Estado pela UNESP (2019). Doutor em Direito do Estado (2013), Mestre em Direito do Estado (2009) e Bacharel em Direito (2005) pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Desenvolve pesquisas nas áreas de democracia, globalização e políticas públicas.

Este artigo foi discutido em sucessivas versões até chegar presente texto, buscando traduzir a demanda por uma forma estruturada para o diálogo interdisciplinar entre direito e política num roteiro metodológico aplicável. Os autores agradecem pela disposição de debater aos integrantes do Grupo de Pesquisa Estado, Direito e Políticas Públicas – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP (encontro de 14/04/2023); aos integrantes dos Grupos de Pesquisa *Estado, Direito e Políticas Públicas* e *Globalização, Direitos Humanos e Democracia*, aos participantes do Seminário do projeto *Crise da Democracia*, na FCHS-UNESP, Campus de Franca, onde está sediado o curso de Direito (encontros em 11 e 12/05/2023); aos alunos da disciplina *Direito e Políticas Públicas: Método e Aplicações*, do Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da USP (aula em 1/6/2023); aos Professores Ana Cláudia Farranha e Alexandre Douglas Zaidan de Carvalho, respectivamente, coordenadora de mesa e debatedor, no painel *Methodologies for Institutional Context Studies: Analyses of Law and Public Policy* no 27º Congresso da IPSA – International Political Science Association, em Buenos Aires, (17/7/2023), e aos demais leitores que contribuíram com suas críticas e sugestões para o aprimoramento do texto. As melhorias na versão final devem muito a eles; as falhas que permanecem são de responsabilidade exclusiva dos autores. As pesquisas que levaram a este resultado foram financiadas em parte com recursos da FAPESP, no projeto *Crise da democracia e arranjos jurídico-institucionais: uma análise a partir das relações entre a política e o direito*, (Auxílio à Pesquisa – Regular – Processo N. 2020/03785 – 2; 2022 – 2024), e do CNPQ, no projeto *Crises da democracia brasileira pós-2013: mapeamento conceitual e empírico a partir das conexões entre Direito e Política* (Chamada Universal CNPq/MCTI/FNDCT Nº 18/2021 – Faixa A – Grupos Emergentes. Processo 404237/2021-5, 2022 – 2025), ambos sob a coordenação de



RESUMO: A proposta de roteiro metodológico de mapeamento de arranjos jurídico-institucionais tem como objetivo estruturar a análise interdisciplinar da relação entre elementos políticos e jurídicos em determinado arranjo. Versões iniciais dessa estratégia têm sido aplicadas na abordagem Direito e Políticas Públicas ou em estudos sobre democracia, no âmbito disciplinar da Teoria do Estado, de base jurídica. Essas aplicações, que servem como ponto de partida para a sistematização proposta no artigo, visam a análise interdisciplinar de arranjos escolhidos, conectando fontes do direito e da política. Elas demonstram bom potencial para estudos que a partir da perspectiva jurídica pretendam dialogar com outras áreas, em especial a política, sem perder a racionalidade analítica de cada uma delas. Este artigo propõe-se a evoluir na consolidação do método de mapeamento de arranjos jurídico-institucionais e criar condições para a disseminação desse tipo de análise. Isso poderá ser aplicado em estudos comparativos, considerando diferentes configurações de um mesmo arranjo ao longo do tempo ou arranjos semelhantes presentes em diferentes setores, ou em contextos geopolíticos distintos. A metodologia do artigo é baseada na reconstrução bibliográfica das contribuições de método produzidas na abordagem Direito e Políticas Públicas, em particular estudos baseados no neo institucionalismo histórico e que resultaram na produção de quadros analíticos, bem como do uso do mapeamento em estudos sobre democracia. Por fim, buscando combinar as contribuições das duas linhas, apresenta-se um roteiro metodológico para o mapeamento de arranjos jurídico-institucionais, com seus elementos, etapas e modos de aplicação.

PALAVRAS-CHAVE: Arranjo jurídico-institucional; Mapeamento; Direito e Políticas públicas; Democracia; Interdisciplinaridade, Teoria do Estado.

ABSTRACT: The proposed method of mapping legal-institutional arrangements aims to structure the interdisciplinary analysis of the relationship between political and legal elements in a given arrangement. Early versions of this methodological strategy have been applied, in the Law and Public Policy approach or in studies on democracy, within the disciplinary field of State Theory, of legal basis. The systematization of these applications aim at the interdisciplinary analysis of chosen arrangements, connecting sources of law and politics. They demonstrate good potential for deepening the legal perspective in dialogue with other areas, especially politics, while maintaining the analytical rationality of both areas. This article proposes to evolve in the consolidation of the method of mapping legal-institutional arrangements to create conditions for disseminating this type of analysis. The method can be applied in comparative studies, considering different

Murilo Gaspardo e com a participação de Maria Paula Dallari Bucci como pesquisadora associada, entre outros.



configurations of the same arrangement over time or similar arrangements present in different sectors or in different geopolitical contexts. The methodology of the article is based on bibliographic reconstruction of the method contributions produced in the Law and Public Policy approach, in particular studies based on historical neo-institutionalism and those that resulted in the production of analytical frameworks, as well as the application of mapping in democracy studies. Finally, seeking to combine the contributions of the two lines, we present a methodological roadmap for mapping legal-institutional arrangements with their elements, stages, and application modes.

KEYWORDS: Legal-institutional Arrangement, Mapping, Law and Public Policy; Democracy; Interdisciplinarity; State Theory.

INTRODUÇÃO

O objetivo do método de mapeamento de arranjos jurídico-institucionais é orientar a análise interdisciplinar de arranjos escolhidos, conectando fontes do direito e da política. Alguns estudos iniciais demonstraram potencial para essas conexões, com o aprofundamento da análise jurídica sem perder a sua especificidade quando em diálogo com outras áreas, especialmente a política. Este artigo propõe-se a evoluir na consolidação do método, apresentado na forma de um roteiro simplificado ao final, e visa disseminar esse tipo de análise em estudos interdisciplinares de base jurídica. O método também pode ser útil para análises comparativas, que considerem diferentes configurações de um mesmo arranjo ao longo do tempo ou arranjos semelhantes presentes em diferentes setores ou em contextos geopolíticos distintos.

Além da pesquisa jurídica dogmática, nos últimos anos, os estudos empíricos em direito têm avançado, inclusive com análises quantitativas sobre o Poder Judiciário³, e com a utilização de métodos usualmente empregados nos âmbitos da Sociologia e da Antropologia, como, por exemplo, entrevistas e etnografia⁴. Há, entretanto, uma lacuna de renovação metodológica interdisciplinar, que valorize o enfoque especificamente jurídico e qualitativo de pesquisas sobre o Estado.

Duas linhas de estudos constituem o ponto de partida. A primeira delas, no âmbito da abordagem Direito e Políticas Públicas, desenvolveu a análise estruturada de arranjos jurídico-institucionais e gerou alguns quadros analíticos, cuja técnica é inspiradora para o que ora se propõe. A segunda, explorou o método do mapeamento aplicado a estudos sobre democracia. Propõe-se aqui a integração das duas linhas, reunindo o procedimento do mapeamento, o objeto arranjos

3 Veja-se, por exemplo, o projeto “Supremo em Números”, da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/items/bcd061af-c2c2-4d47-9c6c-2ebca3bdcf06>>. Acesso em 19 dez. 2023.

4 Cf. a Rede de Estudos Empíricos em Direito e a Revista de Estudos Empíricos em Direito. Disponível em: <<https://reedrevista.org/reed>>. Acesso em 19 dez. 2023.



jurídico-institucionais e a técnica dos quadros analíticos, no intuito de dar suporte ao diálogo aprofundado e estruturado entre as perspectivas do direito e da política. A proposta se insere no processo mais amplo de renovação da Teoria do Estado. Este artigo é parte integrante de projetos de pesquisa sobre a crise da democracia, conduzidos por Murilo Gasparido, com a participação de Maria Paula Dallari Bucci.

O roteiro metodológico de mapeamento de arranjos jurídico-institucionais integra os produtos a serem apresentados como resultado do projeto de pesquisa. Ele pretende combinar as potencialidades das duas linhas desenvolvidas por cada um dos coautores, de forma relativamente simples. Parte-se de um levantamento qualificado de informações, com especial atenção para os componentes jurídicos, seu contexto político e a relação dinâmica entre ambos. Realizada a documentação do arranjo jurídico-institucional, segue-se uma depuração ou esquematização explicativa, considerando-se a evolução temporal e a tensão entre as linhas de forças políticas, para uma compreensão mais aprofundada. Adicionalmente, compreende a análise das instituições em movimento e uma etapa prescritiva. Essa dimensão, bastante familiar ao universo legal, é particularmente valorizada num método aberto à perspectiva interdisciplinar, mas de base jurídica.

O foco da proposta é criar um instrumento analítico voltado a estudos empíricos não-quantitativos. Espera-se viabilizar análises que, além de seu valor explicativo próprio, também possam ser úteis em estudos comparativos. E com isso contribuam para a produção de conhecimento escalável, isto é, baseado numa estrutura epistemológica reconhecível por uma multiplicidade de pesquisadores, em diversas áreas de pesquisa e, para permitir a agregação dos conhecimentos obtidos individualmente.

Este artigo se estrutura em cinco seções, além desta. A seção 2 traz uma revisão metodológica de trabalhos baseados na abordagem Direito e Políticas Públicas que contribuíram para o método proposto. Segue-se a apresentação do conceito de *arranjo jurídico-institucional* nela gerado e o exame de sua compatibilidade com a noção de *arranjo institucional* já mais disseminada nas áreas afins com as quais o direito pretende dialogar. A seção 3 realiza procedimento similar em relação ao mapeamento institucional em estudos sobre a democracia no âmbito da Teoria do Estado. A seção 4 apresenta o roteiro metodológico de mapeamento de arranjos jurídico-institucionais, bem como sua ilustração com as questões envolvidas na pesquisa sobre a crise da democracia. Na seção 5, apresentam-se as considerações finais.

A metodologia empregada neste artigo é de revisão e análise bibliográfica.

2. A ANÁLISE DE ARRANJOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS NA ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. RECONSTRUÇÃO DA TRAJETÓRIA DE PESQUISA BASEADA NA ANÁLISE DE ARRANJOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS NA ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS



Os quatro trabalhos referidos nesta seção contribuíram para a criação de bases metodológicas de integração de elementos jurídicos e políticos na abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). Nos casos selecionados, a preocupação com a interdisciplinaridade está presente não apenas na fundamentação bibliográfica, repartida entre fontes do direito e extrajurídicas, mas principalmente na estrutura argumentativa, que permite incorporar contribuições externas à leitura jurídica num processo dialógico, isto é, sopesando a apreciação disciplinar externa em relação a cada argumento. Isso também valoriza o caminho inverso e melhora as condições para que estudos jurídicos possam ser relevantes para interlocutores de campos externos ao direito, em especial da política. A interdisciplinaridade é uma das dificuldades que a abordagem DPP compartilha com a Teoria do Estado contemporânea (BUCCI, 2018), na medida em que o direito é uma linguagem fechada, com um léxico e uma articulação interna próprios, que tornam especialmente complexo incorporar conhecimentos e procedimentos das disciplinas externas com as quais dialoga, segundo uma racionalidade organizada e mutuamente proveitosa. O desafio é superar práticas costumeiras na pesquisa jurídica, de utilizar literatura externa ao direito de forma aleatória, *ad hoc*, sem as mediações necessárias. Os trabalhos referidos têm como traço comum o aspecto da institucionalidade jurídica das políticas públicas, no qual se insere a noção de arranjos jurídico-institucionais. Como as políticas públicas se expressam juridicamente por feixes de normas – produzidas em momentos diferentes, em distintas espécies da hierarquia normativa, emanadas de autoridades diversas –, examinar o arranjo é o que torna possível investigar a racionalidade do conjunto.

Outro aspecto compartilhado entre eles é a fundamentação no neo institucionalismo histórico. Essa linha teórica surge no bojo da reemergência do interesse pelas instituições (MARQUES, 2007), a partir dos anos 1970, como reação a tendências nas ciências sociais que valorizavam, de um lado, as estruturas e sistemas sociais, como o marxismo e o funcionalismo, e, de outro, os indivíduos e processos de decisão individual, como no behaviorismo. O neo institucionalismo é uma das teorias de médio alcance (RIBEIRO, 2019), que privilegia o nível analítico intermediário entre estrutura e ação social. Segundo essa corrente, as instituições regulam expectativas e têm um sentido cultural, pois incorporam protocolos de conduta já estabelecidos, atuando como “fontes de modelos morais e cognitivos que guiam a interpretação e a ação, afetam a identidade e a imagem de si” (HALL e TAYLOR, 2003). Por isso são propícias a uma perspectiva calculadora-estratégica. Das três linhas mais conhecidas (HALL e TAYLOR, 2003) – o neo institucionalismo da escolha racional, o neo institucionalismo sociológico ou da organização e o neo institucionalismo histórico (STEINMO; THELEN; LONGSTRETH, 1992) –, esta última é a mais apropriada à interação com o direito na perspectiva do mapeamento de arranjos proposto.

O neo institucionalismo histórico destaca o papel das instituições no acesso desigual ao poder pelos grupos sociais, o qual influi sobre a definição dos

vencedores e perdedores. É um referencial teórico útil para o entendimento das transformações institucionais, a partir da identificação das *conjunturas críticas*⁵ – pontos de inflexão que ocorrem a partir de eventos marcantes e fundam novas configurações institucionais. Uma vez que essas se estabelecem, é difícil revertê-las, em função da dependência da trajetória, dos mecanismos de autorreforço e dos retornos crescentes, que impõem custos de mudança (PIERSON, 2000, 2004, 2015; PIERSON e SKOCPOL, 2008; THELEN, 1999; TOLEDO, 2019; SALES, 2023).

O institucionalismo jurídico, também adotado nos trabalhos, se conjuga bem com essa perspectiva, dada a relevância que confere ao problema das fontes do direito e, com isso, ao processo legislativo e aos processos de formação da vontade do Estado, em geral.

Os conceitos de instituição e institucionalidade proporcionam o alargamento do horizonte puramente normativo do direito, dando o contexto para a análise da dogmática jurídica. Reforça-se uma perspectiva funcionalista do direito, superando-se a tradição formalista que identifica o direito com a lei e a concepção do direito como sistema fechado, coerente e sem lacunas.

Os estudos sintetizados a seguir, baseados neste referencial, focaram políticas sociais pós-Constituição de 1988, que demonstram como se materializou no Brasil o Estado social. Examinando políticas distintas, eles têm em comum a interdisciplinaridade direito-política metodologicamente estruturada, sobre a qual documentam como a soma de políticas setoriais – arranjos nem sempre coordenados, cujas marcas são a conformação democrática de caráter participativo e a experiência de federalismo cooperativo – produziu o “Estado aluvial” (CLUNE, 2021a). Essas bases foram combinadas com a análise de temas específicos de políticas públicas, com caráter aplicado, e foram validadas na medida da pertinência dos resultados de cada pesquisa. Os trabalhos são divididos em uma parte teórica e outra, aplicada, com objetivo duplo de analisar o objeto específico e criar uma estratégia metodológica que, uma vez validada em relação a ele, possa ser replicada em casos similares. Por essa característica, alguns trabalhos geraram quadros ou esquemas analíticos originais⁶ que os aproximam dos mapeamentos sobre a democracia examinados na seção 3. A interdisciplinaridade apoiada na perspectiva jurídica, a valorização das dimensões histórica e institucional e a contribuição dos quadros analíticos são os pontos de convergência que viabilizam a integração de método das duas linhas.

O primeiro estudo considerado é o de Sérgio Valente (2018) sobre as disfunções da política de saneamento básico no Brasil, a qual, como se sabe, atende menos de metade da população brasileira com serviços de coleta e tratamento de esgoto. O

5 A expressão original em inglês *critical junctures* é traduzida por alguns autores como *encruzilhadas críticas*.

6 A Apresentação dos principais quadros analíticos produzidos na abordagem DPP é feito em Bucci, 2023b.

autor analisa os interesses e movimentos dos vários atores envolvidos, combinando isso com a identificação das oportunidades de veto nos processos que levaram à edição da Lei n. 11.445/2007 (antes das modificações da Lei n. 14.026/2020). Considerando as disputas políticas no processo legislativo e sua influência na conformação do marco normativo, constata-se a insuficiência decisória do Legislativo, que converte o Poder Judiciário em arena sucessiva do conflito. Esse recorte metodológico aporta como ganho analítico a identificação das razões jurídicas que explicam a inefetividade da política, tais como as incertezas sobre a titularidade do serviço e sobre as indenizações ao fim dos contratos e a sobreposição de papéis dos vários atores, entre outros.

Carlos Toledo (2022) também valorizou a análise interdisciplinar em trabalho sobre a política de carreira docente da educação básica, que tinha como um dos focos localizar os fatores jurídico-institucionais específicos sobre o reduzido prestígio e atratividade da carreira de professor no Brasil. O livro adota uma perspectiva instrumental, para relacionar incentivos e resultados, em vista de um “regime de efeitos das políticas públicas”, isto é, “a sucessão encadeada de atos e consequências que seja capaz de levar ao resultado buscado” (BUCCI, 2021). Quando observado o contexto mais amplo do desenho político-institucional, consideram-se também as condições de sustentação política e jurídica do arranjo, ou seja, sua capacidade de permanência pelo tempo necessário à produção dos efeitos buscados, o que foi desenvolvido depois por Ruiz (2023) a respeito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O neo institucionalismo histórico também é adotado para fundamentar o estudo da trajetória e “reconstruir a vida de uma política, os discursos, os argumentos, as dimensões legislativas e regulamentares, bem como as transformações, inflexões e evoluções” (TOLEDO, 2019). E isso, assim como em Valente, permite alargar o campo estrito da dogmática jurídica. O trabalho traz a contribuição adicional de um quadro sistemático sobre os tipos de coordenação das políticas públicas: por absorção (política concentrada); por direção (política regulatória); por indução (política de fomento); e por concertação (política pactuada). Cada tipo é associado a instrumentos jurídicos preferenciais; no caso das duas primeiras, emendas constitucionais ou alterações legais, no caso do fomento, medidas de incentivo técnico ou financeiro e no caso da concertação, os pactos, termos de cooperação ou convênios (TOLEDO, 2019, p. 996).

O livro de Isabela Ruiz (2023) consagra à categoria dos arranjos jurídico-institucionais um lugar central em sua investigação, que examina as condições para a estabilidade de determinado desenho de política pública, num quadro de retrocesso político. O livro examina o processo de construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), destacando o papel das normas de execução, como as resoluções produzidas pelas instâncias interfederativas, como a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) em conferir funcionalidade ao sistema e viabilizar o estreitamento das relações federativas. Ao final, investiga como se operou, do ponto de vista jurídico-institucional, o processo de desestruturação do sistema no

período autoritário de 2018-22, concluído que o sistema resistiu, em parte, graças à resiliência do arranjo jurídico-institucional. Adicionalmente, propõe um quadro analítico com a categorização do desmonte da política pública em seis dimensões, cada uma associada a elementos jurídico-institucionais típicos: organizacional, substantiva, participativa, financeira, de articulação e instrumental (RUIZ, 2023). Esse instrumental analítico é útil para estudar o desmonte de políticas públicas em outros setores, além de auxiliar na compreensão da multidimensionalidade dos arranjos jurídico-institucionais.

Gabriela Sales (2023) desenvolve uma perspectiva mais abrangente, em termos temáticos, ao traçar paralelos na construção dos principais sistemas estruturantes de políticas públicas no Brasil pós-Constituição de 1988 pelo prisma da cooperação federativa, baseando-se na identificação dos movimentos de grupos sociais que lograram formalizar e processar suas demandas jurídicas. A pesquisa reconstitui as transformações que resultaram no Sistema Único de Saúde, no Sistema Único de Assistência Social e nos esforços para a aprovação do Sistema Nacional de Educação, considerando quatro fatores jurídico-institucionais: o legado pré-constitucional de cada política, sua base constitucional, as estruturas tripartites de pactuação federativa e os instrumentos de coordenação nacional. Como contribuição analítica adicional, Sales produz um quadro de institucionalização de políticas públicas, com atenção para o recorte de etapas e os movimentos voltados à aprovação da lei, à sua implementação e rediscussão.

Como se vê nesta breve resenha, os quatro estudos referidos consagram a importância da categoria dos arranjos jurídico-institucionais para análises que buscam entender também os aspectos políticos envolvidos.⁷

2.2. O CONCEITO DE ARRANJOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS

O interesse nos arranjos institucionais surge no bojo das teorias de médio alcance em que se insere o neo institucionalismo dos anos 1980 e 1990, deixando em segundo plano o recurso às “grandes teorias” (RIBEIRO, 2019) explicativas. Essas, frequentes na Teoria Geral do Estado tradicional, não são aptas para explicar fenômenos que só podem ser entendidos por componentes específicos, não determinados inteiramente pela estrutura econômica ou política. O nível intermediário é onde se localiza a maior parte das conexões entre elementos jurídicos e políticos, sendo de grande interesse para a perspectiva interdisciplinar.

⁷ Além dos quatro trabalhos referidos nesta subseção, pode ser citado o trabalho de Vick e Lavallo (2020), que analisa a Conferência Nacional de Educação, de 2009, segundo uma perspectiva interdisciplinar, com base em material jurídico primário de pesquisa – documentos, normas e registros do processo de tramitação e disputas na Conferência – com o objetivo de verificar a existência de causalidade entre a incidência da Conferência e os resultados do processo legislativo subsequente.

Na abordagem Direito e Políticas Públicas, depois de um trabalho de fixação conceitual dessas como *programas de ação governamental* (para a ação coordenada e em escala ampla sobre problemas públicos complexos), os arranjos passaram a ser considerados para explorar o nível intermediário da atividade política. Isso é ilustrado com a metáfora fotográfica, *zoom in* ou *zoom out*, na visualização dos vários planos de aproximação da atuação governamental: (1) *plano macro institucional*: lente mais ampla, visão à distância; abrange o jogo político, onde se dá o embate entre as principais forças visando o comando do governo (*politics*); (2) *plano micro institucional*: lente mais focada, visão de perto; abrange a ação atomizada, relações intersubjetivas, medidas individualizadas que alcançam pessoas ou grupos determinados; (3) *plano meso institucional*: lente e visão intermediárias, abrange os *arranjos jurídico-institucionais*, ação governamental agregada em unidades maiores, voltada à escala ampla das políticas públicas (*policies*) (BUCCI, 2021, Introdução).

A noção de arranjos jurídico-institucionais, definida inicialmente como “agregado de disposições, medidas e iniciativas em torno da ação governamental, em sua expressão exterior, com um sentido sistemático” (BUCCI, 2021, p. 258), foi então aprofundada (BUCCI, 2021, cap. 3; BUCCI e COUTINHO, 2017), com o objetivo de enfrentar a complexidade – inicialmente das políticas públicas, mas que pode ser estendida aos arranjos políticos, conforme analisado na subseção seguinte. Ela se presta também como instrumento de consideração de problemas públicos em escala ampla.

O termo *arranjo* conota: (1) integração de conjuntos dinâmicos determinados (sejam políticas públicas ou ação estatal em sentido amplo), com base num sentido compartilhado por um agregado de atores sociais, de normas, processos e instituições jurídicas ou em uma composição de problemas jurídicos interconectados⁸; (2) multidimensionalidade e multidisciplinaridade, em que os elementos de política, economia, gestão e outros interagem necessariamente com os jurídicos e só podem ser plenamente compreendidos no contexto dessas relações; (3) flexibilidade formal, uma vez que o arranjo não tem forma definida. No campo do direito isso é importante diante da complexidade jurídica específica que decorre da diversidade de expressões jurídicas das políticas públicas em teias normativas e à multiplicidade de polos de competência envolvidos, demandando mecanismos de coordenação e articulação disciplinados ou reconhecidos pelo direito.

O adjetivo *institucional* se refere ao atributo da institucionalidade e conota: (1) aspecto sistemático, nexos de unidade e sentido dos vários elementos que compõem o arranjo, aspirando à estabilidade e permanência no tempo; (2) ideia diretriz que anima o conjunto, orientando-o à mudança, ainda que o arranjo busque se

⁸ Tais como tributação e incentivos, patentes, compras públicas, licitações, financiamento, fundos públicos, criação e manutenção de instituições e serviços, regimes de trabalho de servidores e assim por diante (BUCCI e COUTINHO, 2017).

estabilizar e ganhar a permanência que caracteriza a institucionalidade; (3) quadro organizativo da ação, conformado e operacionalizado com base no direito; (4) despersonalização do arranjo, de maneira que sua duração ultrapassa a do instituidor, deixando de depender dele.

Finalmente, o termo *jurídico* implica a conformação e operacionalização do quadro organizativo de ação pelo direito, com as seguintes dimensões: (1) objetiva: definição de competências e atribuições de cada um dos envolvidos; discriminação das autoridades, tipologia de decisões previstas, além da tradução jurídica dos interesses de agentes privados, tanto os protagonistas da política quanto os seus destinatários ou pessoas e entes por ela afetados, como empresas e consumidores, por exemplo; (2) subjetiva: definição de posições subjetivas jurídicas, isto é, direitos, deveres, obrigações e faculdades estabilizados em normas, estruturas e procedimentos jurídicos; (3) processual: regramento da participação social na formação e aplicação das medidas em consultas e audiências públicas ou instrumentos similares; o direito “cria arenas, atribui competências, regulamenta o funcionamento do espaço decisório, regula as condutas dos agentes e os processos de tomada de decisão” (RUIZ e BUCCI, 2019, p. 1150); (4) legitimação democrática: segundo valores e critérios presentes na ordem constitucional; (5) estabilização política: cristalização da solução de um conflito político em determinado estágio (RUIZ e BUCCI, 2019, p. 1150), conforme previsto nas normas processuais; (6) material: realização dos objetivos constitucionais e legais; (8) formal: documentação em normas jurídicas, atos e medidas segundo categorias e formas estabelecidas no sistema jurídico (ato administrativo, competências, contratos, disposições como a vinculação orçamentária etc.), que lhes conferem oficialidade e o caráter vinculativo nelas previsto; (9) preenchimento jurídico: normas infralegais (decretos, portarias e regulamentos), procedimentos e rotinas, tais como cadastros, que fazem funcionar, “na ponta”, os comandos constitucionais e legais abstratos.⁹

A abordagem Direito e Políticas Públicas também se desenvolveu sob uma vocação prescritiva, que valoriza as atividades de engenharia, arquitetura, desenho, ou modelagem institucional (*policy design*), sem se limitar a elas, evidentemente. Isso inova em relação à visão jurídica tradicional, que se baseia em atos jurídicos intersubjetivos, e assim carece de preparo para ler a construção dos arranjos segundo um olhar prospectivo e estratégico. A engenharia institucional implica intencionalidade, consciência sobre os objetivos a atingir e os meios disponíveis, além de demandar domínio técnico para a escolha de caminhos

⁹ As quatro funções sintetizadas por Coutinho (2013) para o direito nas políticas públicas se aplicam também aos arranjos jurídico-institucionais: i) substantiva (objetivo); ii) estruturante (arranjo institucional); iii) instrumental (caixa de ferramentas); iv) legitimadora (vocalizador de demandas).

adequados à concretização da decisão política. O termo engenharia, com este sentido funcionalista, tem tradição no direito público.¹⁰

2.3. COMPATIBILIDADE DO CONCEITO DE ARRANJO JURÍDICO-INSTITUCIONAL COM O USO CORRENTE DE ARRANJO INSTITUCIONAL NAS ÁREAS AFINS

Considerando-se que os arranjos jurídico-institucionais serão o objeto do mapeamento, e que esse se pretende um instrumento para a análise interdisciplinar, é importante que a conceituação adotada seja compatível com o uso corrente da noção similar de *arranjos institucionais* nas áreas afins, em especial o Campo de Públicas e a Ciência Política. Sem a pretensão de um levantamento exaustivo, mas apenas verificando os usos correntes, é possível afirmar essa compatibilidade.

No Campo de Públicas, Gomide e Pires (2014, p. 15-30) definem os arranjos institucionais como o “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (“quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores”), e que condicionam as capacidades do Estado de levar a cabo seus objetivos.

Tais capacidades são técnico-administrativas e políticas. A primeira se refere à competência das burocracias do Estado para mobilizar ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. A segunda diz respeito às habilidades do executivo para expandir os canais de inclusão, interlocução e negociação dos diferentes atores envolvidos, processando conflitos e prevenindo a captura de interesses específicos (PIRES, 2016, p. 198). A abordagem dos arranjos institucionais de implementação busca identificar os atores que se envolvem na implementação de uma política, os processos e os mecanismos que estabelecem papéis e vínculos entre eles e avaliar, também, como esses atores e processos estão aptos a produzir os objetivos pretendidos. Em suma, essa abordagem leva em consideração a natureza indeterminada dos

10 Veja-se a definição de engenharia constitucional de Sartori (1996, p. 9): “Bentham disse certa vez que os dois grandes ‘motores’ do mundo são a punição e a recompensa. E, não há dúvida, a palavra ‘engenharia’ deriva de ‘engenho’, isto é, motor. Juntando a metáfora com a etimologia, cheguei à ‘engenharia constitucional’ – um título que transmite, em primeiro lugar, a ideia de que as constituições são (algo) como as máquinas, isto é, são mecanismos que precisam ‘funcionar’ e produzir; e em segundo lugar, a ideia de que as constituições provavelmente não funcionarão como se deseja, se não utilizarem os motores de Bentham, ou seja, punições e recompensas. Com efeito, em boa parte deste livro defendo a concepção e a elaboração de constituições estruturadas com base em incentivos”.

processos de implementação, as características específicas do contexto político-institucional e a necessidade de articulação e coordenação dos múltiplos atores envolvidos (burocráticos, sociais e políticos) (BONAMINO; MOTA; RAMOS; CORREA, 2019).

No entanto, como é comum em definições não-jurídicas, os elementos jurídicos são apresentados de forma insuficiente para a pormenorização requerida pela operação do direito. A distinção que os autores fazem entre *ambiente institucional* (“regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social”) e *arranjo institucional* (“regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares”) remete à diferença entre os planos macro (no caso, à *polity*) e meso institucional, respectivamente¹¹. Mas ambos são definidos de maneira singela, apenas como regras, gerais ou específicas, que disciplinam um certo tipo de relações, o que deixa claro o potencial do direito para o adensamento das análises, mesmo fora de seu campo estrito.

A falta do elemento jurídico também marca o uso que Dahl (2001, p. 98) faz da expressão arranjos institucionais para designar figuras provisórias adotadas na transição de um país em direção ao regime democrático, tomando os arranjos como sinônimo de embrião de instituições em formação. Em Direito, a despeito da variedade de definições, pode-se convencionar a institucionalização como a organização definida por regras jurídicas aceitas e praticadas por uma comunidade, o que é mais que o mero costume reiterado ao longo do tempo (BUCCI, 2021).

Mas é preciso compreender melhor o uso da noção arranjo institucional na Ciência Política para que o conceito de arranjo jurídico-institucional proposto possa ser empregado como equivalente, dado que nela o foco está no plano macro institucional, nas relações Estado/sociedade e na questão da representação de interesses, segundo três matrizes teóricas distintas (LOBATO, 2006).

A primeira matriz é o *pluralismo*, que se expande nos EUA depois de 1940, segundo a qual a formulação de políticas se dá no jogo de forças entre grupos de interesses, junto ao governo. Esse jogo é regido por uma lógica semelhante à do mercado¹² com o objetivo de reduzir custos e maximizar benefícios, o que se aplica também ao processo eleitoral, visto como uma competição entre grupos que tende

11 “(...) o ambiente institucional fornece o conjunto de parâmetros sobre os quais operam os arranjos de políticas públicas. Estes, por sua vez, definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos” (GOMIDE e PIRES, 2014, p. 19).

12 Clune (2021b) adota essa premissa ao tomar o mercado como origem ou modelo principal das instituições na área da política pública.

ao equilíbrio¹³. O pluralismo rejeita a existência de um interesse geral – lugar ocupado pela ideia de Estado neutro na tradição da Europa continental – admitindo apenas o papel do governo de mediar os conflitos. Vigora o pressuposto liberal da negação do conflito fundamental de classes, acreditando-se na existência de um consenso básico sobre as questões fundamentais da ordem política na democracia¹⁴.

A segunda matriz é o *neomarxismo*, segundo o qual o poder político dos grupos se insere no contexto do Estado, cujas características intrínsecas, relacionadas à organização socioeconômica e ao conflito de classes, interferem nessa atuação, privilegiando determinadas políticas.

A terceira matriz é o *neocorporativismo*, no qual as relações entre Estado e sociedade se organizam de maneiras diversas, conforme arranjos específicos. Essa corrente surge da crítica do pluralismo e das democracias do *Welfare State*, no estágio avançado das economias industriais, em que a intervenção estatal para o atendimento de demandas opostas se submete a complexidade crescente e conflitos que enfraquecem os governos representativos, com custos cada vez maiores (OFFE, 1983). O corporativismo é definido como

um sistema de representação de interesses e/ou atitudes, um arranjo institucional modal ou ideal-típico para ligar os interesses organizados da sociedade civil com as estruturas de decisão do Estado. Como tal, é uma das várias configurações modernas possíveis de representação de interesses, das quais o pluralismo é talvez a alternativa mais conhecida (...) (SCHMITTER, 1974, p. 86, tradução dos autores).

O conflito é aceito como parte das relações políticas, cuja origem é atribuída à contradição de classes no capitalismo, à semelhança do marxismo. Mas, diferentemente desse, acredita-se na possibilidade de superá-la. E, distintamente do pluralismo, a intermediação de interesses é institucionalizada como um arranjo

13 Limongi (1997) resume essas características em apresentação à obra de Dahl, para quem a democracia seria determinada pelo “pluralismo societal”, que decorre da “neutralização recíproca dos grupos em conflito”, na medida em que nenhum deles está em condições de eliminar os demais. Isso é relevante para os países em desenvolvimento, uma vez que, contrariamente ao que sustenta a teoria dominante, poderia haver democracia sem desenvolvimento, como ocorreu na Costa Rica.

14 Essa esquematização não examina as críticas internas ao pluralismo sobre as debilidades da teoria dos grupos, especialmente a de Schattschneider (1960), que reconhece os interesses especiais e o desequilíbrio entre eles, a de Dahl (1956), que examina a questão do consenso que pode ser produzido pelo sistema político, e a de Olson (1965), que estuda a coesão na dinâmica dos grupos, ou outras posteriores que desmistificam o altruísmo, mas preservando a noção central do “pluralismo social como mantenedor do equilíbrio entre a procura e oferta de bens políticos” (LOBATO, 2006, p. 290-292).

político, cujo sentido é a manutenção do capitalismo, de forma pacífica. Esse *arranjo* opera pela institucionalização de grupos, sindicatos, corporações e partidos, de modo que esses sejam corresponsáveis pela elaboração da política. Isso viabiliza agregar demandas difusas e sua composição intersetorial, mas o mais importante é que impede a excessiva politização dos conflitos (LOBATO, 2006, p. 294).

A noção de *arranjo*, nesta perspectiva, assume um sentido paradoxalmente despolitizado, carregado do pragmatismo influenciado pelo pluralismo norte-americano do século XX, em que as forças democráticas abandonam a contestação do capitalismo e a demarcação ideológica é substituída pelo cálculo estratégico das coalizões¹⁵. As estruturas da política (a luta de classes) e a ideologia deixam de ter a primazia das explicações da ação governamental, sendo “rebaixadas”, como fator explicativo, para o mesmo plano da economia, da gestão e do direito (BRUNET e BUCCI, 2021). Embora os governos tenham suas marcas políticas, a execução dos programas – a chamada “capacidade de entrega” de serviços à sociedade –, passa a não depender do impulso partidário, mas, ao contrário, pode se beneficiar de certo distanciamento em relação a ele. Nessa circunstância, o único fator capaz de explicar a continuidade governamental são os arranjos jurídico-institucionais.

Na Ciência Política brasileira, a noção de arranjo institucional tem sido empregada para o entendimento das relações entre Poderes, privilegiando a análise das relações Executivo-Legislativo e o papel dos sistemas partidários nas democracias contemporâneas, no debate sobre o presidencialismo de coalizão¹⁶. Isso faz essa perspectiva promissora para o escopo de renovação da Teoria do Estado (conforme será examinado na seção 3), na medida em que se agregam informações e nuances sobre as regras do sistema político e sua operação, com base nas forças reais existentes. Nesse sentido, Nobre (2022, p. 64-65) contrasta e apresenta os limites dos paradigmas do presidencialismo de coalizão, centrado nas instituições e nas decisões dos agentes políticos, e do *Lulismo*¹⁷, que considera “uma abordagem do sistema político muito mais disposta a discutir as fronteiras entre o que é ‘endógeno’ e o que é ‘exógeno’ ao sistema político, uma abordagem muito mais aberta à economia e às forças sociais organizadas de maneira mais ampla”, e que explicita sua pretensão normativa, “sem que, por isso, seja descartada a

15 Graziano (1994, p.6) situa o momento de inflexão nos EUA nas “eleições críticas de 1896, que muitos consideram o divisor de águas entre ‘política partidária’ e política pragmática, e o controle do movimento trabalhista, que colocou a luta de classes dentro dos parâmetros do compromisso capitalista. Depois de 1900 nenhuma força social importante dos Estados Unidos questionou o capitalismo como sendo o alicerce social da democracia. A política de grupo nos Estados Unidos é basicamente pragmática e quase todas as suas técnicas e estratégias (mais conspicuamente, a política de coalizão) não teriam condições de funcionar sem um divórcio radical entre política e ideologia.”

16 Cf., por exemplo, Limongi e Figueiredo, 2017.

17 Cf., por exemplo, Singer, 2018.

legítima pretensão descritiva que a acompanha”. Entretanto, no entendimento do autor, essa perspectiva apresenta o “déficit oposto àquele do presidencialismo de coalizão, que é o de não conceder aos *arranjos institucionais* a atenção, o destaque e a lógica relativamente autônomos com que precisam ser considerados.” (Grifo nosso)

Na mesma linha, Vieira (2018, p. 105-108), a partir da perspectiva do Direito, também dialoga com a ideia de arranjos jurídico-institucionais, ao empregar as expressões *arquitetura constitucional*, *desenho institucional* e *instituições*, como na passagem a seguir, na qual discorre sobre o problema da eficácia das constituições democráticas considerando o exemplo da construção da Constituição dos EUA:

Portanto, o problema de assegurar a eficácia das constituições democráticas sempre existirá. A questão é saber se há algo que os próprios textos constitucionais podem fazer para que as suas ambições, conquistadas num contexto de necessidade de legitimação, consigam alcançar maior eficácia. O ponto de partida, sem dúvida é James Madison, o primeiro grande *arquiteto* de uma constituição moderna, que se propunha a estabelecer um novo tipo de ordem, distinto daquele que se conhecia no passado. Seu objetivo era criar as bases para um regime liberal. (...) A *arquitetura constitucional* de Madison, sob clara inspiração de David Hume e Montesquieu, cria incentivos reais, por intermédio do *desenho institucional*, que favorecerão a efetivação do modelo racionalista de constituição imaginado por autores como Locke. Dessa maneira, transforma a constituição numa ferramenta que, se bem concebida, pode contribuir para a sua própria eficácia, favorecendo a coordenação política, mas sem com isso descuidar da proteção da liberdade. Essa ideia da constituição como mecanismo que favorece a coordenação política, já presente nos pensamentos de Montesquieu e Madison, está no centro do realismo constitucional contemporâneo. (...) O que se depreende, no entanto, da teoria da coordenação é que o sucesso da constituição, e eu diria de cada um dos seus dispositivos, depende de que os múltiplos setores da sociedade e das *instituições* criadas continuem entendendo que vale a pena coordenar seus conflitos e buscar realizar suas ambições por intermédio das regras e dos procedimentos traçados pela constituição. (Grifo nosso)

Observa-se, pois, que tanto Nobre como Vieira reconhecem de alguma forma a lógica relativamente autônoma dos arranjos jurídico-institucionais, o que significa dizer que exercem um papel próprio no processo político, o qual não é simplesmente determinado por fatores exógenos de natureza econômica ou social,

por exemplo. Destaca-se, também, a combinação das perspectivas política e jurídica, descritiva e prescritiva, indicando aprendizados a extrair de práticas constitucionais baseadas em cada regramento específico. É nessa direção que caminha a proposta de roteiro metodológico apresentada na seção 4, ressaltando-se que a perspectiva analítica que domina o instrumental jurídico possibilita um conhecimento simultaneamente abrangente e detalhado do papel desempenhado pelos arranjos, que não seria possível se valendo somente das ferramentas próprias da análise política.

3. O MAPEAMENTO INSTITUCIONAL EM ESTUDOS SOBRE A DEMOCRACIA EM TEORIA DO ESTADO

3.1. REVISÃO DE TRABALHOS SOBRE A DEMOCRACIA BASEADOS NO MAPEAMENTO INSTITUCIONAL

Em *A democracia sob a ótica da Teoria do Estado: esboço de um programa de pesquisa*, Gaspardo e Tojal (2018) discutiram as especificidades e conexões da Teoria do Estado com outras três disciplinas que lhes são próximas (Filosofia Política, Ciência Política e Direito Constitucional) e propuseram algumas diretrizes para investigações sobre democracia a partir da abordagem da Teoria do Estado, a qual compreenderia o exame dos problemas a partir da combinação dos aspectos jurídico-formais e de sua dinâmica social. Destacou-se como enfoque principal da disciplina a identificação de “alternativas de desenhos institucionais emergentes” e o desenvolvimento de “propostas de engenharia institucional”, o que teria como fundamento tanto a análise de estudos empíricos, especialmente da Ciência Política, como os modelos teóricos contemporâneos de democracia formulados pela Teoria Política (GASPARDO e TOJAL, 2018, p. 100-101). Nota-se o reconhecimento de uma perspectiva prescritiva da Teoria do Estado, que se valeria de pesquisas empíricas, embora não seja sua tarefa realizá-las, bem como uma primeira aproximação com a abordagem de *mapeamento institucional* a partir da ideia de “identificação de desenhos institucionais emergentes”.

Em pesquisa sobre a *Emenda do Programa de Metas*, Gaspardo passou a incorporar o método empírico à perspectiva da Teoria do Estado para estudos sobre a democracia e a ideia de mapeamento foi aplicada a esse arranjo jurídico-institucional. Posteriormente, no projeto *Democracia e governança financeira global: mapeamento de alternativas* é explicitada a proposta do *mapeamento institucional*.

A pesquisa sobre a *Emenda do Programa de Metas* compreendeu um estudo comparativo entre os dez Municípios do Estado de São Paulo cujos Prefeitos apresentaram seu Programa de Metas para a gestão 2013-2016, por meio do qual se objetivou: (1) verificar se as normas estavam sendo formal e materialmente cumpridas; (2) compreender as razões de seu descumprimento ou cumprimento (em diferentes graus); (3) apresentar propostas para o aperfeiçoamento de seu desenho institucional. Por cumprimento material da norma entende-se a concretização dos objetivos para os quais ela foi editada. As razões ou causas do

cumprimento ou descumprimento se referem tanto a fatores de natureza política, como ao próprio arranjo jurídico-institucional estabelecido pela Emenda. Apesar das dificuldades inerentes ao objeto da pesquisa, procurou-se construir indicadores qualitativos que possibilitassem a maior objetividade analítica possível e a comparabilidade entre os diferentes casos (municípios) estudados. Os dados coletados abrangeram a mobilização social que antecedeu a propositura das Emendas, o processo legislativo – por meio da técnica do *mapeamento legislativo*, uma espécie de panorama histórico-legislativo da Emenda – e sua execução durante um mandato do Prefeito (2013 – 2016)¹⁸.

O procedimento escolhido para o estudo de cada um dos casos foi a avaliação legislativa, a qual consiste em um “modelo teórico que se propõe a avaliar atos normativos sob o enfoque dos efeitos que estes produzem na sociedade” (SALINAS, 2008, p. 7). Para tanto, “os critérios de eficácia, efetividade, eficiência e impacto da legislação são utilizados para verificar se as normas atingem os objetivos para os quais foram elaboradas”. Por sua vez, as técnicas empregadas na pesquisa foram a análise de documentos (normas, documentos dos processos legislativos, decisões judiciais, programas de governo, Programas de Metas, pareceres do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, atas de audiências públicas e notícias, por exemplo) e entrevistas semiestruturadas com agentes dos Governos encarregados da aplicação das emendas, outros atores políticos, lideranças de organizações da sociedade civil engajadas na temática e integrantes de veículos da imprensa local. No que se refere aos procedimentos operacionais da pesquisa, o estudo e a comparação dos casos exigiu a elaboração de formulários padronizados para sistematização das informações de cada município e de tabelas com categorias analíticas pré-definidas para compará-los.

O recurso aos métodos empíricos, ainda poucos usuais no âmbito da Teoria do Estado, tem como ganho analítico tornar o conhecimento produzido mais objetivo, comparável e passível de verificação. A utilização dessas ferramentas empíricas, em conjunto com os instrumentos dogmático-hermenêuticos próprios do Direito, possibilita a análise de arranjos jurídico-institucionais em seu processo formativo, em sua operação e em suas transformações em face das conjunturas políticas críticas em que esses fenômenos se passam. Além de seus próprios resultados, uma pesquisa dessa natureza contribui com o conhecimento de seu objeto ao coletar, organizar e sistematizar dados que se encontravam dispersos e que poderão ser utilizados em trabalhos de outros pesquisadores.

Em *Democracia e governança financeira global*, Gaspardo (2021) realizou, em primeiro lugar, um amplo estudo sobre como se formou a rede de instituições da governança financeira global e um diagnóstico sobre as diferentes dimensões de seu déficit democrático. Em seguida, e tendo como pressuposto esse diagnóstico, desenvolveu um mapeamento crítico das alternativas para sua democratização nos

18 As reflexões metodológicas sobre essa pesquisa foram originalmente publicadas em Gaspardo (2018, p. 30-49).

âmbitos da produção teórica, das reformas realizadas ou projetadas por organizações internacionais e transnacionais e cúpulas de chefes de Estado, e das ideias formuladas por organizações não-governamentais e movimentos sociais.

A discussão sobre o método empregado na referida obra foi aprofundada por Gaspardo no artigo *Teoria do Estado: uma proposta de abordagem no contexto da globalização financeira, crises e reformas institucionais* (GASPARDO, 2021). O autor ressalta a permanência de dois elementos centrais que caracterizam a Teoria do Estado desde seus primórdios: (1) seu objeto é a “institucionalização jurídica do poder, ou seja, o estabelecimento, por meio de normas jurídicas socialmente reconhecidas (constituições, leis, decretos, decisões judiciais, tratados etc.) de estruturas e processos que regem o exercício do poder, prescrevem critérios e procedimentos para a mediação de conflitos políticos, vedam ou estimulam comportamentos”; (2) seu método compreende “a realização de comparações para a formulação de classificações e conceitos unificadores (‘tipos empíricos’), o que já estava presente na obra de Jellinek (2005). Por sua vez, o autor defende o alargamento do objeto da disciplina em função do contexto de globalização e interdependência e uma atualização do método para o mapeamento crítico da diversidade institucional (e de alternativas de reformas institucionais), considerando-se as dificuldades de elaboração de tipologias gerais e unificadoras em face da complexidade e diversidade dos arranjos jurídico-institucionais contemporâneos, bem como a substituição da ideia de “conhecimento de síntese” por uma perspectiva mais modesta de interdisciplinaridade tendo como enfoque prevacente o jurídico-institucional, mas em diálogo com outras perspectivas, especialmente da política e da economia, bem como do campo da Economia Política. Isso porque, o diálogo com a Economia Política é indispensável para o estudo sobre as relações entre Estado, democracia e capitalismo.

Em termos metodológicos, a ideia de mapeamento institucional – inspirada em Unger (1999), como será desenvolvido posteriormente – tem como perguntas norteadoras: “quais são as alternativas de reformas institucionais disponíveis em resposta aos múltiplos desafios do Estado contemporâneo (democracia, globalização, políticas públicas garantidoras de direitos etc.)? A partir de quais diagnósticos sobre os problemas do Estado que tais alternativas foram formuladas? Quais valores e interesses orientam tanto os diagnósticos como a formulação das alternativas?” A resposta a essas perguntas considera – conforme as categorias desenvolvidas por Wiens, que serão aprofundadas mais à frente –, tanto os problemas de arquitetura (valores) como de engenharia (forças políticas e econômicas, história etc.). No que refere aos procedimentos operacionais da pesquisa, inicia-se com uma revisão bibliográfica abrangente e sistemática, ao que se segue a coleta e análise de documentos produzidos por organizações governamentais, internacionais, transnacionais, não-governamentais e movimentos sociais. A depender do objeto outras técnicas empíricas também podem ser empregadas. O mapeamento, assim, possibilita o reconhecimento e a

organização de rotas analíticas e prescritivas que já vem sendo perseguidas, bem como a abertura de perspectivas de novos caminhos para a compreensão dos problemas jurídico-políticos e discussão de alternativas.

3.2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DO MÉTODO DO MAPEAMENTO INSTITUCIONAL

O método do mapeamento institucional tem em Unger e na ideia de “experimentalismo democrático” sua principal referência. A perspectiva de Unger (1999, 2004) para o conhecimento sobre as instituições pode ser sintetizado em sete elementos: (1) a urgência da imaginação de novos arranjos institucionais para se enfrentar os problemas contemporâneos exige a superação da prostração intelectual e política diante da suposta ausência de alternativas, a qual decorre do “fetichismo institucional” e do “fetichismo estrutural”; (2) as transformações institucionais não precisam assumir um caráter global e revolucionário, pois podem ocorrer por meio da somatória de pequenas mudanças orientadas por uma visão transformadora; (3) para tanto, a imaginação institucional deve partir das circunstâncias históricas, tomadas como condicionantes e não como impedimentos absolutos, para então construir ideias programáticas realistas; (4) os modelos teórico-normativos não devem ser dissociados da análise empírica na avaliação e projeção de instituições; (5) as propostas de experimentação democrática não são neutras; (6) é preciso combinar a mobilização social com a participação institucionalizada por meio de desenhos ousados e inclusivos; (7) as instituições não devem ser desenhadas para um cidadão idealizado, mas considerar os sujeitos reais com suas limitações.

Considerando-se esses elementos estruturantes, entende-se que o mapeamento institucional é uma forma de observar as instituições que estão postas no mundo real, sem a idealização do direito racionalmente construído. O mapeamento possibilita a passagem de um tratamento generalizante das instituições para a apreensão de sua conformação concreta. Assim, noções como democracia representativa devem ser vistas com os problemas, dificuldades, reformas e ideias que a modificaram ao longo do tempo, para que se possa organizar um conhecimento real de suas instituições e práticas, sem que as dificuldades para a realização de seus objetivos ideais sejam tratadas como percalços à forma institucional (UNGER, 2004). Nas palavras de Unger (1996, p. 20), o mapeamento é

a tentativa de descrever em detalhes a microestrutura institucional legalmente definida da sociedade em relação aos seus ideais legalmente articulados. Chame-se de crítica o segundo momento dessa prática analítica: a versão revisada do que os juristas racionalistas ridicularizam como a transformação da análise jurídica em conflito ideológico. Sua tarefa é explorar a interação entre os detalhados arranjos institucionais da sociedade como representados na lei e os ideais ou programas professados que

esses arranjos frustram e tornam reais. (...) Os dois momentos se conectam intimamente; eles estão relacionados – para usar um vocabulário – dialeticamente – e para usar outro – internamente. O mapeamento que serve ao propósito da crítica é uma análise exibindo as instituições formativas da sociedade e seus dogmas promulgados sobre a associação humana como uma estrutura distinta e surpreendente e, acima de tudo, como uma estrutura que pode ser revisada parte por parte. O sistema estabelecido de tais arranjos e crenças tanto restringe a realização de nossos professados ideais sociais e reconhecidos interesses grupais e lhes dá muito de seu significado tácito. (Tradução dos autores).

A crítica, portanto, é a estratégia que deve ser utilizada durante todo o mapeamento com o fim de identificar quais são os objetivos pretendidos pelas estruturas institucionais estabelecidas em contraposição ao funcionamento das instituições e os resultados efetivamente alcançados em determinado contexto histórico. Trata-se de contrapor a forma racional com a experimental de determinada instituição (UNGER, 2004).

Isso exige, por um lado, o profundo conhecimento do “contexto formador de instituições e crenças”, das condicionantes de sua constituição e funcionamento. Por outro lado, é necessário “repudiar as premissas deterministas”, como aquelas que indicam uma relação “pequena e fechada de sistemas institucionais possíveis”, ou que afirmem que as diversas partes desses sistemas são indivisíveis, que não podem ser transformadas separadamente e, por fim, a própria ideia de que as condições sociais determinam de forma absoluta as alternativas institucionais, de maneira que não haveria possibilidades de transformação (UNGER, 1999, p. 23). Essas ideias remetem à compreensão do experimentalismo democrático como “busca permanente nos materiais institucionais disponíveis de resíduos que, recombinações, possam resolver determinado problema para o qual a atual estrutura não tem resposta” (TEIXEIRA, 2010, p. 64).

Em artigo no qual discute uma nova proposta de cursos de Direito para o Brasil, Unger (2006, p. 128-130) explicita como a aplicação do método de mapeamento permite a acumulação e ampliação do saber jurídico a partir da sistematização de experiências concretas, baseadas no que ele denomina de *repertório institucional*.

(...) as formas de organização política, econômica e social disponíveis no mundo depois do colapso do comunismo se compõem de um repertório, restrito e relativamente inelástico, de maneiras de organizar cada campo da vida social. Essas soluções institucionais aparecem num nível de detalhamento mais concreto do que o permitido pelas abstrações tradicionais do debate ideológico, conceitos como capitalismo ou economia de mercado. E

cada uma das variações que integram o repertório institucional contemporâneo existe, e é pensada, como direito. (...) O estudo das variações institucionais existentes leva, naturalmente, à investigação das alternativas institucionais. Em vez de serem concebidas como sistemas prontos e indivisíveis, as alternativas passam a ser vistas como construções com os materiais existentes, como “bricolagem”. O que transforma a “bricolagem” em projeto, como sentido exemplar para a humanidade, é seu casamento com uma visão transformadora. Entre as regras técnicas e as abstrações filosóficas, está o nível intermediário em que se colocam as questões cruciais da organização e da reorganização da sociedade. Neste nível está a vantagem comparativa do jurista. O direito é o lugar privilegiado onde práticas e instituições se encontram com interesses e ideais, com toda a riqueza de uma realidade histórica e singular.

Outra contribuição teórica para a aplicação do método do mapeamento institucional é a abordagem denominada por Wiens (2012) de *clinical institutional theory*. O autor explica que sua proposta se contrapõe ao método mais usual de prescrição de instituições, de acordo com o qual se busca a elaboração de projetos institucionais para a superação ou mitigação das injustiças vigentes a partir de “teorias normativas ideais” (“princípios de regulação”) formuladas pela Filosofia Política. Parte-se, pois, de modelos idealizados e contrapostos às instituições e condições políticas existentes. Já a *clinical institutional theory* tem como ponto de partida a identificação de falhas nas instituições existentes (descrição) e os processos causais que as provocaram (diagnóstico). Assim, a prescrição de soluções não é orientada por um ideal de justiça, mas pelas situações de injustiça realmente existentes e pelas insatisfações com as instituições. Não há um plano preexistente, ele é definido a partir da análise sobre as falhas. O autor adverte, porém, que os objetivos do desenho institucional pretendido não são apenas tecnicamente apurados, mas também politicamente determinados. Aliás, o posicionamento político interfere na própria identificação das falhas – a compreensão da desigualdade socioeconômica como um problema, por exemplo, depende da posição em que o indivíduo ou uma coletividade se encontram na sociedade. O autor divide os problemas enfrentados por sua perspectiva metodológica em duas categorias: de *arquitetura* e de *engenharia*. Aqueles remetem à organização criativa de diferentes componentes para atender a determinadas funcionalidades, ou como “diferentes composições institucionais incorporam distintos conjuntos de valores”. Estes, por sua vez, referem-se às questões técnicas que tais desenhos envolvem (a aplicação de princípios científicos para determinar quais requisitos as instituições devem preencher para suportar as diferentes pressões e restrições às quais são submetidas no desempenho de suas funções). Ambas as perspectivas são

indispensáveis e articuladas na projeção de instituições. Todavia, o enfoque predominante tem sido nos “problemas de arquitetura”, e o descuido com as “questões de engenharia” tem como consequência a disfuncionalidade dos projetos de reforma institucional (instituições que não são efetivas e estáveis). Assim, seria necessário considerar adequadamente as duas abordagens na análise e elaboração de projetos institucionais, de maneira que sejam descartadas tanto as hipóteses que se afastam demasiadamente dos ideais normativamente estabelecidos a partir de determinados valores, como as que se revelem disfuncionais (ou pouco plausíveis/viáveis), o que também possibilitaria antecipar potenciais fragilidades a fim de efetuar correções. Objetiva-se, pois, solucionar problemas realmente existentes, de forma temporária, contingente e experimental, e não superar a distância entre a realidade e modelos ideais.

O mapeamento institucional é, portanto, uma perspectiva que dialoga com o uso dos arranjos jurídico-institucionais na abordagem DPP, tanto no que se refere ao conceito de arranjo, como à perspectiva analítica que combina elementos descritivo-explicativos e prescritivos, e centrada na dimensão meso institucional, e não nas grandes teorias explicativas. Além disso, a maneira como distingue os problemas de arquitetura e de engenharia aprofunda teoricamente a preocupação também presente na abordagem DPP de considerar o desenho dos arranjos em face das condições materiais concretas em que serão implementados.

Destaca-se, enfim, que a centralidade do estudo institucional não se deve a um entendimento de que as instituições definiriam os resultados dos processos políticos e de que os fatores reais de poder não seriam relevantes. Porém, sem instituições, o que resta é a vontade dos atores mais poderosos, com os riscos do arbítrio e do recurso à violência como meio tanto para a imposição da vontade dominante como de resistência. Nesse sentido, Waldron (2013, p. 1-2) ressalta que a tarefa primeira da Teoria Política não seria o estudo nem das virtudes nem das instituições, mas sim dos “objetivos e ideais que dirigem nossa política”. Todavia, como há grande divergência sobre quais seriam esses fins e ideais, o autor (2013, p. 5-10) retoma o caráter fundamental da análise das instituições, pois por meio delas conflitos políticos são resolvidos sem que degenerem em processos violentos. Ele sugere, então, o conhecimento comparativo sobre as instituições em seus detalhes operacionais como campo da Teoria Política normativa, e não apenas da Ciência Política empírica, pois, ainda que se parta de elementos empíricos, sempre há escolhas nos desenhos institucionais, as quais são orientadas por valores e posições políticas.

4. MÉTODO DE MAPEAMENTO DE ARRANJOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS: UM ROTEIRO

Nesta seção serão apresentados os elementos e etapas da proposta de método de mapeamento de arranjos jurídico-institucionais, ilustrados com sua aplicação à investigação sobre a *crise da democracia*, acompanhados de comentários sobre as dificuldades encontradas na construção e aplicação da proposta.

Expedientes de mapeamento, isto é, de coleta e organização criteriosa de informações, são importantes para retratar fenômenos abrangentes e complexos, cuja compreensão exige uma ordenação prévia da aproximação em relação ao objeto. Como recurso de pesquisa, eles têm se multiplicado sob diferentes denominações, tais como “cartografia”, “inventário”, “radiografia” e “mapa”¹⁹ entre outros²⁰.

Além disso, é importante observar que há diferentes tipos de *mapeamento*, conforme o objeto que se escolha, entre eles: (1) *mapeamento conceitual*: estudo sistemático e abrangente baseado em levantamento da produção bibliográfica disponível sobre determinado tema, incluindo bases indexadas de produção científica²¹, acrescido de um trabalho teórico de organização sistemática e análise crítica do material coletado. Pode-se constituir em etapa prévia para estabelecer as bases teóricas e definir a literatura com a qual se pretende dialogar. Isso pode ser especialmente útil no trabalho envolvendo campos ou redes conceituais complexos, a exemplo da democracia; (2) *mapeamento legislativo*: técnica de pesquisa que consiste no “levantamento de atos normativos nacionais em vigor sobre o tema; histórico da legislação; levantamento de propostas normativas em tramitação no Legislativo; histórico institucional de práticas jurídicas”²² (HORTA; ALMEIDA; CHILVARQUER, 2014, p. 169). Não se confunde com a avaliação legislativa, podendo ser utilizado como procedimento preparatório para ela; (3) *mapeamento de alternativas*: estudo com propósitos prescritivos baseado no levantamento, na comparação e na análise crítica de alternativas de reformas institucionais produzidas por teorias normativas, instituições políticas, organizações da sociedade etc., em resposta a problemas encontrados nas instituições, como o déficit democrático na governança global ou nas instituições representativas; e o (4) *mapeamento de arranjos jurídico-institucionais*: levantamento qualificado de informações, com especial atenção para os componentes jurídicos, seu contexto

19 Coutinho (2016, p. 219, 233 – 234) também se refere a “mapear”, no âmbito do direito econômico em diálogo com a economia política também seguindo a proposta de Unger: “a perspectiva da economia política pode levar o jurista a indagar sobre quais funções institucionais a sociedade – e não apenas ele, o jurista – quer ver desempenhadas pelo Estado e pelo mercado na economia. Permite que ele possa ‘mapear’ e compreender os discursos, preferências, agendas de grupos, comunidades e indivíduos na definição do escopo e da implementação das medidas de desenvolvimento econômico. Traz, em suma, a possibilidade de se analisar tanto o direito econômico enraizado na institucionalidade das políticas públicas (*policies*), quando o direito econômico que emerge como resultado de embates, conflitos e disputas políticas (*politics*) no jogo democrático”.

20 A matriz de risco referida na nova Lei de Licitações (Lei n. 14.133/2021, art. 6º, XXVII) poderia ser entendida como uma forma de mapeamento.

21 Para uma discussão sobre as premissas e aplicação desse método, ver Teixeira, Silva e Oliveira (2023).

22 Ver seção 3.1, supra.

político e a relação dinâmica entre ambos, resultando em uma esquematização explicativa que considera a evolução temporal e a tensão entre linhas de forças políticas, o qual pode compreender ainda a análise das *instituições em movimento*, bem como proposições prescritivas fundadas na análise descritivo-explicativa.

A escolha dos *arranjos jurídico-institucionais* como objeto do mapeamento tem como ganho analítico o desenvolvimento de investigações mais focalizadas e aprofundadas sobre arranjos específicos, na medida em que a análise se concentra nos níveis meso e micro institucionais. Isso enriquece pesquisas habitualmente centradas nos aspectos políticos, isto é, no aspecto macro institucional, com o adensamento proporcionado pelo estudo das normas jurídicas e outros referenciais próprios do direito, como procedimentos, competências, regimes jurídicos etc. Por sua vez, tratando-se de mapeamento interdisciplinar, não se perdem de vista os elementos políticos dos estudos dos arranjos, além de um olhar sobre as instituições.

Considerando-se os diferentes tipos de mapeamento possíveis, inclusive as contribuições que cada um para o outro, o mapeamento de arranjos jurídico-institucionais pode se beneficiar de um prévio mapeamento conceitual.

Na pesquisa sobre a crise da democracia, o mapeamento de arranjos jurídico-institucionais constitui uma estratégia metodológica para compreendê-la sob a perspectiva jurídica, ao possibilitar o conhecimento sobre estruturas, processos e valores dos arranjos jurídico-institucionais a partir da relação entre eles e os contextos históricos estudados. Desenvolve-se, também, um mapa da desconstrução da institucionalidade democrática (RUIZ, 2021), o que não se produz necessariamente por grandes reformas constitucionais, mas pode resultar de mudanças nos planos micro e meso institucionais, e ainda na mobilização de instituições contra a própria da democracia.

4.1. PERIODIZAÇÃO: CONJUNTURAS CRÍTICAS E IDENTIFICAÇÃO DE EVENTOS OU ATOS JURÍDICOS RELEVANTES

O mapeamento dos arranjos para a análise de sua evolução temporal pressupõe o estabelecimento prévio do recorte temporal, devidamente justificado, e suas delimitações internas, em períodos claramente definidos. A clareza quanto ao recorte e a extensão temporal escolhidos – que deve ser precisa – é muito importante para evitar uma leitura diluída da história. Para isso é necessário demarcar as conjunturas críticas, isto é, os pontos de inflexão de orientação dos arranjos considerados, os quais delimitam as etapas dentro do período estudado. Para tanto, pode-se se apoiar na produção bibliográfica da Ciência Política e outras disciplinas pertinentes ao objeto de estudo²³.

23 No projeto de pesquisa sobre a crise da democracia, estabeleceu-se como marco temporal inicial global o ano de 2008 (Crise financeira global) e como marco nacional o ano de 2013 (“Jornadas de junho”). Consideraram-se, ainda, outros marcos relevantes para o objeto da investigação: 2016

Numa visão jurídico-institucional, essa identificação deve levar em conta eventos ou atos jurídicos relevantes no contexto político, tais como aprovação de leis, decisões judiciais, assinatura de pactos, processos de impeachment e assim por diante. Os eventos e atos jurídicos devem ser documentados, identificando-se os principais marcos normativos em sequência cronológica, considerando-se também as mudanças legislativas. Mais do que o rol de normas e atos, importa identificar quais vieram carregados de sentido político e jurídico suficientes para produzir um resultado novo, do ponto de vista do contexto jurídico-institucional. No caso específico da pesquisa sobre a crise da democracia, são identificadas, por exemplo, as sucessivas reformas na legislação partidária e eleitoral, e nas normas que regem o processo orçamentário.

4.2. SELEÇÃO E DESCRIÇÃO DOS ARRANJOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS

Determinadas as conjunturas críticas e os eventos ou atos jurídicos relevantes, passa-se à seleção dos arranjos jurídico-institucionais objeto da pesquisa, os quais devem ser destacados do seu entorno.

Na transposição da experiência da abordagem Direito e Políticas Públicas, uma dificuldade diz respeito ao caráter excessivamente restrito da ação governamental como referência para os arranjos a considerarem. Adaptando-a para o contexto mais amplo visado com o método do mapeamento aplicável ao estudo da democracia, amplia-se o núcleo daquela definição para considerar, em lugar da *ação governamental* – que parecia adequada à necessidade de recorte preciso das políticas públicas em relação ao entorno – a *ação política*²⁴, mais abrangente, abarcando além da ação governamental, a ação legislativa, a ação partidária, a ação de organizações internacionais e de agentes privados em suas relações com o Estado e com propósitos políticos etc.. Da mesma maneira, a *gestão governamental*, que constitui um marco temporal, pode ser extrapolada para legislaturas ou períodos de mandato, tanto do Executivo como do Legislativo, ou mesmo de presidências de Casas Legislativas (as presidências de Eduardo Cunha ou Arthur Lira, por

(eleição de Donald Trump, Brexit e impeachment de Dilma Rousseff), 2018 (eleição de Bolsonaro), 2022 (derrota de Bolsonaro), 2024 (conclusão da primeira metade do Governo Lula e eleições municipais). Para validação desses marcos temporais e conjunturas críticas, pode-se recorrer a indicadores qualitativos e quantitativos já sistematizados, especialmente os diferentes índices sobre o estado da democracia no mundo (Latinobarômetro, Varieties of Democracy (V-Dem) Project, The Democracy Index – The Economist Intelligence Unit (EIU), Freedom House), bem como pesquisas de opinião pública, e indicadores socioeconômicos oficiais (como os do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE).

24 Para o uso da expressão *ação política*, parte-se da construção de Collingwood (1928, tradução dos autores) (mas não se limita a ela), para quem ação política é um tipo específico de ação que, por exemplo, não se confunde nem com a ação econômica, nem com a ação moral. É a ação que tem como objetivo produzir normas e assegurar sua obediência. A ação política é “essencialmente regulação, controle, a imposição de ordem e regularidade sobre as coisas”.

exemplo, são marcos importantes para identificar uma forma de condução do processo orçamentário), ou ciclos eleitorais, por exemplo.

No projeto de pesquisa sobre *crise da democracia*, a identificação dos *arranjos jurídico-institucionais* a estudar parte de uma perspectiva macro institucional – o regime político brasileiro – e avança em um processo de diferenciação e análise que leva a arranjos específicos. Assim, são considerados três grandes pilares estruturantes do regime democrático do ponto de vista jurídico-institucional: (1) o sistema partidário-eleitoral; (2) as relações Executivo-Legislativo; (3) o Estado de Direito e suas garantias (o que inclui a atuação do Poder Judiciário, especialmente do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em face dos dois primeiros pilares). Por sua vez, dentro de cada pilar, há uma série de arranjos específicos a serem considerados, nos níveis meso e micro institucional, como a legislação eleitoral (regras do sistema proporcional, cláusula de desempenho, financiamento de campanhas etc.). No âmbito das relações Executivo-Legislativo há o processo legislativo, o processo orçamentário, o processo de impeachment, as Comissões Parlamentares de Inquérito, e assim por diante. Quanto ao terceiro pilar, a definição jurídica das competências e dos procedimentos de atuação do STF e do TSE no processo eleitoral em particular, mas na salvaguarda da democracia de forma geral, constituem os elementos centrais a serem delimitados. De uma perspectiva transversal, outro arranjo a ser analisado de fundamental importância para pesquisa sobre a crise da democracia é o da regulação das redes sociais.

4.3. DOCUMENTAÇÃO JURÍDICA

Após a identificação dos arranjos, é necessário descrever suas características mais importantes: base normativa, o problema que pretende enfrentar, desenho jurídico-institucional e a composição política e social que o apoia, em traços gerais. Nessa etapa é importante considerar também o processo de produção normativa, por exemplo, por meio da documentação do processo legislativo (exposição de motivos, pareceres, atas de debates, resultados de votações em comissões e plenário, vetos com suas razões etc.).

Para efeito do diálogo interinstitucional com o Campo de Públicas ou com a Ciência Política, a função de documentação do mapeamento é importante, na medida em que confere um caráter objetivo às molduras selecionadas para o período ou medida em exame. Nesse sentido, para documentar os atos institucionais, cabe uma tarefa descritiva das medidas jurídicas consideradas relevantes. Mas descrever uma sequência cronológica, para esse efeito, não é o mesmo que arrolar um conjunto de leis, decretos e atos normativos editados para regulamentar determinado tema, como é costumeiro em trabalhos jurídicos de corte tradicional. Se esta providência é indispensável, para efeito de documentação, ela não supre o aspecto do contexto e das relações subjacentes ao mapa. Cabe um alerta quanto a um problema recorrente nos trabalhos em direito. A descrição, além

de seu caráter enfadonho, pode ser enganosamente completa; um rol de medidas inefetivas diz muito pouco sobre seu aspecto político.

A documentação não diz respeito apenas aos componentes do arranjo, mas à institucionalidade como um todo, isto é, ao sentido do arranjo e sua capacidade de movimentar o conjunto do sistema jurídico-institucional.

4.4. CONTEXTO E ATORES POLÍTICOS

A análise dos arranjos jurídico-institucionais na perspectiva das relações entre o jurídico e o político exige que o mapa também compreenda as forças políticas, ou seja, a identificação dos movimentos e contramovimentos em cada período. Na pesquisa sobre a crise da democracia isso significa identificar atores que agiram contra a democracia e em favor da autocratização, as forças políticas e sociais de resistência, agentes públicos e privados cuja atuação tem grande impacto sobre a democracia – como as grandes empresas de tecnologia –, bem como movimentos que se mostram centrais para a compreensão das conjunturas críticas relevantes para o objeto na pesquisa, especialmente no que se denominou de dimensão sociocultural da crise: os movimentos sociais por reconhecimento (feminista, negro, LGBTQIA+) e os grupos religiosos conservadores ou reacionários.

A identificação de proponentes e antagonistas de determinada medida, associada às arenas da disputa e aos recursos de barganha respectivos, à semelhança do que se faz no *Quadro de Problemas de Políticas Públicas* (RUIZ e BUCCI, 2019), pode ser bastante informativa.²⁵

4.5. ANÁLISE DE MOTIVAÇÕES, EFEITOS ESPERADOS E EFEITOS OBTIDOS

A compreensão dos arranjos jurídico-institucionais exige, ainda, analisar as motivações e os efeitos esperados quando de sua construção político-jurídica. Deve-se identificar os movimentos, levando em conta o conjunto de alterações jurídicas e institucionais (leis e normas infralegais aprovadas). Para tanto, a fonte principal é a documentação dos processos legislativos, mas também se deve recorrer a outras fontes, tanto as produzidas nas áreas afins (Ciência Política), como relatórios oficiais, notícias e comentários de imprensa, a chamada *gray literature*, pois muitas vezes motivações relevantes não são explicitadas formalmente no processo legislativo.

Motivações e efeitos esperados devem ser, em seguida, contrastados com os efeitos obtidos. Para tanto, como método auxiliar, pode-se recorrer à já mencionada *avaliação legislativa*.

Na pesquisa sobre a crise da democracia isto está sendo aplicado, por exemplo, na análise sobre as ações iniciadas e os resultados da adoção da cláusula de desempenho, nas normas para promoção da equidade de gênero na representação

25 Na área de relações governamentais, com apoio da Ciência Política, desenvolveu-se extensa gama de instrumentos analíticos para mapear a construção de coalizões de apoio a medidas determinadas, como em Bryson (2004), entre outros.

política, nas transformações no processo orçamentário, e na regulamentação e atuação do Poder Judiciário no enfrentamento dos impactos da desinformação e da disseminação do discurso de ódio sobre a democracia.

4.6. ANÁLISE DAS INSTITUIÇÕES EM MOVIMENTO

O mapeamento de arranjos jurídico-institucionais pode ser concluído na etapa anterior, produzindo um conhecimento relevante sobre seu processo formativo, suas transformações e resiliência em face das conjunturas críticas, bem como sobre o contraste entre os efeitos pretendidos e os efetivamente obtidos²⁶.

É possível, todavia, avançar para a análise das *instituições em movimento*, ou seja, sobre como processam determinado conflito político dentro do quadro jurídico-institucional estabelecido por um determinado arranjo, o qual estabelece a arena, os atores com suas competências jurídicas e a regras do processo (político-jurídico) por meio do qual o conflito é processado. Considera-se como o conflito ingressa em uma instituição, como seu processamento se desenvolve, em conformidade com os parâmetros e critérios juridicamente estabelecidos, e qual a resposta jurídica resultante – o que pode ser, por exemplo, a rejeição ou aprovação de um projeto de lei ou de um veto, um processo de impeachment ou medidas decorrentes de uma Comissão Parlamentar de Inquérito. Enfim, observa-se como o processamento do conflito objeto do estudo pode impactar na manutenção ou transformação do próprio arranjo em que é processado.

Na pesquisa sobre a *crise da democracia*, algumas questões estruturantes, como a dinâmica das desigualdades e da qualidade de vida que impactam a legitimidade do regime democrático, bem como as transformações no âmbito global, são tratadas a partir de estudo bibliográfico. A pesquisa empírica sobre as *instituições em movimento* propriamente tem como foco, em primeiro lugar, as medidas do Poder Executivo adotadas no Governo Bolsonaro (2018 – 2022) que configuram tentativas de desconstrução da institucionalidade democrática, corrosão da democracia “por dentro”, avanços autoritários ou fatores potencialmente causadores de crise na

26 Há paralelos que poderiam ser explorados com o método proposto por Coutinho (2016, p.247 – 248) para o Direito Econômico: “um diagnóstico jurídico-institucional consistiria, basicamente, em quatro etapas. A primeira é a identificação das funções técnicas e políticas desempenhadas pelos arranjos institucionais em certa política pública no curso de sua implementação. (...) A segunda etapa consiste em se tentar compreender e descrever como o direito influenciou e influencia o funcionamento de tais arranjos. (...) A terceira etapa corresponde à comparação entre as funções efetivamente cumpridas pelos arranjos analisados e as funções formalmente definidas nas normas jurídicas que estruturam as respectivas políticas. (...) A quarta etapa traduz o esforço de identificação de ‘gargalos’, isto é, de circunstâncias nas quais se pode atribuir, direta ou indiretamente, ao direito a responsabilidade por mitigar capacidades estatais técnicas ou políticas ou por de qualquer outra forma obstruir a implementação adequada e a efetividade de políticas públicas.”

democracia. Em termos operacionais, trata-se de levantar, coletar, catalogar, organizar de forma sistemática e construir quadros comparativos com as bases jurídicas, contexto político e efeitos das medidas sobre a estabilidade da democracia. Em seguida, passa-se a observar a reação de outras instituições a essas medidas – especialmente o Congresso Nacional, o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral. Enfim, analisa-se se e como a reação dessas instituições ao processo de autocratização provocou alterações em seus arranjos jurídico-institucionais e parâmetros de funcionamento.

4.7. ANÁLISE COMBINADA DOS TÓPICOS ANTERIORES

Um aspecto importante na conclusão do mapeamento é estabelecer as distinções e correlações entre o papel dos arranjos jurídico-institucionais nas explicações para determinado fenômeno (como processos de autocratização ou de crise da democracia) e elementos extrajurídicos (políticos, econômicos, socioculturais e tecnológicos, por exemplo).

A bibliografia deve ser conscientemente dividida entre a fundamentação jurídica, com base em produção específica, e os aspectos extrajurídicos, cuja bibliografia seja adequada para as conexões que se pretende examinar. A interdisciplinaridade é o objetivo do diálogo entre essas fontes, respeitando possíveis divergências internas no âmbito de cada uma delas e evitando-se adotar acriticamente premissas uma da outra.

Em termos de técnicas de pesquisa, ressalta-se a importância da construção de quadros analíticos adaptados conforme o objeto específico da pesquisa (arranjos jurídico-institucionais analisados), bem como da utilização de formulários para a análise documental, o que permite comparabilidade e maior objetividade nas investigações.

Na pesquisa sobre a *crise da democracia*, os resultados do mapeamento dos arranjos jurídico-institucionais, de forma dialética, ao mesmo tempo partem e são confrontados com o mapeamento conceitual, ou seja, com a sistematização das análises teóricas disponíveis sobre as explicações para a crise da democracia brasileira da perspectiva jurídico-institucional e sua correlação com outros fatores de natureza não-institucional. Além disso, a pesquisa não envolve o estudo de um arranjo, mas de diversos arranjos jurídico-institucionais. Assim, ao final, é necessário integrar as análises específicas em uma síntese do conjunto da institucionalização do regime democrático brasileiro.

4.8. DERIVAÇÕES PRESCRITIVAS DO MAPEAMENTO

A partir dos resultados analíticos do mapeamento (incluindo ou não a etapa das *instituições em movimento*), podem ser formuladas propostas normativas de reforma institucional, as quais são fundamentadas, por um lado, nos achados empíricos do mapeamento e, por outro, nos valores constitucionais que devem orientar determinado desenho institucional e nas alternativas de reforma presentes no

debate teórico e político. Passa-se, assim, do mapeamento de arranjos jurídico-institucionais existentes para o mapeamento de alternativas institucionais, o qual tem um enfoque prescritivo, ou seja, pretende identificar e avaliar alternativas de mudanças institucionais que respondam a disfuncionalidades ou injustiças identificadas nas instituições existentes – o que tem como bases teóricas as já apresentadas propostas de experimentalismo democrático, de Unger, e da *clinical institutional theory*, de Wins.

Nesse sentido, como etapa final da pesquisa sobre a *crise da democracia*, pretende-se apresentar um conjunto de recomendações político-jurídicas, evidentemente sem a pretensão de se constituir como as únicas respostas possíveis, mas de contribuir com o debate de alternativas a partir de uma sólida base analítica.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Teoria do Estado vem passando por uma renovação de métodos, que colhe muito da experiência da abordagem Direito e Políticas Públicas. Embora ambas se justifiquem com base na interdisciplinaridade entre direito e política, a falta de um método estruturado de análise tem limitado seu potencial de pesquisa. Este artigo buscou suprir essa lacuna, considerando os ensaios que vêm sendo feitos nesse sentido. Procurou-se, a partir desses ensaios e da reflexão teórica, apresentar uma proposta de método com suas etapas estruturantes e procedimentos analíticos que possam ser replicáveis em outros estudos, de forma que seja possível examinar, de maneira sistemática e comparável – considerando tempos, lugares ou setores diferentes – arranjos jurídico-institucionais escolhidos pelos pesquisadores. O desafio de todo método passa por sua validação. E essa é dada pelo uso.

Enfim, é preciso destacar que, conforme o objeto e o tipo de pesquisa que se está desenvolvendo, o método pode e deve ser adaptado. O método é aplicável tanto à análise de arranjos específicos como de conjuntos de arranjos. No caso do projeto sobre crise da democracia e arranjos jurídico-institucionais, envolve diversos arranjos que em seu conjunto compõem o regime democrático brasileiro pós-2013. Sem uma ferramenta dessa natureza, que possibilita certa padronização procedimental e bases teóricas comuns, não seria possível a condução de uma pesquisa sistemática e com organicidade sobre objeto tão amplo.

REFERÊNCIAS

BONAMINO, Alicia; MOTA, Maria Océlia; RAMOS; Maria Elizabete Neves; CORREA Erisson Viana. Arranjo institucional de implementação do PAIC e burocratas de médio escalão. In: LOTTA, Gabriela. **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 193-224.

BRUNET, Emiliano; BUCCI, Maria Paula Dallari. Os desafios para a reconstrução do Estado social no Brasil pós-pandemia: aprendizados a partir das políticas



públicas e capacidades estatais. **Direito Público**, Brasília, v. 18, n. 98, p. 515-542, mar-abr. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de políticas públicas. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. **Direito do Estado**, n. 122, 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>>.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A Teoria do Estado entre o jurídico e o político. *In*: **Teoria do Estado: sentidos contemporâneos**. BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARDO, Murilo. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 27-74.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Fortalecimento do Estado depois da pandemia não está garantido. **Folha de São Paulo**, Ilustríssima, 20 abr. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2ª ed.. São Paulo: Saraiva, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Pesquisa em Direito e Políticas Públicas. *In*: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia da Pesquisa em Direito**. Técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2023a. p. 357-374.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A abordagem DPP no Brasil. **Campo de públicas: conexões e experiências**, Belo Horizonte, v. 2, n° 1, p. 93-127, jan./jun. 2023b.

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

BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARDO; Murilo. **Teoria do Estado: Sentidos Contemporâneos**. São Paulo: Saraiva, 2018.

BRYSON, John M.. What to do when stakeholders matter. **Public Management Review**, v. 6, n. 1, 21-53, 2004. DOI: 10.1080/14719030410001675722.

CLUNE, William. H.. Um modelo político de implementação para as políticas públicas: os papéis do direito e dos juristas. Tradução de Gabriela Azevedo Campos Sales, Bruno de Almeida Passadore, Elisa Martinez Gianella, e Kadra

Regina Zeratin Rizzi. Revisão técnica da tradução de Maria Paula Dallari Bucci. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 11, n. 1, p. 20-82, 2021a.

CLUNE, William. Direito e políticas públicas: mapa da área. Tradução de Júlia Azevedo Moretti, Thiago Pires Oliveira. Revisão técnica de Maria Paula Dallari Bucci e Matheus Silveira de Souza. Curitiba: **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Curitiba, n. 86, p. 59-108, outubro/dezembro 2021b.

COLLINGWOOD, R. G.. Political Action. **Proceedings of the Aristotelian Society**, 1928 – 1929, New Series, v. 29, p. 155-176, 1928. Published by: Oxford University Press on behalf of The Aristotelian Society Stable. Disponível em: <<http://www.jstor.com/stable/4544150>>. Acesso em: 15 dez. 2023.

COUTINHO, Diogo R.. O Direito Econômico e a construção institucional do desenvolvimento democrático. **Revista Estudos Institucionais**, v. 2, n. 1 p. 214-262, 2016.

COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. *In*: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Ed. Unesp/Ed. Fiocruz, 2013.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001.

GASPARDO, Murilo; TOJAL, Sebastião Botto de Barros. A democracia sob a ótica da Teoria do Estado: esboço de um programa de pesquisa. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARDO, Murilo. **Teoria do Estado: Sentidos Contemporâneos**. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 75-107.

GASPARDO, Murilo. Pesquisa empírica e Teoria do Estado: a experiência da avaliação legislativa da Emenda do Programa de Metas. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 5, n. 3, p. 30-49, dez. 2018.

GASPARDO, Murilo. **Democracia e governança financeira global**. São Paulo: Alameda, 2021a.

GASPARDO, Murilo. Teoria do Estado: uma proposta de abordagem no contexto da globalização financeira, crises e reformas institucionais. **Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 3, p. 934-953, 2021b.

GASPARDO, Murilo; BUCCI, Maria Paula Dallari; TEIXEIRA, Vanessa Corsetti Gonçalves; STUCHI, Carolina Gabas; DUARTE NETO, José; BEÇAK, Rubens;



CARVALHO, Daniel Campos de. Crise da democracia brasileira e arranjos jurídico-institucionais. **Revista Estudos Avançados** (USP), 2024 (no prelo).

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C.. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C.. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 15-30.

GRAZIANO, Luigi. Pluralismo em perspectiva comparativa: notas sobre as tradições europeia e americana. Tradução de Marcelo Neves. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 9, n. 26, out. 1994.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. (2003) As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

HORTA, Ricardo de Lins; ALMEIDA, Vera Ribeiro de; CHILVARQUER, Marcelo. Avaliando o Desenvolvimento da Pesquisa Empírica em Direito: o caso do projeto pensando o direito. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 1, n. 2, p. 162-183, jul. 2014.

IMMERGUT, Ellen. The rules of the game: the logic of health policymaking in France, Switzerland, and Sweden. *In*: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank. **Structuring politics**: Historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge University, 1992. p. 57-89.

JELLINEK, Georg. **Teoría General del Estado**. Tradução de Fernando de los Ríos. Montevideo-Buenos Aires: Albatros, 2005.

LIMONGI, Fernando. Prefácio. *In*: DAHL, Robert. **Poliarquia**. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo, Edusp, 1997. p. 11-22.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. A Crise Atual e o Debate Institucional. **Novos Estudos Cebrap**, v. 36, n. 3, p. 79-97, nov. 2017.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. Coletânea. V. 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 289-313.

MARQUES, Eduardo. Os mecanismos relacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 64, p. 157-161, 2007.



NOBRE, Marcos. **Limites da democracia**: de junho de 2013 ao governo Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2022.

OFFE, Claus. A democracia partidária e o welfare state keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização. Tradução de Fanny Wrobel. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 29-51, 1983.

PIERSON, Paul. Not just what, but when: timing and sequence in political processes. **Studies in American Political Development**, n. 14, 72–92, Spring 2000.

PIERSON, Paul. Retornos crescentes, dependência da trajetória (path dependence) e o estudo da política. Tradução de Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina. **Ideias: Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp**, Campinas, v. 6, n. 2, p. 335-392, jul./dez. 2015.

PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. Why history matters. **APSA-CP Newsletter**, p. 29-31, 1999.

RIBEIRO, Ivan César. Políticas públicas e teorias do Estado: o papel das teorias de médio alcance. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 856-877, 2019.

RUIZ Isabela. **A construção jurídica do Sistema Único de Assistência Social**. Belo Horizonte: Forum, 2023.

RUIZ Isabela; BUCCI Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, 2019.

SALES Gabriela Azevedo Campos. **Estado social e federalismo**. A institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil. Belo Horizonte: Forum, 2023.

SALINAS Natasha Schmitt Caccia. **Avaliação legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2008.

SARTORI Giovanni. **Engenharia constitucional**. Como mudam as constituições. Tradução Sérgio Bath. Brasília: UnB, 1996.

SCHMITTER, Philippe C.. Still the Century of Corporatism? **The Review of Politics**, v. 36, n. 1, p. 85-131, jan. 1974.

SINGER, André. **O Lulismo em crise – um quebra-cabeça do período Dilma (2011 – 2016)**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2018.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (orgs.). **Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge University, 1992.

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

TEIXEIRA, Vanessa Corsetti Gonçalves; SILVA, Carlos Augusto Polidoro da; OLIVEIRA, Lívia Gomes. What are specialists saying about Democracy Crisis? A proposal of conceptual map considering some of the recent explanations about crisis and democracy. Trabalho apresentado no **27th World Congress of Political Science**, Buenos Aires, 15 a 19 de julho de 2023.

TOLEDO, Carlos José Teixeira de. O neoinstitucionalismo histórico como método de análise jurídica de políticas públicas: o estudo da trajetória política da carreira docente. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 977-1002, set./dez 2019.

TOLEDO, Carlos José Teixeira de. **Políticas públicas e valorização do professor da educação básica**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

UNGER, Roberto Mangabeira. Legal Analysis as Institutional Imagination. **The Modern Law Review**, v. 59, n. 1, p. 1-23, January 1996.

UNGER, Roberto Mangabeira. **Democracia realizada**. A alternativa progressista. Trad. Carlos Graieb, Márcio Grandchamp, Paulo César Castanheira. São Paulo: Boitempo, 1999.

UNGER, Roberto Mangabeira. **O Direito e o Futuro da Democracia**. São Paulo: Boitempo, 2004.

UNGER, Roberto Mangabeira. Uma nova Faculdade de Direito no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, n. 243, p. 113-131, 2006.

VALENTE, Sérgio Ruy David Polimeno. **Políticas públicas e a visão jurídico-institucional**: o caso do saneamento básico no Brasil. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2018.

VICK, Fernanda. **Conferências nacionais de educação e as dinâmicas participativas na lei federal n. 13.005/2014**. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Direito da USP, 2018.

VICK, Fernanda; LAVALLE, Adrian Gurza. É a política... A efetividade das conferências e seus mecanismos causais. **Opinião pública**, Campinas, v. 26, n. 3, p. 556-586, set./dez., 2020.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Batalha dos Poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

WALDRON, Jeremy. Political Theory: An Inaugural Lecture. **The journal of political philosophy**, v. 21, n. 1, p. 1 – 23, 2013.

WIENS, David. Prescribing Institutions Without Ideal Theory. **The journal of political philosophy**, v. 20, n. 1, p. 45 – 70, 2012.