

## A ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: QUADROS ANALÍTICOS

Maria Paula Dallari Bucci<sup>1</sup>

### Resumo

O artigo tem por objetivo apresentar ao Campo de Públicas, de forma consolidada, a trajetória de pesquisa e algumas contribuições da abordagem Direito e Políticas Públicas. Baseado em pesquisa bibliográfica, ele se inicia analisando as transformações do *welfare state*, que deram ensejo à necessidade de incorporar a figura das políticas públicas ao instrumental jurídico. Nos países de redemocratização tardia, o sentido das políticas públicas é dúbio, entre a modernização administrativa conservadora, focada em medidas de gestão pública, de um lado, e a organização de serviços públicos de cobertura ampla, com uma dimensão participativa, de outro. Essa tensão corresponde a uma pauta específica no campo do Direito, decorrente da centralidade dos direitos nas constituições da segunda metade do século XX, com demanda de maior efetividade, o que se refletiu também na criação das cortes constitucionais, às quais foram atribuídos poderes de controle amplos. A atuação do direito para a produção de resultados sociais – indo além do regramento formal que vigorava até então – reclama uma conceituação jurídica mais precisa das políticas públicas. A abordagem Direito e Políticas Públicas propõe esquemas teóricos e *frameworks* voltados a preencher essa demanda, buscando simplificar a sua identificação e operação, instrumental analítico útil para sistematizar as características e os efeitos do direito integrado às políticas públicas. Esse repertório é parte do legado institucional democrático produzido no Brasil desde a Constituição de 1988, que serve de referência para a reconstrução das políticas públicas.

**Palavras-chave:** Direito e Políticas Públicas. Estado social. Direitos sociais. Abordagem Direito e Políticas Públicas.

### Abstract

The article aims to present to the Public Field, in a consolidated way, the research trajectory and some contributions of the Law and Public Policy Approach. Based on bibliographical research, it begins by analyzing the transformations of the Welfare state, which gave rise to the need to incorporate the figure of public policies into the legal instrument. In countries of late redemocratization, the meaning of public policies is dubious, between conservative administrative modernization, focused on public management measures, on the one hand, and organization of public services of wide coverage, with a participatory dimension, on the other. This tension corresponds to a specific agenda in the field of law, arising from the centrality of rights in the constitutions of the second half of the 20th century, with a demand for greater effectiveness that also reflected in the creation of the Constitutional Courts, with broad control powers. The action of the law to produce social results - going beyond the formal rule that prevailed until then - demands a more precise legal conceptualization of public policies. The Law and Public Policy Approach proposes theoretical schemes and frameworks to fill this demand, seeking to simplify its identification and operation. This analytical instrument is useful to systematize the law's characteristics and effects integrated into public policies. This repertoire is part of the democratic institutional legacy produced in Brazil since the 1988 Constitution, which serves as a reference for the reconstruction of public policies.

**Keywords:** Law and public policy. Welfare state. Social rights. Law and public policy (LPP) approach.

---

<sup>1</sup> Professora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Livre-docente e doutora pela USP. Foi Secretária de Educação Superior (2008-2010), Consultora Jurídica do Ministério da Educação (2005-2008), Procuradora Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) (2003-2005) e Procuradora da Universidade de São Paulo.

## **INTRODUÇÃO: POLÍTICAS PÚBLICAS E ESTADO SOCIAL**

As Políticas Públicas são um fenômeno do século XX, que passou a ser estudado de forma sistemática pela ciência política norte-americana depois dos anos 1950. A área jurídica, embora registre alguma reflexão sobre o tema no período, só passa a se ocupar delas com mais frequência a partir dos anos 1980. Originalmente, o sentido do seu estudo era uma análise mais acurada do que se passava no interior do aparelho governamental até que uma demanda da sociedade se transformasse em resposta do Estado. Isso se deu no contexto do *New Deal* nos EUA e posteriormente do *welfare state* nos países europeus avançados, modelo em que o Estado tem relação próxima com a sociedade atuando ativamente no plano da economia e criando condições para a realização de direitos sociais.

Mas a relação das políticas públicas com os tipos de Estado social não é uniforme. Se nos EUA a figura é associada com a ampliação do papel do governo sob Roosevelt, no contexto europeu seu aparecimento é posterior, representando a diversificação de modos de ação governamental que sucede o declínio dos “trinta anos gloriosos”, como é costume referir-se ao auge da bonança econômica e social no período entre o fim da guerra e os choques do petróleo de 1973. Ainda assim, alguns efeitos dessa mudança de papéis e estratégias estatais sobre o direito são comuns, como a intensificação das relações público-privadas e os problemas de direção e descentralização das decisões, com a manutenção da autonomia das unidades descentralizadas, como evidencia a revisão bibliográfica sobre Direito e Políticas Públicas realizada na Seção 2. Nos países que viveram a redemocratização tardia, com novas constituições no final do século XX, caso do Brasil e de outros países da América Latina, Europa do leste e África, o movimento em prol da (re)construção do Estado social disputa com as iniciativas neoliberais patrocinadas pelas agências internacionais para as crises do final da década de 1990. O sentido das políticas públicas nesse contexto é dubio, entre formas contemporâneas de modernização administrativa conservadora, com aproximação da política e da gestão pública, e a organização de serviços públicos de cobertura ampla, associada a uma dimensão participativa, debate apresentado na Seção 3.

A expressão dessa tensão, no campo jurídico, assume feição peculiar. As constituições da redemocratização têm, como característica, a centralidade dos direitos e a fiscalização de sua efetividade por comandos dirigidos ao poder legislativo, cuja execução é submetida ao controle dos tribunais ou das cortes constitucionais, com poderes amplos (SEÇÃO 4). Isso, combinado com a valorização dos direitos sociais como caminho para a redução das desigualdades e inclusão social, impõe uma conceituação jurídica mais precisa das políticas públicas, conforme tratado na Seção 5. Mas dada a complexidade da figura e suas incontáveis variações, como expediente metodológico a conceituação demanda complementação por formas de

representação capazes de simplificar a aproximação cognitiva do objeto. Esse é o propósito dos *frameworks* apresentados na Seção 6.

Finalmente, a construção democrática cercada de instabilidades nas últimas décadas foi também tempo de experimentação e consolidação da figura das políticas públicas como formas de integrar política, participação social, gestão pública, economia e direito. Apesar de todas as dificuldades e limitações, o Brasil logrou construir políticas estruturantes no campo social, na forma de sistemas nacionais ou organizações similares, nos campos da saúde, assistência social e educação, resultantes de uma construção federativa pactuada. Essa experiência representa um legado institucional de grande importância como referência para a reconstrução política, social e jurídica que se segue à pandemia e à onda autoritária, revertendo o desmonte dos avanços sociais e ambientais das últimas décadas (GOMIDE; SILVA; LEOPOLDI, 2023; ANESP, 2022; RUIZ, 2021). Essa é a reflexão das considerações finais, na Seção 7.

Este artigo se estrutura a partir de reflexões anteriores, que foram se sucedendo numa trajetória de pesquisa de vinte anos (BUCCI, 2002), aqui reelaboradas em conjunto, de forma amadurecida, como lastro do que vem se consolidando como abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP)<sup>1</sup>. Apresentá-las ao Campo de Públicas desafia-nos a rever argumentos já trabalhados pela perspectiva jurídica, buscando apresentá-los de forma compreensível a uma visão externa ao Direito. A metodologia adotada é a pesquisa bibliográfica, predominantemente de Direito Público, em diálogo com a bibliografia das áreas afins que deu suporte à formação do referencial conceitual da abordagem DPP.

A abordagem DPP tem vocação aplicada (BUCCI, 2019), voltada à análise de problemas concretos e à contribuição para a produção de soluções. Seu propósito é colaborar com a construção institucional do Estado, na perspectiva democrática e da realização dos direitos fundamentais. Seu objeto é a ação governamental coordenada e em escala ampla, atuando sobre problemas complexos, em estratégias juridicamente informadas, para estender os direitos e a democracia a todos.

No campo jurídico, busca-se entender as novas configurações do Estado, seus papéis e modos de ação, não mais redutíveis à pirâmide normativa tradicional e à exclusividade das fontes estatais do direito. O objetivo é examinar as conexões entre os aspectos políticos e jurídicos dos novos padrões de ação governamental, documentando-os e analisando-os, para compreendê-los de forma sistemática. A abordagem DPP buscar dar suporte a uma perspectiva prescritiva, voltada a subsidiar a produção de proposições juridicamente bem formuladas e

---

<sup>1</sup> Este artigo sintetiza e retrabalha argumentos apresentados em textos anteriores, especificamente Bucci (2022), publicado na Colômbia, Bucci (2019), Sessões III e IV e Bucci (2006). A autora agradece os comentários do parecerista da Revista Campo de Públicas, que contribuíram para o aprimoramento do texto.

adequadamente fundamentadas, visando transformações jurídico-institucionais para o fortalecimento democrático.

## **O ESTADO SOCIAL E AS BASES TEÓRICAS DA ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>2</sup>**

A produção teórica específica sobre a relação entre Direito e Políticas Públicas é relativamente escassa e, até onde se pode pesquisar (SOUZA; BUCCI, 2019), seu alcance é limitado, com poucos seguidores. Destacam-se, pela profundidade, as contribuições individuais de William Clune, professor aposentado estadunidense, e Charles-Albert Morand, suíço, já falecido. Mais recentemente, há obras monográficas de Kevin Fandl (2019), nos EUA, e Pellissery, Mathew, Govindjee e Narrain (2020), autores da Índia e África do Sul, as quais, no entanto, não têm a mesma densidade. Em resumo, trata-se de produção dispersa, sem referência a um corpo teórico ou metodológico comum e sem caráter sistemático capaz de orientar o desenvolvimento de uma produção mais consistente para a abordagem Direito e Políticas Públicas (BUCCI, 2019).

Clune (1983, 1993, 2011)<sup>3</sup>, professor da Universidade de Wisconsin, tem diversos artigos sobre o assunto, partindo do *welfare state* americano para analisar suas influências sobre o mundo jurídico, em especial a sua politização, sob influência do movimento do realismo jurídico. O *Law and Public Policy* surge no bojo nos estudos interdisciplinares – *Law and Economics*, *Law and Development* e várias experiências de “*Law-and-x*” – no movimento reformista estadunidense que se segue à década de 1930, e, com mais intensidade, à segunda guerra (KENNEDY, 1983; CLUNE, 1993, 2011). Nesse período, houve uma onda de expansão do Direito Público, que se combina com outras inovações pedagógicas, como as clínicas jurídicas<sup>4</sup>, visando produzir uma cultura jurídica que fizesse frente ao direito do *laissez faire* do séc. XIX, baseado nos conceitos de propriedade, contratos e responsabilidade civil (*torts*). Mais tarde, segundo Kennedy, o conservadorismo esvaziaria essa linha, com um reformismo moderado *ad hoc*, utilitarista e desintegrado e a partir daí, a *policy analysis* passaria a ser banalizada, perdendo seu sentido transformador: “Não há regra que não possa ser legitimada pela referência a um conjunto de políticas sociais.” (KENNEDY, 1983, p. 8). Mas Clune entende que o núcleo conservador da formação jurídica seguiria sendo influenciado pela “periferia” reformista, à semelhança do que ocorria com o próprio Estado, e a dinâmica progressista se aia (CLUNE, 2011, p. 192). Em sua opinião, a engenharia social do *Law and Public Policy* teve influência duradoura nos EUA, especialmente no seguinte: a) estruturação do direito em torno dos grandes problemas

---

<sup>2</sup> Este tópico resume, reelabora e atualiza argumentos desenvolvidos em Bucci, (2019), Seção III.

<sup>3</sup> A obra do prof. Clune vem sendo traduzida e publicada no Brasil, v. Clune (2021a, 2021b, 2021c).

<sup>4</sup> As clínicas jurídicas eram serviços de atendimento à população carente, criados para proporcionar “aos estudantes de classe média experiências de contato direto com a vida real dos pobres” (KENNEDY, 1983, p.7).

de desempenho econômico (regulação da economia, transferências de renda, saúde, educação e formação profissional, emprego, meio ambiente etc.), o que persiste ao longo do tempo, gerando economias de escala na organização de grandes agregados sociais; b) cooperação social e formação de consensos para a obtenção de resultados sociais positivos; c) relação de cooperação do Estado com o setor privado, baseada em sinalização, incentivos e negociação; d) direção central que busca compatibilidade com a autonomia de execução, por meio de delegação e descentralização, além de monitoramento baseado em informação, e planejamento; e) modificação da organização da política, pressionada por demandas de desempenho em áreas específicas de *policy making*, com agências especializadas para agregações de interesses mais ordenadas e coerentes, envolvendo sindicatos e partidos políticos, por exemplo (CLUNE, 1993, p. 9-13).

Clune observa uma profunda mudança no direito, com o formalismo e a doutrina tradicionais cedendo espaço para o consequencialismo e o instrumentalismo<sup>5</sup>. Isso afeta, especialmente, a interpretação jurídica, em especial nos tribunais: qual seria o papel deles num direito que toma por referência o desempenho social, descrito pela *policy analysis*? Além disso, a falha em entregar resultados pode colocar em tensão a legitimação jurídica. Quando se adota a retórica das consequências sociais sem atenção às realidades empíricas, o direito se arrisca ao colapso, mantendo funções apenas simbólicas. Isso mina a responsividade social que deveria estar na base das políticas públicas, provocando a perda de independência do direito como fonte de sentido. Por outro lado, o direito preservou sua integridade em políticas institucionalizadas em estruturas grandes e relativamente estáveis, em que as consequências sociais são mais observáveis, em função de um sentido geral que pode ser percebido no desenho das leis e sua história legislativa (CLUNE, 1993, p. 19-22).

No caso brasileiro, a persistência das estruturas legais ao longo do tempo – a exemplo dos grandes sistemas de políticas públicas (SALES, 2022) – tem sido um dilema para a teoria jurídica das políticas públicas. Do ponto de vista jurídico, é muito distinta a operação desses sistemas de caráter permanente (políticas de Estado) os programas de ação governamental que têm sido adotados como delimitador conceitual da política pública em relação ao entorno jurídico-institucional (ver itens 5 e 6, abaixo). Geralmente, uma política nasce “de governo” e se transforma em “de Estado”, na medida em que assume uma institucionalização mais completa, passando a depender menos das forças políticas que patrocinaram o seu nascimento (BUCCI, 2013).

---

<sup>5</sup> A expressão original é *social engineering*, aqui traduzida como *instrumentalismo*, mais próxima do que se passa no contexto jurídico brasileiro.

Um aspecto a destacar na obra de Clune, que diferencia sua perspectiva da adotada em DPP no Brasil, é o papel que ele reserva ao mercado na realização de políticas públicas: “Embora o mercado seja, em certo sentido, a origem ou o modelo principal, das instituições jurídicas na área da política pública, dificilmente ele é o instrumento exclusivo. De certa maneira, o problema central das políticas públicas consiste em imitar características de comércio em áreas onde os mercados não funcionam.” (CLUNE, 2021c, p. 74). Esse aspecto, diga-se, nos distancia de Clune e nos aproxima de outros raros trabalhos sobre DPP produzidos no Sul Global (MATHEW; PELLISSERY; NARRAIN, 2020) em que o Estado tem uma missão central e o papel do mercado é tido como secundário para uma perspectiva de política pública.

Um sentido que nos aproxima da perspectiva de Clune e faz de sua obra uma referência importante para a DPP no Brasil é demanda de “rematerialização do direito”, isto é, de legitimação da ordem jurídica com base no cumprimento dos objetivos definidos na Constituição e nas leis. Como no *welfare state* esses objetivos deixaram de ser um problema meramente político e passaram a ser definidos em normas, isso provocou uma mudança profunda no direito em direção a várias formas de pragmatismo. Dentre elas, destaca-se o consequencialismo, que no Brasil foi alçado à condição de garantia legal<sup>6</sup>.

A contribuição de Clune sobre o papel dos juristas na implementação das políticas públicas (CLUNE, 2021a) tem sido inspiradora para compreender os processos de integração dos elementos políticos à formação das normas, não apenas no processo legislativo tradicional, na arena do Congresso, mas em todas as etapas de regulamentação do seu texto que se seguem, podendo viabilizar ou bloquear a execução de um comando legal (RUIZ, 2021; SALES, 2022).

Outro autor de referência para a abordagem DPP é Charles Albert Morand, que adota uma perspectiva inteiramente distinta, afinada a uma visão europeia do direito. Em *Le Droit Neo-Moderne des Politiques Publiques*, derradeira obra, publicada em 1999 pelo professor da Universidade de Genebra, ele examina o efeito das políticas públicas sobre o Estado, buscando

---

<sup>6</sup> Referência à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-LINDB, Lei nº 13.665/2018, especialmente os arts. 20 a 22:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. [...].

compreender as transformações dos anos 1990, quando a globalização e a financeirização do capitalismo mundial, de um lado, e os novos arranjos jurídico-institucionais da União Europeia, de outro, alteraram profundamente o direito.

Relacionando a evolução do Estado à expansão da figura das políticas públicas, importada da experiência norte-americana para o contexto europeu, ele identifica as técnicas de intervenção jurídica que vão sendo criadas e modificadas em paralelo às alterações da relação entre Estado e sociedade.

O autor propõe uma tipologia que relaciona o Estado à forma jurídica dominante em cada período. No *welfare state* ou Estado-providência, o instrumental jurídico predominante seria voltado à prestação direta de serviços públicos, surgindo o intervencionismo que suaviza a coerção típica da ordem jurídica liberal do séc. XIX. Na fase seguinte, quando o Estado deixa de prestar com exclusividade esses serviços, a tônica seriam os programas finalísticos, voltados a induzir a sua realização por entes privados, naquilo que Morand chama de *Estado indutor*. Posteriormente, no chamado *Estado reflexivo* teriam surgido os programas relacionais de longo prazo. Não há um corte temporal separando nitidamente essas fases; os diferentes modos de ação convivem no tempo, aplicados de acordo com a adequação a uma ou outra técnica. Os programas finalísticos e os instrumentos de planejamento se desenvolvem no Direito Urbanístico e no Direito Ambiental, por exemplo, mas são inadequados a áreas como o Direito da Concorrência, em que as informações estratégicas das empresas são ser refratárias a diretrizes públicas de transparência.

O *direito moderno*, isto é, aquele próprio do Estado liberal, cede lugar ao direito *neomoderno*, como resultante das inovações trazidas pelas políticas públicas, em especial: a) a combinação de prescrição e persuasão; b) a adoção de normas de desempenho somando-se ou substituindo-se a critérios de regularidade formal; c) adoção de uma normatividade indutora, instrumentalizando-se o jurídico pela política e pela economia; d) a combinação de formas de direito público e privado; ampliação do uso de figuras equivalentes às do mercado, privatizando-se as modalidades de ação pública; e e) a prática jurídica de sopesamento de interesses estimulando o emprego de meios contratuais, em detrimento dos instrumentos unilaterais. O panorama jurídico que se forma é o de “um direito em migalhas gerando uma imensa necessidade de coordenação” (MORAND, 1999).

Com isso, na mesma linha de Clune, entende Morand que teria sido retirada do direito à transcendência, mesmo simbólica, e ele teria deixado de ser “o portador privilegiado de valores e de verdades universais para se tornar ‘meio ordinário da ação do Estado, ao lado do dinheiro e da informação.’” (CAILLOSSE, 1999, p. 513-514). Haveria um “derretimento” do caráter unificador do direito, fenômeno, de resto, mais geral no Estado social (EWALD, 1988). Mas isso



não desperta em Morand a nostalgia da ordem jurídica liberal e sua previsibilidade; “o direito das políticas públicas não representa uma degradação do modelo de direito moderno, mas a irrupção de uma nova figura da racionalidade jurídica na qual o direito está inteiramente fundado no imperativo da eficácia” (MORAND, 1999, p. 189). O problema é que “as ferramentas mentais cujo uso foi perpetuado pelos juristas não foram pensadas para apreender a realidade complexa e aleatória das políticas públicas.” (CAILLOSSE, 1999, p. 514).

Morand procura enfrentar essa limitação. Em relação à conciliação entre autonomia e direção, também destacada por Clune (1993), observa que em vez de intervir do exterior impondo autoritariamente suas soluções, o estado pode criar estruturas interiores reflexivas ao sistema que ele quer orientar (*autopoiese*), por meio de programas relacionais (MORAND, 1999, p. 132). A contratualização passa a estar presente tanto na formação, como na implementação e aplicação do direito. No processo de formação da lei, reforça-se o sentido corporativo, em que a necessidade de acordo com os grupos envolvidos funciona como sanção invertida, isto é, como uma ameaça pesando sobre o governo e o parlamento. No nível regulamentar, o governo e os grupos privados podem aparecer como coautores de um ato, o que Morand denomina de “conormatividade”. Isso não se confunde com o pluralismo normativo, em que várias ordens normativas convivem com a estatal (exemplo: nova *lex mercatoria*, *lex informatica*, *lex sportiva internationalis*) além de serem criados novos regramentos de implementação, tais como a autorregulação dirigida (MORAND, 1999). A valorização do processo de produção das normas dá margem ao crescimento da Teoria da Legislação ou Legística, em relação ao qual Alexander Flückiger, um continuador da obra de Morand, afirma:

[...] num contexto cada vez mais mergulhado em normas sem coerção [*droit souple/soft law*] que desafiam o legislador: uma legística que deverá se inscrever no coração do Estado de direito e da democracia numa governança multiníveis na era do direito global. Os legisladores serão obrigados a desenvolver, dentro das políticas públicas que eles instauram, estratégias de impacto necessariamente menos diretas, mais suaves [*souples*], menos espetaculares para tentar se impor democraticamente. A força da lei estará numa reapropriação estratégica de todos os instrumentos de ação à sua disposição, jurídicos e não jurídicos, públicos ou privados, unilaterais ou cooperativos, normativos ou materiais, fortes ou fracos, coercitivos ou não: a legislação se torna o maestro da regulação. Uma legística que ultrapassa o simples texto, voltada à substância da norma para assegurar um impacto tão justo quanto eficaz. (FLUECKIGER, 2019, p. X, tradução da autora)

A despeito da riqueza analítica – e talvez por causa dela e de sua complexidade – sua utilização sistemática sobre o direito e suas relações com as Políticas Públicas ainda carece de um quadro teórico mais estabelecido. O “direito labirinto à espera de uma teoria” (AUER *et al.*,



2001) parece inspirar mais receio do que sedução acadêmica, o que pode explicar as descontinuidades na pesquisa em Direito e Políticas Públicas.

## **OS PAPÉIS DO ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

O tema das políticas públicas surge num contexto de alteração profunda das relações entre o Estado e a sociedade. Nas economias centrais, o declínio da economia industrial e seus efeitos sobre as relações de trabalho além do crescimento da economia financeira repercutem sobre a vida social, agravando a crise do Estado iniciada nos anos 1980. No Brasil, em sentido oposto, a transição para a democracia e a Constituição de 1988 implicam a revalorização do Estado, com reformas, criação de capacidades e distribuição de responsabilidades em todas as esferas de governo. Isso aproxima a agenda política da pesquisa aplicada (ALMEIDA, 2007, p. 9; MARQUES; FARIA, 2013).

A efetivação da Constituição social é percebida diferentemente entre a área jurídica e as demais ciências sociais. Para o mundo do Direito, as disposições constitucionais são mandatórias; trata-se de uma ordem deontológica, de *dever ser*, que obriga o Estado a atuar sobre a economia e a política (BONAVIDES, 2009). Já nos universos econômico e político, a percepção é distinta: o *ser* conta mais que o *dever ser*.

O *welfare state* floresce nas economias centrais com o capitalismo do século XX, no processo de industrialização que conta, além do Estado prestador de serviços públicos, com o movimento sindical e partidos políticos de esquerda (ESPING-ANDERSEN, 1991). Diferentes combinações entre Estado, mercado e família explicam variações no tempo e espaço, numa tipologia em que se distinguem as experiências liberais (EUA, Reino Unido, Austrália, Canadá e Nova Zelândia) das conservadoras (Alemanha, Áustria, França, Holanda e Bélgica) e das propriamente social-democratas (Dinamarca, Noruega, Suécia e Finlândia) (ESPING-ANDERSEN, 1991; KERSTENETZKY; GUEDES, 2018). Com base nessa visão histórica, posteriormente se estende o qualificativo Estado *social* para fora das economias centrais, aos “países retardatários” da América Latina, Ásia e na periferia europeia, na medida em que se expandem as políticas de proteção social e ações de desenvolvimento (KERSTENETZKY; GUEDES, 2018; DRAIBE, 2007; DRAIBE; RIESGO, 2011).

O Brasil se integra a esse grupo, em virtude da pactuação, na Constituição de 1988, da reforma do sistema herdado do autoritarismo, baseado na “cidadania regulada” de Wanderley Guilherme dos Santos (1979, p. 75), em que a proteção social era reservada aos formalmente empregados, na linha do que ocorrera na Alemanha e na França no início do século XX, evidentemente insuficiente para as demandas que emergiam na democratização brasileira às vésperas do séc. XXI (ARRETCHE, 2018). Desafio adicional era materializar a Constituição social

ao tempo em que suas fontes de inspiração nos Estados desenvolvidos entravam em declínio, com a guinada para a financeirização desregulada que, a partir daí, passou a tensionar o espaço político e jurídico dos Estados nacionais. A influência desse movimento sobre o direito brasileiro, no final da década de 1990, é marcante, com o primeiro grande ciclo de emendas constitucionais, tratando das privatizações e da criação das agências reguladoras, num contexto de ajuste fiscal, restrições à intervenção do Estado na economia e introdução de políticas focalizadas (SOUZA, 2007, p. 65).

Para os críticos, as políticas públicas que surgiam nesse cenário seriam parte de um “Estado neoliberal, pautado e condicionado pelo mercado, ou seja, a economia de mercado determina as decisões políticas e jurídicas, relativizando a autoridade governamental” (BERCOVICI, 2004, p. 177). A reforma de grande parte da Constituição econômica teria resultado no repasse de tarefas ao mercado e o esvaziamento da política pelo direito. Em resumo, ao pretender aproximação técnica para problemas essencialmente políticos, isto é, condicionados pelo poder, as políticas públicas constituiriam formas despolitizadas de atuação do Estado.

Essa interpretação, no entanto, não prevaleceu, diante do entendimento das políticas públicas como “o braço executivo de direitos expressos na Constituição” (KERSTENETZKY, 2014, p. 2), expressão de sua dimensão progressista. As políticas públicas estariam subjacentes à ideologia democrática e inclusiva da Constituição, na linha de seu modelo inspirador, a Constituição portuguesa de 1976. A base desse entendimento é a teoria da constituição dirigente (CANOTILHO, 1994), forjada no processo de redemocratização de Portugal e absorvida pela teoria constitucional brasileira.

A constituição dirigente marca uma decisiva distância em relação ao entendimento da *política* como domínio juridicamente livre e constitucionalmente desvinculado: a vinculação jurídico-constitucional dos atos de direção política não é apenas uma *vinculação através de limites*, mas uma verdadeira vinculação material [...]. Neste sentido, a *constituição programático-dirigente não substitui a política, mas torna-se premissa material da política*. (CANOTILHO, 1994, p. 487, grifo nosso).

Esse foi o sentido que se consagrou na abordagem DPP: as políticas públicas são expedientes de coordenação estratégica da ação governamental, em seus vários focos de competência e decisão (União, Estados, municípios, entes privados), sem os quais seria impossível materializar os direitos fundamentais. Dito de outro modo, seu propósito é concretizar “a constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais” (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 19).

Outra crítica à abordagem DPP se baseia numa segunda objeção, relativa à substituição de referências às *políticas sociais*, típicas do Estado de bem-estar social, pelas *políticas públicas*, que seriam uma importação do gerencialismo, o que as tornaria versões menos politizadas daquelas. Mas esse entendimento também foi superado. Célia Lessa Kerstenetzky adota a expressão conjugada *políticas públicas sociais*, em capítulo com esse título, sem maior dificuldade (KERSTENETZKY, 2014, p. 2). Na mesma linha, Celina Souza entende haver complementaridade entre ambas (SOUZA, 2007, p. 71) e termina por utilizar a locução *políticas públicas* (SOUZA, 2018), na prática tomando ambas por sinônimas, o que ocorre também com outros autores (CANOTILHO, 2008, p. 135). Em síntese, parece ter havido um alargamento semântico com a locução *políticas públicas*, passando a abarcar o sentido originalmente atribuído às *políticas sociais*. Mesmo a menção às *políticas sociais* no art. 193, parágrafo único da Constituição, introduzida pela Emenda Constitucional nº 108/2020, não altera esse sentido.

A politização ou despolitização das políticas públicas depende mais de seus resultados efetivos e do balanço de forças sociais que as sustenta. O conflito social se apresenta em bases setoriais, assim como a mobilização da sociedade civil e a participação de redes de interesses, em alianças estratégicas que sustentam por programas e arranjos específicos (BUCCI; COUTINHO, 2017). O histórico de participação é fator de legitimação e aumenta a condição de resiliência dos programas diante de retrocessos políticos. Esse conjunto é que dá o sentido político geral de um governo.

## **OS DIREITOS SOCIAIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INOVAÇÕES NO PARADIGMA JURÍDICO DO ESTADO LIBERAL**

A necessidade de compreender as políticas públicas no Direito se intensifica com a demanda de concretização dos direitos sociais. Segundo a concepção tradicional, os direitos individuais (liberdades de expressão, de associação etc., ditos *de primeira geração*<sup>7</sup>), requerem abstenções, a segurança de que nenhuma instituição ou indivíduo perturbaria seu gozo. Entretanto, os direitos econômicos, sociais e culturais (*de segunda geração*), que surgem a partir da Constituição mexicana, de 1917 e da Constituição de Weimar, de 1919 são direitos-meio, cuja função é assegurar que toda pessoa tenha condições de gozar os demais direitos. Os direitos *de terceira geração*, (direito ao meio-ambiente, à biodiversidade e ao desenvolvimento etc.) são concebidos no curso de um processo de ampliação dos direitos humanos, em perspectiva mais

---

<sup>7</sup> Apesar da crítica ao modelo de *gerações* de direitos fundamentais, sua simplicidade e clareza em relação à carga histórica que os define justifica sua utilização. Isso não significa, evidentemente, que algumas gerações sejam menos exigíveis que outras (tradicionalmente, os direitos sociais seriam apenas “programáticos”, isto é, intenções cujo cumprimento estaria sujeito a decisões políticas de implementação no futuro).

abrangente em espaço e tempo, por isso são intitulados *direitos transgeracionais*. Ao mesmo tempo em que se multiplicam as formas de opressão, tanto pelo Estado quanto por agentes econômicos, busca-se o reconhecimento de novos direitos fundamentais como formas de contraposição e defesa.

A “inflação de direitos” é criticada pelos conservadores como irrealista, uma vez que essas aspirações sociais dependeriam de variáveis estranhas ao direito, tais como a macroeconomia, a organização dos setores produtivos e a inserção do Estado na geopolítica mundial. Para os países em desenvolvimento, o rol de direitos inspirado nas declarações internacionais constituiria ideal irrealizável e fator de perda de competitividade, em razão da limitação de meios para custear dispendiosos serviços públicos de educação, saúde e seguridade social, o que já teria ocorrido com os declinantes do Estado de bem-estar europeu. Mas se essa tese já não é sustentável para os países desenvolvidos, que buscam estratégias de renovação do *welfare state* (HEMERIJCK, 2017), menos ainda nos países em desenvolvimento, em que não é o Estado social, mas a falta dele a responsável pela reduzida competitividade – dada a correlação entre educação e produtividade (BANCO MUNDIAL, 2008; WEST, 2012).

A tarefa constitucional nos Estados de democratização recente é maior e mais onerosa do que naqueles em que as demandas básicas da civilização foram cumpridas há mais tempo, quando as relações sociais não estavam tão profundamente permeadas pelo direito. Além das dificuldades econômicas e políticas, sua configuração jurídica é um desafio particular; o *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, de 1966, alude à sua realização progressiva, silenciando sobre as garantias<sup>8</sup>. No plano nacional, essa falta de garantias significa que eles não consubstanciam direitos subjetivos – cujo descumprimento gera direito de ação frente ao Estado – mas dependem de “tarefas de Estado”, programas sujeitos a margens legislativas e políticas de configuração (HESSE, 1996, p. 97). Mas isso não pode ser interpretado como se os direitos sociais fossem normas sem eficácia: as normas constitucionais devem imperativamente ser realizadas; quando o texto constitucional não institui as tarefas de realização, cabe ao legislador infraconstitucional fazê-lo. O mandamento constitucional continua existindo. Não cabe à discricção da maioria parlamentar executá-lo ou não. Mas o detalhe do que deva ser feito não está tão predeterminado que não exista margem para a busca da melhor alternativa (BENDA, 1996).

---

<sup>8</sup> Art. 2º- 1. Cada Estado-parte do pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio quanto pela assistência e pela cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas. (ALVES, 1997, p. 75).

Robert Alexy define os direitos fundamentais como “posições tão importantes que sua outorga ou não outorga não pode recair em mãos de simples maiorias parlamentares”, e sustenta a existência de diferentes tipos de direitos a prestações: direitos a proteção; direitos a organização e procedimento e direitos a prestações fáticas (prestações em sentido estrito) (ALEXY, 2002). Reconhece que o direito a prestações normativas e a medidas estatais organizativas é controvertido perante o Tribunal Constitucional.

Se se inclui o Tribunal entre os participantes dessa discussão, pode dizer-se que ocupa uma posição intermediária no espectro de opiniões que se estende desde uma ampla rejeição: “Os direitos fundamentais não podem ser ambas as coisas [...] direitos a uma ação estatal e sua negação”, até sua aceitação mais ampla: “Em uma sociedade industrial sumamente complexa, os direitos fundamentais são direitos de participação ou não existem”.

A polêmica sobre os direitos a prestações está caracterizada por diferenças de opinião sobre o caráter e as tarefas do Estado, do Direito e da Constituição, inclusive os direitos fundamentais, como também sobre a avaliação da situação atual da sociedade. Como nela, entre outras coisas, se trata de problemas de redistribuição, sua “explosividade política” é óbvia. Em nenhum outro âmbito é tão clara a conexão entre o resultado jurídico e as valorações gerais práticas ou políticas: em nenhum outro âmbito isso é discutido tão tenazmente. É sintomático que nessa situação se fale – com intenção crítica ou positiva – da “mudança de compreensão do direito fundamental” e se demande “desdemonizar, desideologizar e desmotivizar o conceito dos direitos fundamentais sociais”. (ALEXY, 2002, p. 426-427, tradução da autora).

Por fim, os Tribunais Constitucionais representam uma importante inovação no constitucionalismo do pós-guerra para o cumprimento efetivo das Constituições. A “força normativa da Constituição”, título de conferência de Konrad Hesse (1991), antigo Presidente do Tribunal Constitucional da República Federal da Alemanha, sintetiza que as normas constitucionais não mais expressões simbólicas do pacto político, mas prescrições com força vinculante sobre a conduta de indivíduos, organizações e do Estado. Com isso, a dimensão do conflito social deixou de ser negada sob o manto de uma liberdade individual idealizada e ganhou lugar central no Judiciário, como arena de socialização política nas disputas por direitos. Isso tem sido aplicado em relação às políticas públicas, que superaram um momento inicial de contestação no Brasil, para ser submetidas a controle judicial nos mais variados temas e aspectos.

### **CONCEITUAÇÃO E CARACTERÍSTICAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITO**

O alargamento das possibilidades de controle judicial (Constituição, art. 5º, XXXV) gerou necessidade de uma conceituação mais precisa das políticas públicas. No período imediato após a promulgação da Constituição, a doutrina jurídica discutiu como se operaria esse controle

(COMPARATO, 1997), restando evidente a dificuldade de precisar seu escopo, em vista da característica política ínsita à decisão do gestor público legitimamente eleito<sup>9</sup>. A separação de poderes é argumento reiteradamente apresentado em defesa dos programas de ação, cedendo espaço mais recentemente ao argumento da deferência judicial com as escolhas administrativas (LÍRIO DO VALLE, 2020). Também foi bastante invocada “a reserva do possível”, atinente às limitações orçamentárias que restringiriam as medidas de concretização de direitos sociais.

Em vista disso, esboçou-se uma conceituação inicial de política pública (BUCCI, 2002)<sup>10</sup>, a partir da proposição de Muller e Surel (1998, p. 16)<sup>11</sup>. Posteriormente, o conceito foi ampliado, incorporando o aspecto processual, com base em Jean-Claude Thoenig<sup>12</sup>, inspirado na literatura norte-americana:

Apesar de uma simplificação drástica, a formulação de políticas públicas pode ser considerada um conjunto de processos, incluindo pelo menos (1) a definição da agenda, (2) a especificação de alternativas a partir das quais uma escolha deve ser feita, (3) uma escolha entre essas alternativas dotada de autoridade, como em uma votação legislativa ou decisão presidencial, e (4) a implementação da decisão (KINGDON, 1995, p. 2-3).<sup>13</sup>

Agregando esse aspecto, o conceito de política pública resultou com a seguinte enunciação:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados - processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

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. (BUCCI, 2006).

---

<sup>9</sup> Este tópico retoma e sintetiza argumento desenvolvido em Bucci (2006).

<sup>10</sup> “Políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.” (BUCCI, 2002, p. 239).

<sup>11</sup> “Programa de ação governamental para um setor da sociedade ou um espaço geográfico”. Os autores referem a conceituação de Mény e Thoenig, em *Politiques publiques*, 1989.

<sup>12</sup> “Programas de ação de autoridades governamentais formando um conjunto de processos e de interações concorrendo ao enfrentamento e à solução de um certo número de problemas postos na agenda das autoridades.” (THOENIG, *apud* QUERMONNE, 1985, p. 61).

<sup>13</sup> Texto original em inglês (tradução da autora): “Though a drastic oversimplification, public policy making can be considered to a set a processes, including at least (1) the setting of the agenda, (2) the specification of alternatives from which a choice is to be made, (3) an authoritative choice among those specified alternatives, as in a legislative vote or a presidential decision, and (4) the implementation of the decision” (KINGDON, 1995, p. 2-3).

Alguns autores entendem excessivamente restritivo definir como políticas públicas apenas programas governamentais, considerando que a evolução da sociedade passou a incorporar noções mais abrangentes e fluidas, como governança ou redes, que envolvem entes externos ao Estado na solução de problemas públicos, esses sim os elementos relevantes (SECCHI, 2012). 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.

Outra razão para essa opção metodológica é a existência do regime jurídico de direito público, determinado pela presença do Estado nos países da tradição jurídica continental (o que não ocorre nos países da tradição anglo-americana). A atuação governamental modifica as relações jurídicas correspondentes, afetando todo o contexto<sup>14</sup>. Também nesse sentido parece ter havido um alargamento semântico da expressão, conforme se vê na Lei do PPA 2020-2023, art. 14, e em documentos do Tribunal de Contas da União que se referem a *programa de ação governamental* como sinônimo de *política pública*. (BUCCI, 2023b, p. 8).

Quanto às características das políticas públicas, em resumo, podem ser sintetizadas as seguintes: a) ação racional- ação intencionalmente buscada; as omissões podem ser relevantes para a estratégia de um governo, mas não se qualificam como políticas públicas; b) programada/planejada- baseada em conteúdo definido por objetivos concretos, individualização de fins e tarefas, bem como seus elementos operacionais, instrumentais e procedimentais (KNOEPFEL et al., 1998), em perspectiva temporal; c) coordenada/articulada- voltada a buscar convergências e consensos entre os múltiplos interesses envolvidos; no plano formal, instrumentalizada para a harmonização dos vários polos de competência com atribuições sobre o problema; d) complexa- dependente de vários elementos e perspectivas; atenta à dimensão do conflito subjacente ao problema e da necessidade de trabalhá-lo com respeito ao contraditório das várias posições; consciente de que para atender certas prioridades, outras deixarão de ser satisfeitas, pelo menos em sua primeira escolha; e) em escala ampla- considera um grupo populacional atingido pelo mesmo problema; f) participativa- envolve necessariamente grupos e organizações externos ao Estado, tanto os diretamente interessados na política como seus beneficiários mais distantes, provocando a explicitação de divergências

---

<sup>14</sup> O aprofundamento e atualização dos argumentos sobre o entendimento dito “estadocêntrico” das políticas públicas foi feito em Bucci (2023b).



entre esses interesses; g) multidimensional e multidisciplinar- envolve várias especialidades técnicas, que correspondem a campos de conhecimento distintos, como a Política, a Economia, a Gestão Pública, o Direito, além de campos relacionados com políticas específicas, como Educação, Habitação, Saúde, Cultura etc.

As funções que o direito desempenha em relação às políticas públicas, conforme proposto por Diogo Coutinho (2013, p. 198), sintetizam-se no seguinte: a) objetivo (dimensão substantiva); b) arranjo institucional (dimensão estruturante); c) caixa de ferramentas (dimensão instrumental); d) vocalizador de demandas (dimensão legitimadora).

Sob a perspectiva da ação governamental, considerando o princípio da legalidade, segundo o qual ao Estado só é facultado agir com base em habilitação legal, a função do direito inclui: a) modelar os arranjos jurídico-institucionais; b) distribuir responsabilidades entre atores públicos e privados; c) definir formas de coordenação e articulação entre eles; d) preencher as lacunas das disposições constitucionais e legais com medidas executivas, ordenando a ação em prol dos objetivos; e) estruturar mecanismos jurídicos de controle (entre eles, o judicial), com foco nos aspectos substantivos.

#### **QUADROS ANALÍTICOS (FRAMEWORKS) DE DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

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<sup>15</sup>. Cada um deles é parcialmente explicativo, na medida em que valoriza um aspecto distinto de análise, enfatizando elementos específicos. São representações que contribuem para a progressiva estruturação do conhecimento, relacionando teoria e empiria (SABATIER, 2007, p. 9), compondo *quadros conceituais (conceptual frameworks)* baseados em um conjunto de variáveis definidas e as relações entre elas, presumivelmente responsáveis por um conjunto de fenômenos (OSTROM, 2007).<sup>16</sup>

Segundo essa inspiração, a abordagem DPP vem produzindo alguns quadros analíticos, visando a análise mais objetiva de aspectos selecionados. A condição de análise comparativa entre programas, considerando aspectos jurídicos selecionados, bem como seu cotejo com variáveis políticas ou de gestão, tanto no espaço como no tempo, é algo que pode se desenvolver com apoio nos quadros analíticos a seguir apresentados.

---

<sup>15</sup> Como a heurística das fases; o incrementalismo, de Charles Lindblom; a racionalidade limitada, de Herbert Simon; os Múltiplos Fluxos, de John Kingdon; a tipologia e as arenas decisórias, de Lowi; o Modelo da Lata de Lixo, de Cohen, March e Olsen e outros (SABATIER, 2007; MARQUES, 2013; SOUZA, 2007).

<sup>16</sup> Ele se diferencia das teorias, que apresentam um conjunto de relações mais densas e com maior coerência lógica, e dos modelos, representações de situações específicas, usualmente de escopo menos abrangente e mais preciso (idealmente matemático).

O *Quadro de Referência de Políticas Públicas* (BUCCI, 2015)<sup>17</sup> 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. Desde sua edição, o Quadro deu suporte a um razoável acervo de estudos (CHILVARQUER, 2019; HADDAD, 2019; JORGE, 2019; MALHEIROS; DUARTE, 2019; TOLEDO, 2019; VALENTE, 2019; WERNER, 2019), que demonstram tratar-se de *framework* útil para a aproximação do objeto e sua decomposição analítica.

O *Quadro de Referência* valoriza a dimensão institucional, que completa a dimensão processual das políticas públicas (BUCCI, 2013, 2015). Isso implica realçar aspectos ligados à agregação de preferências subjacente às instituições (IMMERGUT, 1996), em especial: a) a organização do programa de ação; b) os papéis institucionais, quem faz o quê, considerando-se as competências distribuídas pelas regras jurídicas e efetivamente exercidas; c) a despersonalização da iniciativa, que uma vez institucionalizada pela regra jurídica efetiva deixa de depender da vontade de seu criador e passa a se assentar sobre deveres e obrigações previstos nas normas; d) o movimento coletivo em direção à finalidade pretendida; o sucesso na agregação de interesses operada com a implementação do programa; e e) a permanência da iniciativa, que se estabiliza com a institucionalização.

**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

<sup>17</sup> Este tópico desenvolve argumentos de Bucci (2015), Bucci (2019) e Bucci (2023a).

Nome oficial do programa de ação	Marca política do programa, identificação político-partidária
	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: Dados básicos: BUCCI, 2015.  
Elaboração própria.

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. Ele não se presta, todavia, como suporte cognitivo para problemas cujas soluções ainda não estejam estruturadas, carecendo de institucionalização mínima. Para esses, foi concebido o *Quadro de Problemas de Políticas Públicas* (RUIZ; BUCCI, 2019) com o objetivo de organizar a “identificação dos grupos de interesse, processos decisórios e

instituições implicadas no objeto de análise, com o fim de identificar e delimitar os aspectos mais relevantes e característicos para o estudo jurídico de um problema público, visando à ação prospectiva”. Trabalhos que utilizaram o *Quadro de Problemas* demonstram a pertinência da proposta (DINIZ, 2020).

**Quadro 2 - Quadro de Problemas de Direito e Políticas Públicas**

Situação-problema	Situação fática considerada como problema público a demandar um programa de ação governamental
Diagnóstico situacional	Caracterização do contexto político, econômico, social, cultural no qual a solução hipotética para o problema será proposta
Solução hipotética	Idealização inicial de medida ou programa, estruturado juridicamente, que presumivelmente seja capaz de solucionar o problema
Contexto normativo	Disposições normativas (constitucionais, legais e infralegais) que regulam a política setorial na qual se insere a situação-problema; normas que criam e especificam o funcionamento das competências mais diretamente ligadas à solução hipotética
Processo decisório	Processo juridicamente regulado, estruturante da atuação do poder público, que deverá ser primordialmente acionado para a solução hipotética (processo eleitoral, processo legislativo, processo administrativo, processo orçamentário, processo judicial)
Etapa atual do processo decisório	Estágio do processo decisório relativo à política pública no qual se insere a solução hipotética (formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação)
Arena institucional	Espaço institucional no qual a controvérsia relativa à situação-problema e sua solução hipotética serão discutidas naquela etapa do processo decisório; desenho jurídico-institucional do ambiente de tomada de decisão (regras do jogo, que digam respeito às regras de articulação e coordenação dos diferentes agentes, distribuição de competências e responsabilidades)
Protagonistas	Agentes governamentais ou não-governamentais, indivíduos ou grupos de interesse favoráveis a determinada decisão sobre o problema, suas competências, atribuições, responsabilidades e grau de discricionariedade
Antagonistas	Agentes governamentais ou não-governamentais, indivíduos ou grupos de interesse contrários a determinada decisão sobre o problema, suas competências, atribuições, responsabilidades e grau de discricionariedade
Decisores	Responsáveis por tomar (ou não tomar) determinada decisão relativa à situação-problema; suas competências, atribuições, responsabilidades e grau de discricionariedade (no processo eleitoral, os candidatos e dirigentes dos partidos; no processo legislativo, os parlamentares, membros de comissões, líderes de bancadas; no processo administrativo, o ordenador de despesas, as chefias, os técnicos, os burocratas de nível

Situação-problema	Situação fática considerada como problema público a demandar um programa de ação governamental
	de rua, os gestores de contratos e parcerias; no processo judicial, os magistrados)
Recursos de barganha	Táticas e estratégias utilizadas por protagonistas e antagonistas para influenciar os decisores a tomar ou não tomar determinada decisão (como recursos financeiros, capacidade de mobilização da opinião pública, capacidade de construção de coalizões)

Fonte: Dados básicos: RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1153-1155.  
Elaboração própria.

Além desses dois quadros, que são complementares, alguns outros foram propostos na Abordagem DPP. É o caso da tipologia de formas de coordenação de políticas públicas (TOLEDO, 2022, p. 246) apresentado abaixo.

### Quadro 3: Tipos de coordenação de políticas públicas: mecanismos e riscos jurídicos

Tipo de coordenação	Mecanismo jurídico de efetivação	Riscos/desafios
Absorção (política concentrada)	-Alteração constitucional -Regulamentação legal	-Inconstitucionalidade -Bloqueio político
Direção (política regulatória)	-Alteração constitucional - Regulamentação legal	-Conflito federativo -Judicialização
Indução (política de fomento)	Medidas de incentivo, de cunho técnico ou financeiro	-Baixa adesão -Baixa efetividade
Concertação (política pactuada)	Pactos, termos de cooperação, convênios	-Assimetria de capacidades -Ausência de monitoramento -Estrutura de governança inadequada

Fonte: Dados básicos: TOLEDO, 2022, p. 246.  
Elaboração própria.

Outro exemplo é o da categorização dos expedientes jurídicos de retrocesso de políticas estabelecidas (RUIZ, 2021, p. 229-230), em cotejo com as medidas de construção correspondentes.

### Quadro 4 - Quadro analítico do desmonte de uma política pública

Dimensão	Efeito da norma que estrutura a política pública	Efeito da norma que desmonta a política pública
Organizacional	- Cria órgão executivo de gestão da política	- Transfere, funde, extingue órgão executivo de gestão da política

Dimensão	Efeito da norma que estrutura a política pública	Efeito da norma que desmonta a política pública
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atribui competência para o exercício da função administrativa</li> <li>- Aloca recursos humanos na execução das ações da política</li> <li>- Destina recursos materiais para as ações da política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reduz, extingue competência para o exercício da função administrativa</li> <li>- Demite, exonera, precariza vínculo dos recursos humanos alocados</li> <li>- Restringe recursos materiais para as ações da política</li> </ul>
Substantiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regula provisões</li> <li>- Define ofertas</li> <li>- Delimita parâmetros para a execução das ações da política</li> <li>- Determina o conteúdo das atividades, bens e serviços</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cria ações sobrepostas</li> <li>- Reduz, precariza, suprime fornecimento de bens e serviços</li> </ul>
Participativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cria instância participativa</li> <li>- Determina competência da instância de participação</li> <li>- Estipula composição do colegiado</li> <li>- Estabelece periodicidade das reuniões e encontros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Extingue instância participativa</li> <li>- Restringe competência da instância de participação</li> <li>- Altera, reduz composição do colegiado</li> <li>- Reduz, limita periodicidade das reuniões e encontros</li> <li>- Substitui caráter deliberativo para meramente consultivo</li> </ul>
Financeira	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Determina fonte de financiamento das ações</li> <li>- Vincula recursos do orçamento</li> <li>- Estipula critérios de repasses</li> <li>- Define sistemática de transferências</li> <li>- Estabelece parâmetros de custeio das ações</li> <li>- Indica padrões para a aplicação dos recursos</li> <li>- Determina processo de prestação de contas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Restringe, suprime financiamento das ações</li> <li>- Desvincula recursos do orçamento</li> <li>- Altera, extingue critérios de repasses</li> <li>- Modifica, elimina sistemática de transferências</li> </ul>
De articulação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Institui instância de articulação</li> <li>- Determina competência da instância de articulação</li> <li>- Estipula composição do colegiado</li> <li>- Estabelece periodicidade das reuniões e encontros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Extingue instância de articulação</li> <li>- Restringe competência da instância de articulação</li> <li>- Altera, reduz composição do colegiado</li> <li>- Reduz, limita periodicidade das reuniões e encontros</li> </ul>
Instrumental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cria instrumento</li> <li>- Incentiva utilização do instrumento</li> <li>- Determina modo de operacionalização do instrumento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Extingue instrumento</li> <li>- Desobriga utilização do instrumento</li> <li>- Cria instrumento concorrente</li> <li>- Incentiva utilização de instrumento concorrente</li> </ul>

Fonte: RUIZ, 2021, p. 229-230.

Elaboração própria.

Além desses, há o *Quadro Comparativo da Institucionalização de Sistemas*, que, após uma análise sistemática dos movimentos de avanços e recuos na construção dos sistemas estruturantes de políticas públicas, demonstra as bases jurídicas da concretização do federalismo cooperativo no Brasil (SALES, 2022). Esse quadro incorpora alguns elementos dos anteriores e assim como eles, baseia-se numa perspectiva jurídico-institucional. Sua contribuição específica é proporcionar uma estrutura conceitual e analítica que permite visualizar e compreender a construção de sistemas baseados numa coordenação federativa inédita no país. Essa chave pode, em tese, ser a base para o desenvolvimento de padrões similares de articulação federativa em outros temas definidos pela Constituição como de competências materiais comuns (CF, art. 23), em especial em temas que já vem indicando essa estratégia, ainda que de maneira incipiente, como é o caso da segurança pública, com seu sistema único (Lei n. 13.675/2018) ou a cultura e seu sistema nacional (CF, art. 216-A). Como evidencia o Quadro 4, uma vez institucionalizada uma política ou sistema, com a gama de medidas organizacionais, substantivas, participativas, financeiras, de articulação ou instrumentais, o seu desfazimento tem que atuar nessas dimensões, o que pode explicar, em bases objetivas, a maior resiliência das políticas estruturadas.

**Quadro 5- Quadro Comparativo da institucionalização de sistemas**

Quesito	Saúde	Assistência social	Educação
Há previsão normativa de estruturação de uma política pública em sistema único ou sistema nacional?	Sim. Sistema Único de Saúde (SUS).	Sim. Sistema Único de Assistência Social (Suas).	Sim. Sistema Nacional de Educação (SNE).
Em caso de resposta afirmativa ao item anterior, qual o suporte normativo dessa previsão?	Constituição (art. 198).	Lei ordinária (Lei nº 8.742/1993, art. 6º).	Constituição (art. 214).
Há norma regulando o funcionamento do sistema?	Sim	Sim	Não
Em caso de resposta afirmativa ao item anterior, qual o suporte normativo dessa previsão?	Lei ordinária	Lei ordinária	Resposta prejudicada, pois o SNE não está regulamentado.
Há previsão normativa de instâncias tripartites de pactuação federativa?	Sim (CIT).	Sim (CIT).	Sim (IPNF, Comissão Intergovernamental do



Quesito	Saúde	Assistência social	Educação
			Fundeb e Comitê Estratégico do PAR).
Em caso de resposta afirmativa ao item anterior, qual o suporte normativo dessa previsão?	Lei ordinária (Lei nº 8.080/1990, art. 14-A).	Decreto (Decreto nº 10.009/2019, art. 1º).	Lei ordinária (IPNF: Lei nº 13.005/2014, art. 7º, § 5º; Comissão Intergovernamental do Fundeb: Lei nº 14.113/2020, art. 17; e Comitê Estratégico do PAR: Lei nº 12.695/2012, art. 3º).
A representação de cada nível federativo é paritária?	Sim	Sim	Não (IPNF, Comissão Intergovernamental do Fundeb e Comitê Estratégico do PAR).
Há norma que assegura aos colegiados de gestores dos Estados e Distrito Federal, bem como dos municípios, a indicação dos representantes dos entes subnacionais para compor as instâncias tripartites de negociação federativa?	Sim (Resolução CIT nº 1, art. 7º, parágrafo único).	Sim (Decreto nº 10.009/2019, art. 3º, §§ 3º e 4º).	Sim (IPNF: Portaria MEC nº 1.716/2019, art. 2º, III; Comissão Intergovernamental do Fundeb: Lei nº 14.113/2020, art. 17; Comitê Estratégico do PAR: Portaria MEC nº 1.462/2019, art. 2º, IX e X).
A instância tripartite dispõe de competências amplas ou restritas para deliberar sobre a política pública?	Ampla: aspectos operacionais, financeiros, administrativos e organizacionais do sistema (Lei nº 8.080/90, art. 14-A, parágrafo único, II, e Regimento Interno CIT, art. 3º).	Ampla: aspectos operacionais, financeiros, administrativos e organizacionais do sistema (Decreto nº 10.009/2019, art. 2º).	Ambas. IPNF: fortalecimento dos mecanismos de articulação entre os sistemas de ensino e implantação do PNE (Lei nº 13.005/2014, art. 7º, § 5º; e Portaria nº 1.716/2019, art. 4º). Comissão Intergovernamental do Fundeb: implementação do Fundeb (Lei nº 14.113/2020, art. 18); Comitê estratégico do PAR: definição das medidas que serão objeto de apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do PAR (Lei nº 12.695/2012, art. 3º).
Há previsão normativa de instâncias bipartites de pactuação federativa?	Sim (CIBs).	Sim (CIBs).	Sim (IPNEs).

Quesito	Saúde	Assistência social	Educação
Em caso de resposta afirmativa ao item anterior, qual o suporte normativo dessa previsão?	Lei ordinária (Lei nº 8.080/1990, art. 14-A).	NOB/Suas 2012 (Resolução CNAS nº 33/2012), arts. 128, I, 130 e 136.	Lei ordinária (Lei nº 13.005/2014, art. 7º, § 6º).
Qual a intensidade da coordenação nacional promovida pelos instrumentos de articulação empregados na política pública: negativa (nível 1), positiva (nível 2), integração de políticas (nível 3) e desenvolvimento de estratégias (nível 4)?	Nível 4	Nível 4	Níveis 2 e 3
Quais os tipos de coordenação nacional prevalentes na política pública: absorção, direção, indução ou concertação?	Direção e concertação	Concertação	Direção
Há previsão normativa de aplicações mínimas de recursos por parte de todos os níveis federativos?	Sim (CF, art. 198, § 2º, c.c. ADCT, art. 110).	Não	Sim (CF, arts. 212 e 212-A, c.c. ADCT, art. 110).
Os critérios de transferências de recursos federais para os demais níveis federativos estão sujeitos à tomada de decisões conjuntas?	Sim (Lei nº 8.080/1990, art. 14-A, parágrafo único, I; LC nº 141/2012, art. 17, § 1º; Resolução CIT nº 1/2016, art. 3º, I).	Sim (Decreto nº 10.009/2019, art. 2º, II; NOB/Suas 2012, art. 135, IV).	Parcialmente. IPNF: Recursos adicionais dirigidos à educação (Lei nº 13.005/2014, Anexo, Meta 20, Estratégia 20.12); Comissão Intergovernamental do Fundeb: definição das diferenças e ponderações relativas ao valor anual por aluno (Vaaf, Vaat e Vaar) (Lei nº 14.113/2020, art. 18). Comitê estratégico do PAR: não.

Fonte: SALES, 2022, p. 326-327.

Elaboração própria.

Finalmente, há o *Roteiro sobre o Controle Judicial de Políticas Públicas* (ARAÚJO, 2023, cap. 4), que explora a dimensão jurídico-processual, neste caso, na forma de perguntas sucessivas a um hipotético juiz ou juíza, voltadas ao melhor encaminhamento do processo, com

especial atenção a uma decisão que seja futuramente exequível, aspecto em geral negligenciado. O Roteiro foi concebido especificamente para ações de moradia, mas sua estrutura pode ser reproduzida para outras ações, em roteiros similares.

**Quadro 6: - Roteiro de controle judicial de Políticas Públicas**

Fase processual	Questões
a. Ajuizamento da ação	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Qual o verdadeiro conflito em jogo? Posse, propriedade, moradia, Plano Diretor, Estatuto da Cidade? Obra de infraestrutura? (Arts. 8º, 554 e 557 do Código de Processo Civil- CPC)</li> <li>2. O nome dado à ação corresponde ao conflito a ser decidido?</li> <li>3. A questão diz respeito à política pública em implementação? (Art. 8º do CPC)</li> <li>4. É possível e adequado ampliar os limites objetivos e subjetivos da lide? Se não houver esta ampliação, o conflito será resolvido? (Arts. 554, § 1º, 556, § 2º, e 562 do CPC)</li> <li>5. É possível e adequada a reunião de ações relativas ao mesmo conflito/território? (Art. 55, § 3º do CPC)</li> </ol>
b. Citação e defesa	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. A forma como está sendo feita a citação é suficiente para garantir a ciência da existência do processo a todos os interessados? (Art. 139, IX do CPC)</li> <li>2. Existem instrumentos legais para ampliação dos limites objetivos/subjetivos da ação? (Arts. 190 e 191 do CPC e Enunciado 35 da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados- ENFAM)</li> <li>3. As partes podem ser induzidas a providenciar essa ampliação? (Arts. 138, 140 e 565, caput, 5º do CPC)</li> <li>4. Existem direitos de diversas gerações em conflito e, portanto, diversos conceitos de posse e de pretensões possessórias?</li> <li>5. Existe uma base normativa implícita em jogo? É possível trazê-la à tona, com fundamento no artigo 10 do CPC? (Art. 396 CPC)</li> </ol>
c. Saneamento e instrução	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. É conveniente sanear em audiência? (Art. 357, § 3º do CPC)</li> <li>2. É conveniente um negócio jurídico processual quanto aos pontos controversos e prazos? (Art. 190 do CPC)</li> <li>3. As partes têm condições de identificar outras ações conexas para reunião? (art. 69, §§ 2º e 3º e 55, § 3º do CPC)</li> <li>4. Existe um processo administrativo que esclareça as escolhas públicas? Pode ser disponibilizado pelas partes? (Art. 5º do CPC)</li> <li>5. É conveniente proferir decisões parciais, decidindo o processo em fases ou etapas? (Art. 356 do CPC)</li> <li>6. Será mais conveniente suspender o processo enquanto não há uma definição política mais precisa sobre a política pública? (Art. 313, I, “b” e 313, V, “a” do CPC)</li> <li>7. Será necessária perícia? Quais as questões que o perito deverá responder para garantir a efetividade da execução com a preservação de direitos? (Arts. 5º, 9º e 357 do CPC)</li> <li>8. Pode ser conveniente a realização durante a instrução de audiências públicas, com a oitiva de outros interessados? (Arts. 357, §§ 3º e 139, V, do CPC)</li> <li>9. É interessante proferir diversas decisões estruturais, e não uma sentença fechada para ser executada? (Arts. 190 e 191, c.c. e 356 do CPC)</li> </ol>
d. Cumprimento de liminar e execução	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Quais os possíveis obstáculos à execução do título no futuro?</li> </ol>

Fase processual	Questões
	<p>2. Quais desses obstáculos podem ser superados se houver ampliação dos limites objetivos e subjetivos da lide ou produção mais extensa da prova? (Arts. 772, III, e 773 do CPC)</p> <p>3. Esses obstáculos, mesmo não sendo pontos controversos propriamente ditos, podem ser negociados na fase de conhecimento, de modo a terem uma solução já encaminhada no momento da sentença?</p> <p>4. Que medidas indutivas podem ser tomadas desde o início do processo para assegurar o cumprimento da ordem judicial sem violação de direitos fundamentais? (Art. 139, VI, do CPC)</p> <p>5. Todas as questões relevantes para a execução já foram superadas na fase de conhecimento do processo ou é conveniente realizar uma nova conciliação na execução? (Art. 771, parágrafo único do CPC)</p>

Fonte: ARAÚJO, 2023 (no prelo).

Elaboração própria.

Os quadros analíticos representam uma contribuição da abordagem DPP para a pesquisa e análise de componentes jurídicos das políticas públicas, na medida em que proporcionam uma visão integrada desses diversos elementos. Eles criam condições para a percepção menos centrada nas relações intersubjetivas que estruturam o direito tradicional e mais nas dimensões macro e mesoinstitucional que organizam a dimensão coletiva própria das políticas públicas (BUCCI, 2013).

### CONSIDERAÇÕES FINAIS<sup>18</sup>

O Estado social brasileiro deu passos consistentes sob a égide da Constituição de 1988, com políticas públicas que elevaram inequivocamente o padrão da provisão de direitos. Houve resultados consistentes em educação<sup>19</sup>, tendência que se repetiu em saúde, assistência social e nas áreas organizadas sob a racionalidade das políticas públicas (ARRETCHE, MARQUES; FARIA, 2019). Como “país retardatário”, o Brasil não apenas participou da “corrida para cima”, como também diminuiu a distância em relação aos líderes (KERSTENETZKY; GUEDES, 2018).

Esses resultados decorreram da construção de políticas públicas capazes de orientar entes públicos e privados em direção a objetivos pactuados política, social e juridicamente. Padrões duradouros de cooperação federativa, apoiados em bases jurídicas razoavelmente consistentes<sup>20</sup>— propícios à formação incremental de consensos, sem bloquear os dissensos

<sup>18</sup> Este tópico desenvolve argumentos apresentados em Bucci (2020).

<sup>19</sup> Segundo relatório do movimento *Todos Pela Educação*: “[...] notícia positiva vem do 5º ano do Ensino Fundamental, onde a aprendizagem em língua portuguesa e matemática segue avançando consistentemente ao longo dos anos. Entre 2007 e 2017 o percentual de estudantes com aprendizado adequado no 5º ano dobrou: em língua portuguesa aumentou de 27,9% para 60,7% (32,8 pontos percentuais) e, em matemática, cresceu de 23,7% para 48,9% (25,2 pp).” (Todos pela Educação)

<sup>20</sup> Conforme Quadro 6, acima.

fundamentados necessários para o avanço das políticas – são algumas das inovações importantes do período. Seu conhecimento, documentação e análise especializada é uma das contribuições a que se propõe a abordagem DPP, que visa renovar o instrumental jurídico disponível para soluções democráticas a problemas públicos de escala ampla.

Mas, a despeito de sua organização favorável à continuidade capaz de gerar melhorias em médio e longo prazos, os resultados dessas políticas públicas nem sempre são reconhecidos. Há uma disputa pelos sentidos e formas de execução da Constituição.

O que uns consideram como o *Estado necessário* é objeto da crítica daqueles que o têm como *Estado falido*. Permanece forte o discurso ideológico anti-Estado segundo o qual “o Estado [...] “custa muito e serve pouco”; é um grande distribuidor dos recursos que por ele transitam, tarefa que executa mal – sem adequada definição de prioridades, avaliação e controle da qualidade dos serviços prestados” (MALAN, 2020). Uma versão mais sutil desse discurso denuncia a apropriação das políticas públicas bem-sucedidas pelos setores mais organizados, o que acaba por “concentrar ainda mais a renda no país” (MENEZES; SOUZA, 2019).

Em resumo, há um problema de sustentação política das políticas públicas. Mas ele não é novo. Coalizões de classe sempre foram necessárias para sustentar programas de custo elevado (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 113) e considerando o declínio das bases do *welfare state* tradicional, a estrutura política de apoio para a sua retomada no séc. XXI “permanece um enigma” (HEMERIJCK, 2017).

No cenário eleitoral dos EUA em 2016, ficou claro que a energia da política não basta para as políticas públicas: “as aspirações precisam ser traduzidas em leis e práticas institucionais específicas” (OBAMA, 2020). Mas, conforme Yasha Mounk, a ascensão do populismo tem relação com a incapacidade de canalizar a frustração e raiva de milhões de eleitores “que viram a simplicidade das propostas de Trump como uma marca de sua autenticidade e determinação e a complexidade das propostas de Clinton como uma marca de sua insinceridade e indiferença.” O problema é que “as políticas públicas necessárias [...] estão longe de ser simples ou imediatas e, com frequência, são impopulares. Assim, não surpreende que os políticos encontrem cada vez mais dificuldade para vender a ideia de que as coisas são complicadas”. (MOUNK, 2019, p. 56).

A produção do contradiscurso em defesa dos direitos sociais passa pela superação do *Estado invisível* das políticas públicas. Devido à sua complexidade e carga técnica inevitável, é difícil apreendê-lo; “a capacidade estatal é um fenômeno latente e não observável diretamente” (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018, p. 86). A compreensão dos legados institucionais (ESPING-ANDERSEN, 1991; IMMERGUT, 1996; HEMERIJCK, 2017) das políticas públicas, nas suas

dimensões política mas também técnico-administrativa e jurídica, é muito importante para a agenda da reconstrução democrática no Brasil. A abordagem DPP espera contribuir com ela.

## REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2002.
- ALMEIDA, M. H. T. de. Prefácio. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.
- ALVES, José Augusto Lindgren. **A arquitetura internacional dos direitos humanos**. São Paulo: FTD, 1997.
- ARAÚJO, Alexandra Fuchs. **Políticas públicas, poder judiciário e o direito à moradia**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. No prelo.
- ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 33, n. 96, p. 1-23, 2018.
- ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio P. de (org.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora UNESP, 2019.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ESPECIALISTAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL (Brasil). **Desmonte de políticas públicas no Brasil: contribuições técnicas para o debate**. Brasília: ANESP, 2022.
- AUER, Andreas *et al.* Avant-propos. *In*: AUER, Andreas *et al.* (org.). **Aux confins du droit: essais en l'honneur du Professeur Charles-Albert Morand**. Munich: Helbing et Lichtenhahn, 2001.
- BANCO MUNDIAL. **Conhecimento e inovação para a competitividade**. Brasília: CNI, 2008.
- BENDA, Ernesto. El Estado social de derecho. *In*: BENDA, Ernesto *et al.* **Manual de Derecho Constitucional**. Madrid: Marcial Pons, 1996.
- BERCOVICI, Gilberto. O Estado desenvolvimentista e seus impasses: uma análise do caso brasileiro. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 47, p. 149-180, 2004.
- BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 143-162.
- BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. **Separata do Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 49, p. 1-23, 2006.
- BONAVIDES, Paulo. **Do país constitucional ao país neocolonial: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de estado institucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. A (re)construção do Estado social brasileiro: políticas públicas e reformas. **Interesse Nacional**, São Paulo, v. 13, n. 50, jul./set. 2020. Disponível em: <http://interessenacional.com.br/2020/06/30/a-reconstrucao-do-estado-social-brasileiro-politicas-publicas-e-reformas/>. Acesso em: 24 maio 2023.



BUCCI, Maria Paula Dallari. Conceito de políticas públicas em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. El enfoque Derecho y Políticas Públicas en Brasil. **Estudios de Derecho**, Medellín, v. 79, n. 173, enero/jun. 2022. Disponível em: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/346971>. Acesso em: 24 maio 2023.  
BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 791-832, nov. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Pesquisa em Direito e Políticas Públicas, *In*: FEFERBAUM, Marina; MAFEI, Rafael (org.). **Metodologia da pesquisa em Direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2023a. p. 357-374.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas para uma abordagem jurídico-institucional. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, [s.n.], 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>. Acesso em: 24 maio 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Um programa para o ensino de Direito e Políticas Públicas. Dossiê Direito e Políticas Públicas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 69, p. 1-32, jan./mar. 2023b.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo Rosenthal. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica. *In*: COUTINHO, Diogo Rosenthal; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B. **Inovação no Brasil**: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, 2007. p. 313-339.

CAILLOSSE, Jacques. Le droit comme méthode?: réflexions depuis le cas français. *In*: RENARD, Didier; CAILLOSSE, Jacques; BECHILLON, Denys de. **L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit**. Paris: LGDJ, 2000. p. 27-68.

CAILLOSSE, Jacques. Le droit néo-moderne des politiques publiques. **Droit et société**, [s.l.], n. 42-43, p. 511-519, 1999. Disponível em: [http://www.persee.fr/doc/dreso\\_0769-3362\\_1999\\_num\\_42\\_1\\_1762](http://www.persee.fr/doc/dreso_0769-3362_1999_num_42_1_1762). Acesso em: 24 maio 2023.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado pós-moderno e Constituição sem sujeito. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes (org.). **“Brançosos” e interconstitucionalidade**: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2008. p. 153-162.

CHILVARQUER, Marcelo. Aplicando o quadro de referência para análise jurídica de políticas públicas: a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida, Faixa 1, no município de São Paulo. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 1116-1141, 2019.

CLUNE, William H. A Political model of implementation and implications of the model for public policy, research, and the changing roles of law and lawyers. **Iowa Law Review**, Iowa, v. 69, p. 47-125, 1983.

CLUNE, William H. Desintegração jurídica e uma teoria do Estado. Tradução de Bruno Bodart e Sergio Ruy David Polimeno Valent

e. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 107-133, jan./abr. 2021b.

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

CLUNE, William H. Law and public policy: map of an area. **Southern California Interdisciplinary Law Journal**, Los Angeles, v. 2, n. 1, p. 1-39, 1993.

CLUNE, William H. Legal disintegration and a theory of the state. **German Law Journal**, [s.l.], v. 12, n. 1, p. 186-205, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S2071832200016801>.

Acesso em: 25 maio 2023.

CLUNE, William H. Um modelo político de implementação e suas implicações para as políticas públicas: a pesquisa e a mudança dos papéis do direito e dos juristas. Tradução Gabriela Azevedo Campos Sales, Bruno de Almeida Passadore, Elisa Martinez Giannella e Kadra Regina Zeratin Rizzi. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 11, n.1, 2021, p. 19-81, 2021a.

COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *In*: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (org.). **Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba**. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 39-48.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. *In*: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Ed. Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 181-200.

DINIZ, Raimundo Nonato Pereira. **A ineficiência da execução fiscal no estado de Goiás como situação-problema na abordagem Direito e Políticas Públicas**. 2020. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2020.

DRAIBE, Sônia M. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

DRAIBE, Sônia M.; RIESGO, Manuel. Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: um novo desenvolvimentismo em gestação? **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 27, p. 220-254, maio/ago. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/W3dZYVgBVYyKVv8gph3hbGq/?lang=pt>. Acesso em: 25 maio 2023.

EM 10 anos, aprendizado adequado no ensino médio segue estagnado, apesar dos avanços no 5º ano do fundamental. **Todos Pela Educação**, São Paulo, 21 mar. 2019. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/meta-3-em-10-anos-aprendizado->

adequado-ensino-medio-segue-estagnado-avancos-5-ano-fundamental. Acesso em: 24 maio 2023.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>. Acesso em 24 maio 2023.

EWALD, F. The concept of social law. In: TEUBNER, Gunther (ed.). **Dilemmas of law in the welfare state**. Berlin: Walter de Gruyter, 1988. (Series A, Law, 3).

FANDL, Kevin. **Law and public policy**. New York: Routledge, 2019.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

FLÜECKIGER, Alexandre. *(Re)faire la loi. Traité de légistique à l'ère du droit souple*. Berna: Stämpfli, 2019. Disponível em: <http://archive-ouverte.unige.ch>. Acesso em: 24 maio 2023.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, ANA KARINE; MACHADO, RAPHAEL A. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**. Brasília: IEA/ENAP, 2018. p. 85-105.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Morais de Sá; LEOPOLDI, Maria Antonieta (ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: IPEA- INCT/PPED, 2023.

GRAWITZ, Madeleine; LECA, Jean. **Traité de Science Politique: les politiques publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1985. v. 4

GRAWITZ, Madeleine; LECA, Jean. Les Politiques Publiques. In: QUERMONNE, J.L. Les politiques institutionnelles. Essai d'interprétation et de typologie. **Traité de Science Politique: les politiques publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1985. p. 61- 88. v. 4.

HADDAD, Frederico. A pertinência da abordagem de Direito e Políticas Públicas ao estudo da política urbana no Brasil: o exemplo da pesquisa jurídica sobre as vias urbanas e sua função social. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 1044-1063, 2019.

HEMERIJCK, Anton. **The uses of social investment**. United Kingdom: Oxford University Press, 2017.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HESSE, Konrad. Significado de los derechos fundamentales. In: BENDA, E.; MAIHOFER, W.; VOGEL, H. J.; HESSE, Konrad; HEYDE, W. **Manual de Derecho Constitucional**. Madrid: Marcial Pons, 1996.

IMMERGUT, Ellen. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 30, p. 139-166, 1996.

JORGE, Ighor Rafael de. Processo de elaboração normativa e políticas públicas: a visão jurídico-institucional da política de formação de professores da educação básica. **Revista Estudos Institucionais**, Rio Janeiro, v. 5, n. 3, p. 1003-1043, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.438>. Acesso em: 30 maio 2023.

JOUANJAN, Olivier; MAULIN, Eric. La théorie de l'État entre passé et avenir: journées en l'honneur de Carré de Malberg. **Revue de droit politique**, [s.l.], n. 8, set. 2012. Disponível em: <https://juspoliticum.com/article/Introduction-La-theorie-de-l-Etat-entre-passe-et-avenir-Journees-en-l-honneur-de-Carres-de-Malberg-549.html>. Acesso em: 24 maio 2023.

KENNEDY, Duncan. The political significance of the structure of the Law School curriculum. **Seton Hall Law Review**, [Newark], v. 14, n. 1, p. 1-16, 1983.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **Políticas públicas sociais**. Rio de Janeiro: CEDE, 2014. (Texto para discussão, n. 92). Disponível em: <https://cede.uff.br/wp-content/uploads/sites/251/2021/04/TD-092-KERSTENETZKY-C.-2014.-Políticas-publicas-sociais.pdf>. Acesso em: 30 maio 2023.

KERSTENETZKY, Celia Lessa; GUEDES, Graciele Pereira. Welfare State resiste?: desenvolvimentos recentes do Estado social nos países da OCDE. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 7, p. 2095-2106, 2018.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**. New York: Harper Collins College Publishers, 1995.

KNOEPFEL, Peter; VARONE, F.; BUSSMANN; Werner; MADER, L. Les objets et les critères d'évaluation. In: BUSSMANN, Werner; KLÖTI, Ulrich; KNOEPFEL, P. **Politiques Publiques: évaluation**. Paris: Economica, 1998. p. 73-112.

LÍRIO DO VALLE, Vanice Regina. Deferência judicial para com as escolhas administrativas: resgatando a objetividade como atributo do controle do poder. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 25, n. 1, p. 110-132, 2020.

LOWI, Theodore J. American business, public policy, case-studies and political theory. **World Politics**, [s.l.], v. 16, n. 4, p. 677-715, July 1964.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, [Orlando], v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MALAN, Pedro S. Peso do passado e pressão para prometer. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 9 fev. 2020. Caderno Opinião, p. 2.

MALHEIROS, Rafael Taranto; DUARTE, Clarice Seixas. A dimensão jurídico-institucional da política pública da regularização fundiária urbana de interesse social e a busca de sua efetividade. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 1093-1115, 2019.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MATHEW, Babu; PELLISSERY, Sony; NARRAIN, Arvind. Why is law central to public policy in the global south? In: PELLISSERY, Sony *et al.* **Transformative law and public policy**. [New Delhi]: Routledge India, 2020. p. 1-26.

MENEZES FILHO, Naercio; PORTELA SOUZA, André (org.). **A carta**: para entender a Constituição Brasileira. São Paulo: Todavia, 2019.

MORAND, Charles-Albert. *Le droit neo moderne des politiques publiques*. Paris: LGDJ, 1999.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Tradução de Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **L'analyse des politiques publiques**. Paris: Montchrestien, 1998.  
OBAMA, Barack. How to make this moment the turning point for real change. **MAHB**, [s.l.], 2 June 2020. Disponível em: <https://medium.com/@BarackObama/how-to-make-this-moment-the-turning-point-for-real-change-9fa209806067>. Acesso em: 24 maio 2023.

OSTROM, Elinor. Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework. In: SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the policy process**. 2. ed. New York: Routledge, 2007.

PELLISSERY, Sony *et al.* (org.). **Transformative law and public policy**. [New Delhi]: Routledge India, 2020.

RUIZ, Isabela. **Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas**: uma análise do Sistema Único de Assistência Social. 2021. 257 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

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.

SABATIER, Paul A. The need for better theories. In: SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the policy process**. 2. ed. New York: Routledge, 2007.

SALES, Gabriela Azevedo Campos. **A institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil**: uma comparação entre saúde, assistência social e educação. 2022. 383 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-85.

SOUZA, Matheus Silveira de; BUCCI, Maria Paula Dallari. O estado da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 833-855, 2019.

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

TOLEDO, Carlos José Teixeira de. **Políticas públicas e valorização do professor da educação básica**: um estudo jurídico-institucional. São Paulo: Fórum, 2022.

VALENTE, Sergio Ruy D. Polimeno. Direito e políticas públicas: uma visão jurídico-institucional sobre o caso do saneamento básico no Brasil. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 1064-1092, 2019.

WERNER, Patricia Ulson Pizarro. A abordagem Direito e Políticas Públicas como ferramenta de aprimoramento das Instituições Jurídicas: qualidade organizacional, sistematização de dados e aperfeiçoamento das relações interinstitucionais. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 926-941, 2019.

WEST, Martin R. Education and global competitiveness: lessons for the united states from international evidence. *In*: HASSETT, Kevin A. (ed.). **Rethinking competitiveness**. Washington DC: American Enterprise Institute Press, 2012. p. 68-94.