

DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS: REFERENCIAL TEÓRICO- METODOLÓGICO PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO

LAW AND PUBLIC POLICY: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL
FRAMEWORK FOR THE ANALYSIS OF PUBLIC POLICIES OF
COMMUNICATION

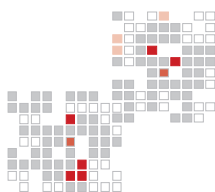
DERECHO Y POLÍTICAS PÚBLICAS: MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO
PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICACIÓN

Carlo José Napolitano

■ Professor Associado da Universidade Estadual Paulista – UNESP, Departamento de Ciências Humanas e Programa de Pós-Graduação em Comunicação, da Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Bauru/SP.

■ *Profesor Asociado de la Universidad Estatal Paulista (UNESP), Departamento de Ciencias Humanas y Programa de Posgrado en Comunicación, de la Facultad de Arquitectura, Artes, Comunicación y Diseño, Bauru/SP.*

■ E-mail: carlo.napolitano@unesp.br



RESUMO

O trabalho apresenta o referencial teórico-metodológico Direito e Políticas Públicas como uma reflexão inovadora para análise e avaliação de políticas públicas de comunicação (PPC). Utiliza o Quadro de Referência de Bucci (2023) e os papéis do direito de Coutinho (2013), em revisão de literatura. Em aplicação prática, analisa o Programa de Combate à Desinformação do Supremo Tribunal Federal (STF), em análise documental. Demonstra que o Programa atende à maioria dos requisitos de desenho institucional. Contudo, os resultados apontam lacunas críticas nessa PPC. Conclui que o referencial é eficaz e inovador para a análise de PPC na América Latina.

PALAVRAS-CHAVE: DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS; POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO; PROGRAMA DE COMBATE À DESINFORMAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL; AMÉRICA LATINA.

ABSTRACT

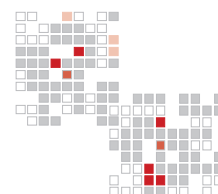
The paper presents the theoretical and methodological framework of Law and Public Policy as an innovative approach for the analysis and evaluation of Public Policies of Communication (PPC). It draws on Bucci's (2023) Reference Framework and Coutinho's (2013) roles of law, based on a literature review. In its practical application, the study analyzes the Brazilian Federal Supreme Court's Program to Combat Disinformation through document analysis. The findings show that the Program meets most institutional design requirements. However, the results also reveal critical gaps in this PPC. The study concludes that the proposed framework is effective and innovative for the analysis of public policies of communication in Latin America.

KEYWORDS: LAW AND PUBLIC POLICY; PUBLIC POLICIES OF COMMUNICATION; SUPREME FEDERAL COURT'S PROGRAM TO COMBAT DISINFORMATION; LATIN AMERICA.

RESUMEN

El trabajo presenta el marco teórico-metodológico Derecho y Políticas Públicas como una reflexión innovadora para el análisis y la evaluación de las políticas públicas de comunicación (PPC). Utiliza el Marco de Referencia de Bucci (2023) y los papeles del derecho de Coutinho (2013), en una revisión de la literatura. En aplicación práctica, analiza el Programa de Combate a la Desinformación del Supremo Tribunal Federal, mediante un análisis documental. Demuestra que el Programa cumple con la mayoría de los requisitos de diseño institucional. Sin embargo, los resultados señalan vacíos críticos en dicha PPC. Se concluye que el marco es eficaz e innovador para el análisis de las PPC en América Latina.

PALABRAS CLAVE: DERECHO Y POLÍTICAS PÚBLICAS; POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICACIÓN; PROGRAMA DE COMBATE A LA DESINFORMACIÓN DEL SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL; AMÉRICA LATINA.



1 Introdução

Este trabalho visa apresentar o referencial teórico metodológico da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP), no intuito de indicar essa abordagem como uma reflexão metodológica inovadora para o campo comunicacional na América Latina, em especial, para a análise e avaliação de políticas públicas de comunicação (PPC).

O referencial DPP tem sido utilizado para a avaliação e análise de diversas políticas públicas (PP). Em um mapeamento no Portal de Periódico da Capes¹, em pesquisa exploratória com o termo “direito e políticas públicas”, inserido nos campos de pesquisa “título exato” e “revisado por pares”, a pesquisa retornou 15 (quinze) resultados encontrados, datados no período de 2012 a 2024, sendo 13 (treze) de acesso aberto e dois (2) não. Do total, 11 (onze) produções são nacionais e quatro (4) estrangeiras.

Com relação aos temas analisados, as políticas de saneamento básico, urbanas, de combate à violência de gênero, de aprimoramento das instituições judiciais, de educação, de segurança humana e as sociais aparecem como exemplos de aplicação do DPP.

Os demais textos abordam o DPP teoricamente, com o mapeamento do campo, com a sistematização da área, com propostas de aplicações, com agendas de pesquisa, entre outras abordagens gerais. Não há, nesse banco de dados, nenhum trabalho que aborda o DPP para a análise de PPC.

Na base de dados Latindex, não foram localizados artigos sobre a temática.

Diante desse mapeamento, considera-se que o DPP pode privilegiar uma reflexão metodológica autônoma e inovadora para a análise das PPC na América Latina.

Considerando esse objetivo lastreado em

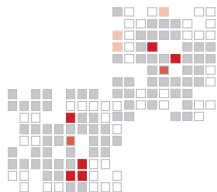
revisão de literatura e análise documental, o presente trabalho está assim estruturado. Além desta introdução, nas seções seguintes, aborda o referencial teórico metodológico DPP, com o objetivo de apresentar as contribuições da Ciência do Direito para a análise de PPC e também apresenta um exemplo prático de aplicação do referencial para a análise de uma PPC institucionalizada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o Programa de Combate à Desinformação (PCD); a última seção apresenta as considerações finais do artigo, concluindo que a abordagem DPP pode ser um referencial teórico-metodológico inovador para a análise de PPC na América Latina.

2 Referencial teórico-metodológico direito e políticas públicas: contribuições do direito para a análise de políticas públicas de comunicação

O enfrentamento da temática das PP, no caso específico deste trabalho, das PPC, pode ser feito a partir de diversas áreas do conhecimento. O campo do Direito não foge da tarefa e vem tratando desse assunto com enfoques do Direito Administrativo, do Direito Econômico e do Direito Constitucional. Trata-se de um assunto com conexões e pertinência temática com a Ciência Política, Administração Pública, Comunicação, dentre outros.

É comum na análise jurídica das PP o foco privilegiado atribuído às ações do Estado e do governo nessa seara.

No Direito Econômico e Constitucional, Grau (2003, p. 25) menciona que “A expressão política pública designa atuação do Estado, desde a pressuposição de uma bem marcada separação entre Estado e sociedade”, é, portanto, “toda atuação estatal expressiva de um ato de intervenção”. Nesse sentido “A mera produção do direito” consubstancia atuação interventiva do Estado.



¹ Mapeamento realizado em 08/11/2025.

Para Ramos (2007, p. 330), o marco dessa guinada intervencionista é com o “advento das Constituições social-democráticas”, em meados do século XX, quando os direitos econômicos e sociais passaram a ter “reconhecimento normativo”, constituindo “uma profunda reformulação no papel do Estado democrático, do qual se passa a exigir que proporcione as condições materiais necessárias ao pleno desenvolvimento da personalidade humana”.

De acordo com Grau (2003, p. 26), nesse momento histórico, “O Estado, então já não ‘intervém’ na ordem social exclusivamente como produtor do direito e provedor de segurança. Passa a desenvolver novas formas de atuação, para o quê faz uso do direito positivo como instrumento de implementação de políticas públicas”, compreendida como “todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social.”

No Direito Administrativo, o papel privilegiado do Estado também é a tônica das análises. Para Bucci (2013), PP é definida como programa de ação governamental e reside na ação do governo, no movimento da máquina pública, a partir do impulso do governo. A exteriorização da PP se dá no arranjo institucional. Dessa forma, “a análise de políticas públicas tem como centro a ação do Poder Político” (Bucci, 2008, p. 251).

Em obra mais recente, Bucci (2023, p. 105) reconhece que a sociedade civil também pode atuar nas PP, no entanto, reafirma o entendimento da ação do governo como *locus* privilegiado

Entretanto, mesmo reconhecendo o alargamento da ação pública, a opção por focalizar o objeto da abordagem DPP nos programas de ação governamental permanece, tendo em vista que o Estado é única instância capaz de articular o conjunto de ações que compõem uma política pública, conferindo-

lhe escala ampla e unidade de sentido. A atuação da sociedade civil pode provocar uma iniciativa, mas ela só ganha a configuração de política pública quando assumida pelo aparelho governamental.

Bucci (2013) apresenta três planos de ação do Estado com relação às PP: macro; meso; e microinstitucional. No macro, analisa-se o governo como motor da PP. No micro, a ação do governo como núcleo de sentido das PP, por meio dos processos jurídicos administrativos, legislativos, judiciais etc. e, no caso deste trabalho, processos comunicacionais. Por fim, no plano meso, analisa os arranjos institucionais como organização sistemática da PP.

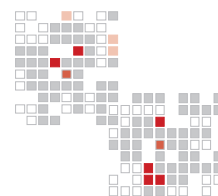
Políticas públicas “consistem em quadros de ação governamental, arranjos institucionais que expressam o Estado em movimento” (Bucci, 2013, p. 39), ou, em outros termos, “programa de ação governamental, visando realizar objetivos determinados” (Bucci, 2006, p. 11).

Os processos são ações estruturantes das PP, trata-se de ações governamentais. Processo entendido como sucessão de etapas, “desde a inserção do problema na agenda política até a implementação da decisão, passando pela formulação de alternativas e a tomada da decisão” (Bucci, 2013, p. 109).

Coutinho (2013, p. 193) indica que

o direito permeia intensamente as políticas públicas em todas as suas fases ou ciclos: na identificação do problema ..., na definição da agenda para enfrentá-lo, na concepção de propostas, na implementação das ações e na análise e avaliação dos programas.

Partindo dessa premissa de que o direito (legislação) permeia intensamente as PP, Bucci (2006, p. 11) indica que elas



têm distintos suportes legais. Podem ser expressas em disposições constitucionais, ou em leis, ou ainda em normas infralegais, como decretos e portarias e até mesmo em instrumentos jurídicos de outra natureza, como contratos de concessão de serviços público.

A importância do direito nas PP também é ressaltada por Bucci (2006, p. 37), tendo em vista “o clássico princípio da legalidade”, segundo o qual ao “Estado só é facultado agir com base em habilitação legal”. Dessa forma, a “realização das políticas deve dar-se dentro dos parâmetros da legalidade e da constitucionalidade” (Bucci, 2006, p. 37).

Bucci (2006, p. 38) afirma que “Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados”.

Coutinho (2013, p. 194) aponta que o direito pode desempenhar vários papéis relacionados às PP e esses “consistem em apontar fins e situar as políticas no ordenamento (direito como objetivo), criar condições de participação (direito como vocalizador de demandas), oferecer meios (direito como ferramenta) e estruturar arranjos complexos que tornem eficazes essas políticas (direito como arranjo institucional)”.

O direito como objetivo das PP, conforme Coutinho (2013, p. 194), pode ser observado por pelo menos dois pontos de vista, o primeiro considerando as PP “como produtos de escolhas políticas em relação às quais o direito ou o jurista têm pouca ou nenhuma ingerência”. Sob esse ângulo de análise, os “objetivos e metas das políticas públicas seriam ... definidos extrajudicialmente, no campo da política, cabendo ao arcabouço jurídico a função eminentemente instrumental de realizá-los”;

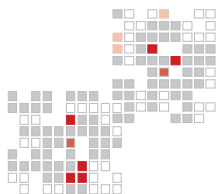
o segundo ângulo de análise “enxerga o direito como, ele próprio, uma fonte definidora dos próprios objetivos aos quais serve como meio”.

O direito é compreendido como arranjo institucional das PP, pois, parte-se do princípio que as “normas jurídicas estruturam seu funcionamento, regulam seus procedimentos e se encarregam de viabilizar a articulação entre atores direta e indiretamente ligados a tais políticas” (Coutinho, 2013, p. 196). O direito faz o “desenho institucional” (Coutinho, 2013, p. 196). das PP, partilha responsabilidades, evita “sobreposições, lacunas ou rivalidades e disputas em políticas públicas. Nesse sentido, o direito pode ser visto como uma espécie de ‘mapa’ de responsabilidades e tarefas nas políticas públicas” (Coutinho, 2013, p. 196).

O direito é considerado como “caixa de ferramentas” das PP, pois seleciona e formata “meios a serem empregados para perseguir os objetivos pré-definidos” (Coutinho, 2013, p. 196).

O direito como vocalizador de demandas de PP considera que a normatividade jurídica deve “assegurar a participação de todos os interessados na conformação, implementação ou avaliação da política”, provendo “mecanismos de deliberação, participação, consulta, colaboração e decisão conjunta assegurando, com isso, que elas sejam permeáveis à participação e não insuladas em anéis burocráticos” (Coutinho, 2013, p. 197). O direito deveria garantir mecanismos democráticos “de participação e *accountability*”, mediante “regras procedimentais que disciplinem consultas e audiências públicas e a publicidade dos atos administrativos, as obriguem a estar abertas aos *inputs* de uma pluralidade de atores”, visto desse modo, “o direito seria comparável a uma espécie de correia de transmissão pela qual agendas, ideias e propostas gestadas na esfera pública circulam e disputam espaço nos círculos tecnocráticos” (Coutinho, 2013, p. 197).

Bucci (2023) desenvolveu quadros analíticos



para a apreciação de PP.

De acordo com Bucci (2023, p. 106): “Na Análise de Políticas Públicas há grande número de quadros conceituais, teorias ou modelos que se tornaram bastante conhecidos para a descrição de políticas públicas”.

Ainda de acordo com a autora:

O Quadro de Referência de Políticas Públicas ... é um framework desenvolvido como ferramenta didática da abordagem DPP, com o propósito de recortar um programa de ação de seu entorno. Sua função é organizar os elementos do programa selecionado, como convenção epistêmica, de tal forma que o

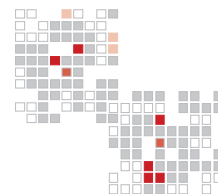
pesquisador tenha segurança para se deter sobre questões jurídicas desafiadoras, tais como as relações público-privadas, as regras de transição em programas governamentais e assim por diante. (Bucci, 2023, p. 107)

O Quadro de Referência (Bucci, 2023, p. 108) valoriza a dimensão institucional, pois “A racionalidade do Quadro supõe uma política pública institucionalizada, com contornos identificáveis, capaz de orientar comportamentos de agentes públicos e privados no sentido das transformações desejadas”.

Na sequência, apresenta-se o Quadro 1, tal como formulado por Bucci (2023).

Quadro 1 - Quadro de referência de Direito e Políticas Públicas

Nome oficial do programa de ação	Marca política do programa, identificação político-partidária
Gestão governamental	Gestão que criou o programa; permite compreender seu sentido considerando o espectro político-partidário
Base normativa	Norma principal que institui o programa; disposições específicas mais importantes. Confere caráter sistemático ao programa, articulando seus elementos, em especial, os vários focos de competência dos quais depende o seu funcionamento. Pode ser de hierarquia variada, em geral lei ordinária ou decreto, embora possa ser também inferior ou superior. Em complemento, pode-se indicar outras normas não exclusivas do programa, nos quais se apoia o seu funcionamento.
Desenho jurídico-institucional (detalhado nos itens seguintes)	Organização do programa, numa visão macro. Descreve em termos gerais seu núcleo de sentido e os papéis institucionais dos principais entes responsáveis pela sua implementação.
Agentes governamentais	Identifica, a partir da base normativa, as competências, atribuições e responsabilidades reservadas a cada agente governamental, tanto os principais, como os secundários, isto é, aqueles que administrarão efeitos da conduta dos primeiros.
Agentes não governamentais	Identifica os agentes situados fora do aparelho governamental que executam aspectos da política, em geral mediante financiamento ou indução de comportamentos.
Mecanismos jurídicos de articulação	Modos pelos quais as ações dos vários agentes se interrelacionam, apoiadas em mecanismos jurídicos, de gestão e de informação.
Escala e público-alvo	Magnitude pretendida pelo programa, indicada por dados quantitativos sobre beneficiários (diretos e indiretos), disponíveis em bancos de dados oficiais. A compreensão das ordens de grandeza recomenda a comparação com programas que possam servir de referência, tais como os de outros países e regiões ou programas mais antigos.



Dimensão econômico-financeira	Recursos financeiros vinculados ao programa, alocação orçamentária, que pode se dar na forma de investimento, custeio ou pessoal. A última, em regra não é exclusiva do programa, pois os servidores públicos atendem a diversos serviços e programas.
Estratégia de implantação	Movimento pretendido pelo gestor público que institui o programa. Combinam-se aqui o planejamento, a capacidade de comunicação e a legitimação do programa, levando em conta, não apenas as condutas dos agentes governamentais, mas as reações esperadas dos demais agentes, especialmente os antagonistas do programa. Quando se trata de uma transformação significativa, o direito tem um grande potencial de conformar o processo de transição, ao definir a situação das relações jurídicas em curso, o direito intertemporal.
Funcionamento efetivo	Compreendido o desenho ideal do programa (itens 4 a 10), poderá o analista confrontá-lo com o seu funcionamento real. É importante basear-se em fontes diversas da governamental, para uma visão crítica.
Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional	Análise em detalhe dos elementos jurídicos na estruturação da política, capazes de explicar, pelo menos em parte, as dificuldades de sua implementação.

Fonte: Bucci, 2023, p. 107.

No intuito de demonstrar a aplicação dessa metodologia inovadora para o campo das PPC, na sequência, apresenta-se uma aplicação prática da abordagem teórica metodológica do DPP no PCD, uma PPC institucionalizada pelo STF em 2021.

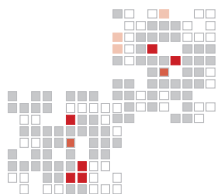
3 Aplicação prática do referencial teórico-metodológico direito e políticas públicas: apresentação e análise do programa de combate à desinformação do Supremo Tribunal Federal

O PCD foi instituído na gestão da presidência do ministro Luiz Fux (2020-2022), por meio da Resolução 742/2021. De acordo com a Resolução (Brasil, 2021, p. 1), o Programa parte do pressuposto de que, dentre outros:

- a desinformação mina a confiança nas instituições e prejudica a democracia ao comprometer a capacidade dos cidadãos de tomarem decisões bem informadas, com impactos sociais, políticos, econômicos e jurídicos de cunho negativo;

- o combate ao discurso de ódio contra instituições públicas e contra grupos sociais revigora a promoção do pluralismo, da diversidade e do respeito aos direitos humanos;
- que os efeitos negativos produzidos pela desinformação podem ser potencializados pelo uso distorcido dos recursos proporcionados pelas tecnologias da informação e das comunicações (TICs), sobretudo a Internet, tendo em vista a velocidade de produção e difusão de conteúdos.

O PCD foi criado “com a finalidade de enfrentar os efeitos negativos provocados pela desinformação e pelas narrativas odiosas à imagem e à credibilidade da Instituição, de seus membros e do Poder Judiciário, a partir de estratégias proporcionais e democráticas, a fim de manter a proteção da Corte acerca das liberdades de comunicação” (Brasil, 2021, p. 1). Em 2024, na gestão da presidência do ministro Luís Roberto Barroso (2023-2025), a Resolução 851 deu nova redação ao artigo 1º (Brasil, 2024, p. 1), nos seguintes termos:



Fica instituído o Programa de Combate à Desinformação no âmbito do Supremo Tribunal Federal (PCD/STF), com a finalidade de enfrentar os efeitos negativos provocados pela desinformação que afeta a confiabilidade da Corte e do sistema de justiça, ofende princípios constitucionais ou coloca em risco a estabilidade democrática.

O PCD, de acordo com a primeira Resolução, seria gerenciado por um Comitê Gestor (art. 2º). No entanto, a Resolução 851 alterou essa definição de competência.

De acordo com a Resolução atual,

O PCD/STF será gerido pela Coordenadoria de Combate à Desinformação da Secretaria de Relações com a Sociedade (CCOD/SRS), vinculada à Secretaria-Geral da Presidência do STF, em consonância com as diretrizes fixadas em planos estratégicos bienais, definidos e publicados no início de cada gestão (Brasil, 2024, p. 1).

A Resolução de 2024 corrige uma lacuna existente na de 2021 ao não definir diretrizes. A Resolução de 2024 deixa claro que as diretrizes serão fixadas nos planos estratégicos bienais de gestão.

A Resolução de 2024 alterou também a denominação do Comitê Gestor para Comitê de Supervisão e estabeleceu a sua incumbência, tendo por atribuição “examinar os relatórios anuais de atividades produzidos pela Coordenadoria de Combate à Desinformação, encaminhando à Secretaria-Geral da Presidência eventuais críticas e sugestões” (Brasil, 2024, p. 1). Observe-se que a Resolução de 2021 não definia claramente as unidades atomizadas e os arranjos institucionais de articulação, dificultando a análise do Programa, considerando os planos micro e mesoinstitucional (Bucci, 2013). A Resolução de 2024 corrigiu essa lacuna indicando,

ainda, a vinculação do PCD à Secretaria-Geral da Presidência.

A Resolução de 2024, por fim, indicou que a composição do Comitê de Supervisão seria definida por portaria específica (Portaria 197/2024).

Os arranjos institucionais ficam evidentes com as novas Resolução e Portaria, definições e atribuições que não estavam claras na primeira Resolução de 2021.

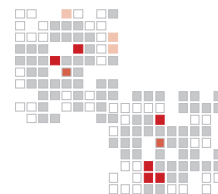
A Resolução de 2021 definiu que o plano seria executado em dois eixos (Brasil, 2021, p. 1):

Eixo I - **atuação organizacional**, com as seguintes as ações:

- a) organização interna: definição das atribuições dos responsáveis pela execução de ações e reuniões periódicas para monitoramento dos resultados;
- b) aperfeiçoamento de recursos tecnológicos: desenvolvimento e aquisição de recursos de tecnologia da informação para identificação mais célere de práticas de desinformação e discursos de ódio;
- c) diálogos institucionais: aproximação do grupo gestor com instituições públicas e privadas que atuam no combate à desinformação, órgãos de investigação, entidades e agências de checagem que buscam solucionar o problema da desinformação e dos discursos de ódio, bem como realização de eventos e seminários;

Eixo II - **ações de comunicação**, com as seguintes as ações:

- a) alfabetização midiática: capacitação de servidores, funcionários terceirizados, jornalistas profissionais e influenciadores digitais para a identificação de práticas de desinformação e discursos de ódio e as formas de atuação para combatê-las;



b) contestação de notícias falsas: publicação de notícias em página especial denominada #VerdadesdoSTF para contestar boatos ou desmentir notícias falsas sobre a Corte ou seus integrantes;

c) fortalecimento de imagem: ações constantes de comunicação, com materiais para públicos diversos, com a finalidade de disseminar informações verdadeiras e de produzir conteúdo que gere engajamentos positivos sobre o Tribunal. (destaques meus).

O artigo 3º da Resolução (2021) estabelece que “Poderão ser convidadas a participar da execução das ações, mediante acordos de cooperação técnica não oneroso ao STF, instituições públicas e privadas, entidades e empresas com atuação no ramo”.

No Portal do STF, há uma aba específica para acessar a página do PCD (<https://portal.stf.jus.br/hotsites/desinformacao/>). Nela, é possível obter outras informações sobre o PCD, além daquelas extraídas das Resoluções e da Portaria.

Na página do PCD (Brasil, s.d.), verifica-se que o STF conceitua desinformação como “toda declaração pública nociva baseada em dados falsos, alterados ou imprecisos” e que “nos

últimos anos ela vem sendo utilizada para: atacar grupos minorizados e socialmente vulneráveis, contaminar o debate público, minar o apoio à democracia e gerar desconfiança ou revolta contra pessoas, grupos ou instituições”.

Na página, verificam-se as abas: Início, Sobre, Eixos, Últimas ações e Parceiros.

Na aba Sobre, estão as informações básicas sobre o programa, reproduzindo as definições das Resoluções.

Na aba Eixos, há a indicação das ações desenvolvidas e em desenvolvimento pelo STF. São diversas as ações realizadas, como seminários, palestras, publicações de livros, cartilhas, guias, revistas, vídeos, lives em redes sociais, entre outras.

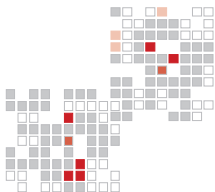
Em Parceiros, há a indicação de mais de uma centena de entidades parceiras do PCD/STF.

Verifica-se também, no Portal do STF, no organograma, o arranjo institucional. (<https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=sobreStfOrganograma>).

Na sequência, é feita a análise do PCD, considerando o quadro de referência proposto por Bucci (2023) (Quadro 2). Da mesma forma, é realizada a análise, considerando os papéis do direito nas PP, conforme Coutinho (2013).

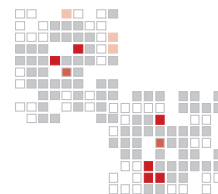
Quadro 2 - Quadro de referência de DPP – PCD/STF

Nome oficial do programa de ação	Programa de Combate à Desinformação no âmbito do Supremo Tribunal Federal
Gestão governamental	Início na Gestão Luiz Fux – Presidência 2020-2022. Continuado nas gestões de Rosa Weber (2022-2023) e na Barroso (2023-2025).
Base normativa	Resolução 742, de 27 de agosto de 2021 Resolução 851, de 11 de outubro de 2024 Portaria 197, de 11 de outubro de 2024
Desenho jurídico-institucional (detalhado nos itens seguintes)	Inicialmente, o Programa seria gerenciado por Comitê Gestor, sem a definição de articulações e arranjos. Com a Resolução de 2024, essa lacuna foi solucionada, ficando definido que o programa seria gerido pela Coordenadoria de Combate à Desinformação da Secretaria de Relações com a Sociedade, vinculada à Secretaria-Geral da Presidência do STF.
Agentes governamentais	Não havia, na Resolução de 2021, identificação clara dos agentes, apenas que o PCD seria gerenciado por um Comitê Gestor. Essa lacuna na normativa foi solucionada pela Resolução de 2024.



Agentes não governamentais	A Resolução de 2021 indica as formas de participação de instituições e empresas públicas e privadas. Esses agentes não governamentais podem ser visualizados e https://portal.stf.jus.br/hotsites/desinformacao/ , na aba Parceiros.
Mecanismos jurídicos de articulação	Na Resolução de 2021, não era possível identificar articulações. A de 2024 corrige essa lacuna.
Escala e público-alvo	Na Resolução de 2021, não foi possível verificar qual era o público-alvo. A de 2024, com a definição de fixação de diretrizes nos planos de gestão bienais, foi possível identificar claramente que o foco é o cidadão. Essa inferência pode ser feita a partir da leitura do Plano Estratégico de Gestão, biênio 2023-2025, gestão Barroso. De todo modo, também há a definição de ações específicas para públicos específicos, como jovens, advogados, acadêmicos, servidores, população em geral. Essa definição pode ser verificada no Plano Estratégico do biênio 2022-2023, gestão Weber. O histórico dos planos de gestão pode ser visualizado em https://portal.stf.jus.br/hotsites/desinformacao/
Dimensão econômico-financeira	Não foi possível identificar, nas normativas e no Portal, a definição e previsão de recursos orçamentários. Nesse aspecto, o PCD falha ao não prever recursos orçamentários específicos, o que pode comprometer seu funcionamento.
Dimensão econômico-financeira Zoom	Não foi possível identificar, nas normativas e no Portal, a definição e previsão de recursos orçamentários. Nesse aspecto, o PCD falha ao não prever recursos orçamentários específicos, o que pode comprometer seu funcionamento.
Estratégia de implantação	As estratégias estão indicadas nas ações previstas na Resolução de 2024, bem como podem ser visualizadas no Portal da Corte e no Plano de Gestão Bienal de 2023-2025. Contudo não foi possível verificar as reações do público. O site não é dialógico. Nos vídeos de divulgação (plataforma do YouTube), os comentários estão desativados, como em https://www.youtube.com/watch?v=rkUS-Byq7EI). Somente é possível curtir ou não o vídeo. Nesse sentido, o PCD não cumpre essa estratégia, conforme proposto pelo referencial DPP, não sendo possível verificar as reações dos antagonistas do programa.
Funcionamento efetivo	Em uma visão crítica, é possível verificar que o PCD tem funcionamento efetivo. Essa conclusão pode ser inferida pela análise da página do PCD, que está sendo atualizada, pela revisão das normativas e pela edição dos planos estratégicos de gestão. No entanto, observa-se que uma das ações do programa (#VerdadesdoSTF), prevista na Resolução de 2021, aparentemente, foi desativada.
Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional	Não havia clareza, na Resolução instituidora do PCD, acerca das atribuições, do arranjo institucional. Essa lacuna foi corrigida pela Resolução de 2024. A não correção dessa lacuna poderia dificultar a implementação do programa.

Fonte: Bucci, 2023, adaptada pelo autor



Com base no quadro analítico, é possível observar que a abordagem teórico-metodológica DPP (Bucci, 2023), indica oito itens a serem analisados especificamente no desenho jurídico-institucional de uma PP: 1 - Agentes governamentais; 2 - Agentes não governamentais; 3 - Mecanismos jurídicos de articulação; 4 - Escala e público-alvo; 5 - Dimensão econômico-financeira; 6 - Estratégia de implantação; 7 - Funcionamento efetivo; 8 - Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional.

Com a análise, verifica-se que o PCD atende a maioria dos campos do quadro analítico.

No entanto, fica evidente que, em alguns itens, as normativas do STF, o Portal e a página do PCD não disponibilizam informações para a avaliação dessa PPC, como, por exemplo, nos campos dimensão econômico-financeira, estratégia de implementação e funcionamento efetivo.

Em dimensão econômico-financeira, verifica-se que não há dotação orçamentária específica para o PCD, fato que pode prejudicar a implementação de ações.

Em estratégia de implementação, observou-se que a comunicação não é dialógica. Essa falta de interação prejudica a avaliação do programa.

Em funcionamento efetivo, infere-se a descontinuidade do programa #VerdadesdoSTF, ação prevista na própria Resolução de 2021. A última atualização é de 13/06/2023.

Sugere-se que o STF disponibilize informações em seu Portal ou na página específica do PCD acerca desses itens que possuem lacunas, considerando os campos do quadro de referência proposto pela abordagem DPP.

Também é possível, utilizando as definições dos papéis do direito nas PP (Coutinho, 2013), estabelecer a análise a seguir (Quadro 3).

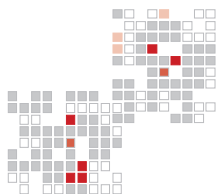
Quadro 3 – Os papéis do direito no PCD

Direito como objetivo	Fica evidente, na Resolução instituidora, que o objetivo do PCD é o enfrentamento dos efeitos negativos provocados pela desinformação, sendo a Resolução a fonte definidora dos próprios objetivos do programa.
Direito como vocalizador de demandas	A vocalização de demandas é parcialmente cumprida. Há a previsão de parcerias com a sociedade civil, no entanto, não há a possibilidade de diálogo direto com o cidadão, público-alvo do PCD.
Direito como ferramenta	Há definições claras de ações no âmbito organizacional e comunicacional, logo, o PCD seleciona e formata os meios a serem empregados para perseguir os objetivos pré-definidos.
Direito como arranjo institucional	Muito embora a Resolução instituidora não deixasse claro os arranjos institucionais, as normativas posteriores definiram o mapa de responsabilidades e tarefas no PCD.

Fonte: Coutinho (2013), criada pelo autor

Quanto aos papéis do direito nas PP, quase todos os itens estão contemplados na íntegra, à exceção da vocalização de demandas, papel que o PCD cumpre parcialmente, pois não há interação com a sociedade civil. O PCD não assegura a

participação ativa de todos os interessados, não há mecanismos participação, interação, não está aberto aos *inputs* de uma pluralidade de atores. Dessa forma, fica insulado nos anéis burocráticos do próprio STF (Coutinho, 2013).



Ao analisar outros aspectos da abordagem DPP (Bucci, 2006, 2008, 2013 e 2023; Coutinho, 2013), é possível extrair que houve uma clara definição de um problema a ser enfrentado: a desinformação. Também fica clara a proposta de implementação da PP, considerando as ações indicadas na Resolução instituidora, tanto no âmbito organizacional quando no comunicacional.

No plano macroinstitucional, muito embora Bucci (2013, p. 37) mencione que esse plano “compreende o governo propriamente”, é possível realizar uma adaptação, considerando o STF nesse plano, pois é a Corte, representada institucionalmente por sua Presidência, o motor do PCD. Verificou-se que, desde a implementação do PCD, todas as gestões posteriores o impulsionaram.

No plano meso, é possível identificar, na Resolução de 2024, os arranjos institucionais, envolvendo e articulando a Secretaria-Geral da Presidência, a Secretaria de Relações com a Sociedade, a Coordenadoria de Combate à Desinformação e o Comitê de Supervisão, com clareza quanto à composição e articulações.

No plano micro, as ações estão elencadas na Resolução instituidora e na página específica do PCD.

Considera-se que o PCD no âmbito do STF,

atende a maioria dos itens propostos no quadro analítico de referências DPP, havendo, contudo, espaços para melhorias no que diz respeito à dimensão econômica, com a previsão de orçamento específico para o programa, bem como na estratégia de implantação, estabelecendo canais de diálogo com o cidadão.

4 considerações finais

O artigo objetivou apresentar o referencial teórico-metodológico DPP, indicando que essa abordagem pode ser utilizada para a análise de PPC de forma inovadora na América Latina.

Por meio de um mapeamento exploratório no Portal de Periódicos da Capes e na base de dados Latindex, constatou-se que não há nenhum trabalho que aborde a perspectiva do DPP para a análise de PPC.

Após a apresentação do DPP, a análise empírica concentrou-se no desenho jurídico-institucional do PCD, utilizando, especialmente, o Quadro de Referência de Bucci (2023) e a tipologia dos papéis do direito nas PP de Coutinho (2013).

Após a análise empírica, o artigo conclui que a abordagem DPP pode privilegiar uma reflexão metodológica autônoma e inovadora para a análise das PPC na América Latina.

Referências

Brasil. Supremo Tribunal Federal. (2021). Resolução n. 742, de 27 de agosto de 2021. Institui a Política de Comunicação Social do Supremo Tribunal Federal.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. (2024). Resolução n. 851, de 11 de outubro de 2024. Altera a Resolução n.º 742, de 27 de agosto de 2021.

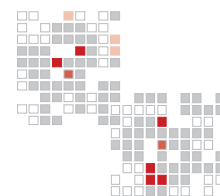
Brasil. Supremo Tribunal Federal. (2024). Portaria n. 197, de 11 de outubro de 2024. Estabelece a composição do Comitê de Supervisão do Programa de Combate à Desinformação no âmbito do Supremo Tribunal Federal (PCD/STF) e dá outras providências.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. (s.d.). Programa de Combate à Desinformação. Recuperado em 26 de junho de 2026, de <https://portal.stf.jus.br/hotsites/desinformacao/>

Bucci, M. P. D. (2006). O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. D. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva.

Bucci, M. P. D. (2008). Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FORINI, C.; ESTEVES, J. C. dos S.; DIAS, M. T. F. (ORGS). Políticas públicas: possibilidade e limites. Belo Horizonte: Fórum.

Bucci, M. P. D. (2013). Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. São Paulo: Saraiva.



Bucci, M. P. D. et al. (2023). A abordagem Direito e Políticas Públicas no Brasil: quadros analíticos. Revista Campo de Públicas: conexões e experiências, v. 2, n. 1, p. 107-116.

Coutinho, D. R. (2013). O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, E; FARIA, C. A. P. de (org.). A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Ed. UNESP; Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz.

Grau, E. R. (2003). O direito posto e o direito pressuposto. 5 ed. São Paulo: Malheiros.

Ramos, E. da S. (2007). Controle jurisdicional de políticas públicas: a efetivação dos direitos sociais à luz da Constituição Brasileira de 1988. Revista da Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, v. 102, p. 327-356.

Artigo enviado em 13/11/2025 e aceito em 25/06/2026.

