



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Seção: Artigos Científicos

O Centro de Estudos em Direito e Desigualdades (CEDD) e a pesquisa em direito administrativo inclusivo na FDRP/USP

The Center for Studies in Law and Inequality (CEDD) and the research in inclusive administrative law

Thiago Marrara

Natália de Aquino Cesário

Resumo: Ao longo da construção da FDRP como centro de excelência em ensino, pesquisa e extensão, tem-se mostrado fundamental a atuação do Núcleo de Pesquisa “Centro de Estudos em Direito e Desigualdades” (CEDD), que entrou em operação em 2013. O presente relato objetiva resgatar a criação do Centro como primeiro Núcleo de Apoio à Pesquisa em direito na USP, suas finalidades básicas e seu impacto – recente, porém significativo – no desenvolvimento de estudos sobre direito administrativo inclusivo.

Palavras-chave: FDRP; CEDD; desigualdades; direito administrativo.

Abstract: During the construction of FDRP as a center of excellence in teaching, research and extension, has proven essential the "Center for Studies in Law and Inequality" (CEDD), which came into operation in 2013. This report aims to rescue the Centre's establishment as the first Center for Research Support in law at USP, its basic purposes and its impact - recent but significant - in the development of comprehensive studies on inclusive administrative law.

Keywords: FDRP; CEDD; inequalities; administrative law.

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v1i2p427-435>

Artigo submetido em: março de 2014

Aprovado em: abril de 2014

O CENTRO DE ESTUDOS EM DIREITO E DESIGUALDADE (CEDD) E A PESQUISA EM DIREITO ADMINISTRATIVO INCLUSIVO NA FDRP/USP*

*Thiago MARRARA***

*Natália de Aquino CESÁRIO****

Sumário: 1 Introdução; 2 O Centro de Estudos em Direito e Desigualdades (CEDD); 3 O impulso do CEDD ao direito administrativo inclusivo; 4 A produção científica da FDRP no campo do direito administrativo inclusivo; 5 Referências bibliográficas.

1 Introdução

Em meio ao noroeste do Estado de São Paulo, brotou, há alguns anos, uma escola de excelência em ensino, pesquisa e extensão. Criada no dia 28 de março de 2007 pela Resolução USP n. 5.394, publicada no D.O.E. de 30 de março do mesmo ano, a Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP), também conhecida como Nova Faculdade de Direito da USP, atingiu resultados notáveis em curtíssimo período de tempo. Entre outros feitos, os discentes rapidamente se organizaram para gestar o Centro Acadêmico Antônio Junqueira de Azevedo (CAAJA), uma Associação Atlética, uma bateria, uma empresa júnior, um grupo de teatro e inúmeros outros de discussão. Atingiram, ainda, a melhor posição no Estado de São Paulo – e repetidas vezes no Brasil – em todos os exames de ordem prestados desde então, bem como índices extraordinários de pesquisa de graduação.

A intensa contribuição do conjunto de docentes, grande parte em dedicação integral, para a consolidação de um polo de excelência também é digna de registro. Ela se reflete no altíssimo número de auxílios de pesquisa obtidos junto à FAPESP, no percentual de mais de 50% das iniciações científicas orientadas no campo do direito dentro da USP, nos inúmeros projetos de extensão universitária (dentre os quais o NAJURP, um grupo PET e dois InovaLAB), eventos científicos reconhecidos (como os seminários de pesquisa empírica e de pesquisa em direito administrativo), cursos de especialização lato sensu, atividades de extensão na modalidade difusão, cursos para a terceira idade dentre tantas outras atividades.

Pela sua magnitude em termos organizacionais e financeiros, especial consideração merece a formação, em 2012, do primeiro Núcleo de Apoio à Pesquisa na área de

* Escrito em homenagem aos cinco anos da FDRP/USP.

** *Doutor pela Universidade de Munique (LMU). Mestre e bacharel em direito pela USP (FDUSP). Pesquisador do Centro de Estudos em Direito e Desigualdades (CEDD). Organizador do Seminário de Pesquisa de Direito Administrativo (SPDA). Advogado-consultor.*

*** *Graduanda em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo – FDRP/USP.*

direito dentro da USP, cujos detalhes de ação serão comentados a seguir. Tal empreitada, conduzida por um grupo de docentes provenientes dos três Departamentos com apoio de pesquisadores e docentes de outras Unidades, foi fundamental ao estímulo crescente de pesquisas e projetos de extensão em andamento, incluindo as que se desenvolviam na área de direito administrativo.

É exatamente sobre esse impacto que o presente relato se debruça. Com o objetivo de celebrar os cinco anos da FDRP e contribuir para o registro de sua história ainda breve, mas exitosa, pretende-se descrever em mais detalhes as atividades do CEDD para demonstrar como o direito administrativo a ele se agregou. Para tanto, será preciso retomar a noção de “direito administrativo inclusivo” – expressão que batiza uma das linhas de pesquisas da FDRP – a partir das políticas e práticas que a Administração Pública brasileira vem empregando, crescentemente, no combate a desigualdades indesejadas. Feito isso, são expostos alguns dados sobre os resultados já produzidos por essa linha de pesquisa com o apoio do Centro.

2 O Centro de Estudos em Direito e Desigualdades (CEDD)

O Brasil é um país de desigualdades. Algumas positivas. Outras negativas. As positivas são comumente designadas como “diversidade”. Fala-se, nesse sentido, de diversidade cultural, religiosa, sexual, ambiental e geográfica. As desigualdades negativas abarcam, de outra parte, as diferenças nocivas ao exercício de direitos fundamentais. São elas as desigualdades de renda, as desigualdades de acesso a serviços públicos, as desigualdades no reconhecimento econômico do trabalho, no domínio técnico de tecnologias e na obtenção de informações. É a essa semântica negativa que o termo desigualdade se vinculou com mais força dentro da sociedade brasileira.

Com o objetivo de compreender a relação entre o direito, em suas mais diversas aparições positivas e científicas, e as referidas desigualdades, em seus aspectos positivos e negativos, um grupo de docentes pertencentes aos três departamentos da FDRP, uniram-se para elaborar um projeto de Núcleo de Apoio à Pesquisa (NAP). Tal iniciativa foi favorecida, em realidade, pela expedição de edital interno da Pró-Reitoria de Pesquisa para a criação de um novo conjunto de NAPs na USP. Com isso, em 2012, submeteu-se às instâncias centrais o projeto de formação do Centro de Estudos em Direito e Desigualdades (CEDD).

Como primeiro NAP jurídico aprovado na Universidade de São Paulo, o CEDD nasceu com o propósito de “desenvolver programas de pesquisa, ensino e extensão, por meio de equipes multidisciplinares de pesquisadores e estudiosos, voltados para o tema da desigualdade, em suas várias dimensões, e de suas relações com o direito, o sistema de justiça e a cidadania, buscando produzir conhecimentos fundamentais para avaliar políticas públicas e intervenções sociais, analisar textos legislativos e construir

mecanismos para estudo e monitoramento do sistema de justiça brasileiro, bem como sugestões de aperfeiçoamento das políticas públicas examinadas”.

Dentre os objetivos específicos do CEDD, destaquem-se os de: a) “reunir competências e habilidades disponíveis em vários grupos de pesquisa, nacionais e estrangeiros, para a realização de atividades de pesquisa e cultura que tratem da temática da desigualdade de forma interdisciplinar e integrada com outros temas de relevância nacional e global”; b) “prestar serviços à comunidade e ao Poder Público, sob a forma de cursos, eventos acadêmicos, assessorias e consultorias científicas nos eixos temáticos do Centro” e c) “realizar parcerias com entidades públicas e privadas, nacionais e estrangeiras de pesquisa e intervenção social, visando a aumentar o impacto das atividades de pesquisa no cenário internacional”.

Para seus três primeiros anos, o Núcleo também se propôs, entre outras coisas, a: 1) “promover um acréscimo, quantitativo e qualitativo, na produção acadêmica dos pesquisadores ligados ao CEDD, bem como nas suas atividades de intervenção social”; 2) realizar eventos científicos ou culturais no período; 3) “criar uma revista ou boletim acadêmico voltado para a divulgação dos estudos produzidos”, o qual se encontra em fase de edição; 4) “publicar, no mínimo, um livro organizado com as produções decorrentes da pesquisa a ser desenvolvida no período”, também já organizado e em fase de edição; 5) “buscar fomentos e auxílios em agências públicas de fomento à pesquisa, nacionais e estrangeiras, para garantir a consolidação do CEDD e aprofundamento de suas atividades”; 6) “elaborar análises e indicadores de monitoramento que possam contribuir para o fortalecimento das políticas e práticas legislativas e judiciárias voltadas à redução das assimetrias estruturais da sociedade brasileira”; 7) “produzir conhecimentos que possam colaborar para o fortalecimento dos processos de participação social e de democratização do sistema de justiça”; 8) “fornecer aos agentes apoiadores e parceiros do CEDD, públicos e privados, subsídios para que possam redefinir continuamente seus aspectos organizacionais e materiais a partir das exigências por igualdade e participação”; 9) “criar bancos de dados públicos e com acesso virtual com as informações sistematizadas pelas pesquisas desenvolvidas pelo CEDD a fim de que possam subsidiar novos estudos e reflexões do público em geral”.

3 O impulso do CEDD ao direito administrativo inclusivo

Em 2010, foram formados dois grupos de direito administrativo na FDRP/USP, a saber: o de direito das infraestruturas públicas e o de direito administrativo e inclusão. Por ocasião da criação do CEDD, o último grupo passou a agregar suas pesquisas e a ser por ele intensamente apoiado. Em que medida, porém, existe uma relação sinérgica entre direito administrativo e desigualdades? O que significa, afinal, direito administrativo inclusivo? A formulação de respostas a essas duas indagações exige breves considerações históricas e conceituais.

Desde o final da década de 1990, o direito administrativo brasileiro passa por intensa transformação. E dois fatores foram fundamentais a esse fenômeno. De um lado, a Carta Magna de 1988 constitucionalizou os princípios gerais da Administração Pública, harmonizando os valores que permeiam tanto a ação do Legislativo, quanto do Executivo e do Judiciário. Além disso, ampliou as regras de participação popular do cidadão e de entidades representativas na Administração Pública (SEVERI, 2013, p.173 a 187); operou um fortalecimento burocrático, mediante extensão, por exemplo, de regras sobre licitações e concursos públicos, e estimulou a moralização administrativa pela consagração de mecanismos de controle e de esferas diferenciadas de responsabilidade do agente público. Com base nesse arcabouço constitucional, houve uma renovação do direito positivo, tal como ilustra a publicação, no início da década de 1990, da lei de improbidade, da lei de servidores da União e da lei de licitações e contratos administrativos.

Sete anos mais tarde, outro evento veio a intensificar as mudanças do direito administrativo brasileiro. Refere-se aqui à reforma gerencial do Estado, baseada no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995. Esse documento, apesar de não ter adquirido forma legal, foi responsável por mudanças amplíssimas e que se corporificaram nos movimentos de agencificação, regulação setorial, desestatização e tentativas de desburocratização. A eles se relaciona um novo conjunto de transformações do direito positivo, revelado pelas leis instituidoras de agências reguladoras e regentes de serviços públicos ou atividades econômicas; pelas leis que tratam dos entes do terceiro setor (Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público); pela lei de processo administrativo federal; pela lei de responsabilidade fiscal, sem contar a emenda constitucional da reforma administrativa (19/1998) e a emenda da reforma da previdência (20/1998).

Nesse ambiente de profundas mudanças pós-1988, a doutrina especializada passou a dirigir destacada atenção às transformações do direito administrativo brasileiro. Di Pietro (2012, p.27 e ss), por exemplo, aponta como exemplos dessa transformação: o alargamento do princípio da legalidade, o fortalecimento da democracia participativa; o movimento de agencificação; a aplicação do princípio da subsidiariedade; e o uso de novas formas de relação entre Estado e agentes públicos.

Os administrativistas olvidaram, porém, de um movimento crescente e de significância inquestionável na transformação administrativa que propugnou a Constituição de 1988. Trata-se da consolidação do “direito administrativo inclusivo”, expressão que abrange basicamente um fenômeno de natureza legal e outro de natureza científica.

Do ponto de vista legal ou de direito positivo, o direito administrativo inclusivo agrupa o conjunto de institutos destinados a combater desigualdades nocivas e a promover a diversidade na sociedade brasileira por meio de práticas das entidades que compõem a Administração Pública. Tais práticas não se esgotam na execução de políticas

públicas inclusivas elaboradas pelo legislativo. Com efeito, nesses casos, a administração insere a inclusão como sua atividade fim em razão de uma política pública. A ação inclusiva, todavia, não se exaure aí.

Ao longo dos anos, passou-se a perceber que a Administração, nas suas atividades mais básicas, também é capaz de realizar inclusão. É isso o que ocorre ao se criarem regras discriminatórias para pequenas empresas em licitações ou quotas para deficientes em concursos públicos. A inclusão é feita de modo indireto por meio de atividades básicas de gestão pública.

Diante da plêiade de estratégias inclusivas existentes – umas diretas, outras indiretas – , pode-se afirmar que a lógica discriminatória com finalidade inclusiva se espalhou por inúmeros campos especializados, a saber: 1) o direito das licitações e contratações públicas, por exemplo, mediante modalidades de dispensa em benefício de entidades que realizam atividades de interesse social, tal como se vislumbra na contratação de associação de portadores de deficiência física para a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra (artigo 24, XX da Lei nº 8.666/93) e na contratação de instituição dedicada à recuperação social do preso (artigo 24, XIII da lei nº 8.666/93); 2) o direito dos serviços públicos econômicos, por exemplo, mediante a adoção de redução tarifária para população de baixa renda no setor de energia e de telecomunicações (Lei nº 12.212/2010 e Resolução nº 586/2012 da ANATEL, respectivamente); 3) o direito dos serviços públicos sociais, por meio do vale-cultura, quotas em universidades públicas ou medidas especiais de saúde para grupos populacionais específicos (e.g. mulheres, homens, idosos, jovens); 4) o direito processual administrativo, por exemplo, mediante mecanismos de aceleração de processos em favor de idosos, portadores de deficiências ou de doenças graves; bem como 5) o direito dos bens públicos, mediante técnicas de uso e fruição diferenciadas com base em uma lógica de acessibilidade.

É diante desse fenômeno do direito positivo brasileiro que se desenvolve o direito administrativo inclusivo como objeto de estudo e linha de pesquisa. Nesse último aspecto, seu reconhecimento institucional objetiva estimular e unir esforços científicos destinados a examinar e a compreender os instrumentos jurídicos apontados, suas vantagens e desvantagens, bem como sua compatibilidade e seus choques com princípios e regras gerais da Administração Pública. O direito administrativo inclusivo, tomado como linha de pesquisa na FDRP, fomenta estudos do gênero também como forma de aprimorar institutos existentes, forjar novos e, em última instância, tornar o direito administrativo um campo de real concretização de direitos fundamentais e dos objetivos maiores do Estado brasileiro, dentre eles o de reduzir desigualdades (art. 3º, CF).

4 A produção científica da FDRP no campo do direito administrativo inclusivo

Já em seu primeiro ano de atividade (2013), a influência desempenhada pelo CEDD sobre o grupo de pesquisa em direito administrativo inclusivo foi marcante. O quadro abaixo revela o total de orientações que redundaram em trabalhos científicos relativos à temática e nele se vislumbra o papel do Centro como um efetivo indutor de pesquisas – em consonância com seus objetivos maiores, anteriormente transcritos.

Pesquisador	Pesquisa	Tipo/Financiador
Natália de Aquino Cesário	A discriminação na cobrança de tarifas de energia e telefonia como estratégia de administração pública inclusiva (iniciação científica)	Iniciação científica FAPESP
Lucas Fulanete Bento	Políticas públicas federais de promoção à cultura: mapeamento de estratégias para concretização dos objetivos previstos no III PNDH	Iniciação científica CEDD
Kamile Medeiros do Valle	Assistência jurídica gratuita como serviço público no Brasil	Iniciação científica CEDD
Guilherme Bruniera	Regulação local de infraestruturas e universalização de direitos: domínio urbano, direitos fundamentais e desigualdades	Iniciação científica CEDD
Letícia Harumi Okubo Sugitani	A razoável duração do processo administrativo e o regime prioritário previsto na Lei 9.784/99 em favor de idosos, pessoas com deficiência e pessoas com doenças graves.	TCC Sem financiador
Lidiane Burgo Rodrigues	A atuação do Poder Judiciário frente à discriminação positiva de pessoas com deficiência no âmbito dos concursos públicos	TCC Sem financiador
Paulo Henrique Macera	Direito Administrativo Inclusivo: critérios para o estabelecimento de uma discriminação positiva inclusiva constitucional.	Trabalho em Congresso Sem financiador

Contabilizando-se apenas as produções oficiais desde agosto de 2012 e exclusivamente dos alunos vinculados ao grupo de direito administrativo, do quadro-resumo se extraem, em síntese, quatro iniciações científicas; dois trabalhos de conclusão de curso e uma apresentação de trabalho no III Seminário de Pesquisa em Direito Administrativo da USP. Em uma perspectiva global, os números podem parecer singelos e reduzidos, mas quando considerados no lapso temporal de um ano, são capazes de revelar o potencial indutivo do NAP no médio e longo prazo para o desenvolvimento da FDRP como centro de excelência em pesquisa.

Mais relevante que a quantificação das pesquisas acerca do papel da Administração Pública para a valorização da diversidade e para o combate a desigualdades nocivas, sobretudo mediante políticas discriminatórias (diretas ou indiretas), é a constatação de que os estudos listados são, em regra, pioneiros. Embora as discriminações e os direitos sociais sejam comumente objeto de investigação na ciência política e no direito constitucional, a ciência do direito administrativo brasileiro vem, há anos, negligenciando a temática – com raríssimas exceções.

Os problemas dessa lacuna não são, porém, desprezíveis. A Administração Pública deveria ser a Constituição em ação! E se a Constituição brasileira propugna um Estado de Direito e de forte caráter social, a Administração Pública deveria ser a principal incentivadora dos direitos sociais. Mas para que isso se torne realidade há muito que se fazer, a começar pela necessidade de entendimento da complexidade da realização dos direitos fundamentais em um contexto de desigualdades e da dificuldade de se adaptar o aparato administrativo a esse contexto. Afinal, para se concretizar direitos sociais, não basta inseri-los simbólica e genericamente no texto constitucional como pretensas palavras mágicas. É preciso muito mais. É preciso criar uma máquina administrativa disposta e preparada para concretizar direitos fundamentais. Nesse momento, o papel da Administração Pública como principal canal de intermediação entre os desejos constitucionais e as necessidades sociais não pode ser negligenciado.

Em face desses desafios, ao fomentar pioneiramente estudos sobre o papel da Administração Pública e seus institutos jurídicos pró-inclusivos, a contribuição prestada pelo CEDD, apesar de curta, revela-se histórica. Aos poucos, as pesquisas iniciadas na FDRP, para além de solucionarem problemas concretos, tornam-se fontes de referência e de inspiração para novas pesquisas, colaborando, em última instância, para destruir gradualmente a invisibilidade científica do direito administrativo inclusivo.

5 Referências bibliográficas

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade. São Paulo: Malheiros, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo, 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (org); ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (org); NOHARA, Irene Patrícia (org); MARRARA, Thiago (org); DALLARI, Adilson de Abreu. Direito e administração pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro. São Paulo: Atlas, 2013.

MEDAUAR, Odete O direito administrativo em evolução. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral, parte especial. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SEVERI, Fabiana Cristina. Participação Popular em Órgãos da Administração Pública: perspectivas e desafios à luz dos debates sobre as características gerais e a efetividade das instituições participativas. *In*: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (org); ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (org); NOHARA, Irene Patrícia (org); MARRARA, Thiago (org); Direito e Administração Pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro. São Paulo: Atlas, 2013.