



CENTRO UNIVERSITÁRIO CHRISTUS - UNICHRISTUS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITO, ACESSO À JUSTIÇA E AO
DESENVOLVIMENTO

MARCOS ANTONIO SAMPAIO DE MACEDO

O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE:
UMA ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DO PROGRAMA CNH POPULAR DO
DETRAN-CE

Fortaleza

2025

MARCOS ANTONIO SAMPAIO DE MACEDO

O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE:
UMA ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DO PROGRAMA CNH POPULAR DO
DETRAN-CE

Trabalho de Conclusão do Curso de Mestrado
em Direito do Centro Universitário Christus -
UNICHRISTUS como requisito para a
obtenção do Título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Antônio Bruno
da Silva

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Centro Universitário Christus - Unichristus
Gerada automaticamente pelo Sistema de Elaboração de Ficha Catalográfica do
Centro Universitário Christus - Unichristus, com dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M141d Macedo, Marcos Antonio Sampaio de.
 O direito ao desenvolvimento como liberdade: : uma análise da
 política pública do programa CNH popular do Detran-CE / Marcos
 Antonio Sampaio de Macedo. - 2025.
 127 f.

 Dissertação (Mestrado) - Centro Universitário Christus -
 Unichristus, Mestrado em Direito, Fortaleza, 2025.
 Orientação: Prof. Dr. Alexandre Antônio Bruno da Silva .
 Área de concentração: Direito, Acesso à Justiça e ao
 Desenvolvimento.

 1. Direito ao desenvolvimento. 2. Políticas públicas. 3. Programa
 CNH popular. I. Título.

CDD 340

MARCOS ANTONIO SAMPAIO DE MACEDO

O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE:
UMA ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DO PROGRAMA CNH POPULAR DO
DETRAN-CE

Esta Dissertação de Conclusão do Mestrado em Direito foi julgado adequado para obtenção do Título de Mestre em Direito e aprovada em sua forma final pelo Centro Universitário Christus – UNICHRISTUS.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Antônio Bruno da Silva

Aprovada em ____ / ____ / ____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alexandre Antônio Bruno da Silva

Orientador

Centro Universitário Christus (Unichristus)

Prof. Dr. Gerardo Clésio Maia Arruda

Membro

Centro Universitário Christus (Unichristus)

Prof.^a Dr.^a. Katherinne de Macêdo Maciel Mihaliuc

Membro

Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Dedico este trabalho, em primeiro lugar, à minha família, que sempre foi minha alicerce e fonte inesgotável de amor, apoio e inspiração. Aos meus pais, pelo exemplo de integridade e perseverança, a minha doce esposa, Larissa, por ser minha grande inspiração e motivação acadêmica, desde o início, e que seu apoio e estímulo nas horas certas foram cruciais para esta jornada.

Aos mestres que, com sua sabedoria e orientação, contribuíram imensamente para o meu crescimento acadêmico e pessoal. Cada ensinamento e desafio proposto por vocês enriqueceu minha jornada de aprendizado e ampliou meus horizontes.

Aos colegas da turma, que se mostraram companheiros de caminhada, com quem compartilharam desafios, vitórias e momentos inesquecíveis. A troca de ideias, o apoio mútuo e as amizades formadas ao longo dessa trajetória avançaram essa experiência ainda mais gratificante.

A todos vocês, minha profunda gratidão e reconhecimento.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiro a Deus por ter me mantido na trilha certa durante este projeto de pesquisa com saúde e forças para chegar até o final.

Aos meus pais, Antonio Vicente e Ana Maria, que sempre estiveram ao meu lado me apoiando ao longo de toda a minha trajetória.

À minha esposa Larissa pela compreensão e serenidade demonstradas durante o período do projeto e por ser meu maior estímulo na pesquisa acadêmica.

Agradeço imensamente ao meu orientador, Alexandre Bruno, por aceitar conduzir o meu trabalho de pesquisa e que com sua genialidade, paciência e ensinamento foi um grande entusiasta e impulsionador da pesquisa.

A todos os meus professores do curso do Mestrado em Direito da Unichristus pela excelência da qualidade técnica de cada um e aos membros da minha banca que, cada um, a sua maneira, são inspiradores diários do aprendizado.

A todos que contribuíram direta ou indiretamente para realização desse trabalho.

O Estado deve ser um facilitador das condições que permitam aos cidadãos desenvolverem as suas capacidades e exercerem a sua liberdade de forma plena." – Inspirada na obra de Sen, "Desenvolvimento como Liberdade".

RESUMO

A presente dissertação examina o direito ao desenvolvimento como liberdade, analisando a eficácia das políticas públicas no contexto do Programa CNH Popular do DETRAN-CE. A partir do referencial teórico de Amartya Sen, que concebe o desenvolvimento como um processo de ampliação das liberdades substantivas dos indivíduos, e de Martha Nussbaum, que propõe um enfoque das capacidades para o desenvolvimento, baseado na dignidade humana e na justiça social, a pesquisa propõe que a ampliação da liberdade é um componente essencial para o exercício pleno da cidadania e para a inclusão socioeconômica. O Programa CNH Popular, voltado para a concessão gratuita da primeira Carteira Nacional de Habilitação (CNH) a indivíduos de baixa renda no Ceará, estudantes da rede pública, egressos do sistema penitenciário e pessoas com deficiência é investigado como um caso emblemático de política pública que visa promover a equidade e o acesso a oportunidades. A metodologia envolve uma análise multidimensional, revisão bibliográfica e legislativa, incluindo dados estatísticos públicos oficiais. Os resultados indicam que a obtenção da CNH por meio do programa amplia as possibilidades de desenvolvimento dos indivíduos, ao facilitar o acesso a empregos que exigem habilitação e fomentar a autonomia pessoal, além de contribuir para um trânsito com mais cidadania e segurança. A pesquisa propõe soluções para o aprimoramento e conclui que o Programa CNH Popular contribui para a efetivação do direito ao desenvolvimento, ao criar condições para que os beneficiários ampliem suas capacidades e desfrutem de uma maior liberdade para moldar suas próprias vidas.

Palavras-chave: direito ao desenvolvimento; políticas públicas; programa CNH Popular.

ABSTRACT

This dissertation examines the right to development as freedom, analyzing the effectiveness of public policies in the context of the DETRAN-CE Popular Driver's License Program. Based on the theoretical framework of Amartya Sen, who conceives development as a process of expanding individuals' substantive freedoms, and Martha Nussbaum, who proposes a capabilities-based approach to development based on human dignity and social justice, the research proposes that expanding freedom is an essential component for the full exercise of citizenship and socioeconomic inclusion. The Popular Driver's License Program, aimed at granting the first National Driver's License (CNH) free of charge to low-income individuals in Ceará, students in the public school system, and former inmates of the penitentiary system, is investigated as an emblematic case of public policy that aims to promote equity and access to opportunities. The methodology involves a multidimensional analysis, a literature review, including statistical data, and an assessment of changes in access to the job market and in the income levels of participants. The results indicate that obtaining a driver's license through the program increases individuals' development possibilities by facilitating access to jobs that require a license, reducing transportation costs, and fostering personal autonomy, in addition to contributing to more civic and safer traffic. The research proposes solutions for improvement and concludes that the CNH Popular Program contributes to the realization of the right to development by creating conditions for beneficiaries to expand their capabilities and enjoy greater freedom to shape their own lives.

Keywords: right to development; public policies; CNH Popular program.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT Associação Brasileira de Normas Técnicas
ARCE Agência Reguladora do Estado do Ceará
CadÚnico Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CFC Centro de Formação de Condutores
CNH Carteira Nacional de Trânsito
CNH POPULAR Programa social planejado, organizado e executado pelo Detran-CE
CONTRAN Conselho Nacional de Trânsito
CTB Código Brasileiro de Trânsito
DETRAN/CE Departamento Estadual de Trânsito do Ceará
DENATRAN Departamento Nacional de Trânsito
DATASUS Departamento de Informação e Informática do Sistema Único de Saúde
DNUDD Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento
IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH Índice de Desenvolvimento Humano
IDT/SINE Instituto de Desenvolvimento do Trabalho
IPEA Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada Ipea
ONSV Observatório Nacional de Segurança Viária
ONU Organização das Nações Unidas
RENAEST Registro Nacional de Estatística e Sinistros de Trânsito
RMF Região metropolitana de Fortaleza
RUF Responsável pela Unidade Familiar
SAP Secretaria da Administração Penitenciária e Ressocialização do Estado do Ceará
SEDUC Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará
SENATRAN Secretaria Nacional de Trânsito
SPS Secretaria da Proteção Social do Estado do Ceará

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA DE AMARTYA SEN E MARTHA NUSSBAUM	19
2.1 A evolução do Direito ao Desenvolvimento	19
2.1.1 Da Natureza do Direito ao Desenvolvimento	25
2.1.2 Direito ao desenvolvimento e dignidade da pessoa humana	26
2.1.3 O Direito ao desenvolvimento e programas de políticas públicas no Brasil	28
2.1.4 Políticas Públicas e Programas de Desenvolvimento no Brasil	29
2.2 Amartya Sen e o desenvolvimento como liberdade	31
2.3 Abordagem das capacidades na perspectiva de Martha Nussbaum	38
3 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E ESTRUTURAS	43
3.1 Definição das políticas públicas e sua aplicação no campo jurídico	44
3.2 Modelos para a Formulação e Análise de Políticas Públicas	55
3.3 Ciclo das Políticas Públicas	68
3.3.1 Identificação do Problema	70
3.3.2 Formação da Agenda	74
3.3.3 Formulação de Alternativas	77
3.3.4 Tomada de Decisão	80
3.3.5 Implementação	83
3.3.6 Avaliação	87
3.3.7 Extinção	91
4 O PROGRAMA CNH POPULAR DO DETRAN-CE: UMA FERRAMENTA DE GARANTIA DA LIBERDADE COMO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E POLÍTICO	93
4.1 O programa CNH Popular e a promoção do desenvolvimento como liberdade	93
4.1.1 O funcionamento do programa	104
4.1.2 A doação de capacete aos beneficiários do programa: nudge, arquitetura de escolha e paternalismo libertário	106
4.1.3 Análise do impacto socioeconômico do programa CNH Popular sob a ótica da teoria das capacidades e da justiça	107
4.1.3.1 Desafios na Implementação e Oportunidades do Programa	110

5 CONCLUSÃO	115
REFERÊNCIAS	118

1 INTRODUÇÃO

O conceito de direito ao desenvolvimento, conforme proposto por Amartya Sen em sua obra "Desenvolvimento como Liberdade" (2013), estabelece uma nova abordagem para se entender o desenvolvimento, não apenas como crescimento econômico, mas como um processo de ampliação das liberdades substantivas dos indivíduos. Argumenta-se que o desenvolvimento é a expansão das liberdades humanas, com a remoção de restrições que limitam as escolhas das pessoas. Nesse sentido, o desenvolvimento tem um papel tanto instrumental quanto final, sendo um meio para expandir oportunidades e, ao mesmo tempo, um fim em si mesmo, pois o que ele busca promover é a liberdade humana (Sen, 2013).

Para Sen (2013), a avaliação do progresso deve ser feita com base nas liberdades substantivas que as pessoas desfrutam, ou seja, sua capacidade de agir de forma autônoma e escolher os caminhos que valorizam em suas vidas. Este entendimento é particularmente relevante no contexto das políticas públicas que buscam promover a justiça social e a inclusão de populações vulneráveis. No Brasil, onde as desigualdades socioeconômicas são profundas, o conceito de desenvolvimento como liberdade oferece uma base teórica para analisar como as políticas públicas podem ser desenhadas para garantir não apenas direitos formais, mas a possibilidade concreta de que todos os cidadãos exerçam suas liberdades.

Martha Nussbaum (2019) destaca a importância de um conjunto de capacidades centrais para uma vida digna que inclui a vida, saúde física, integridade, afiliação e controle sobre o ambiente. Para que essas capacidades sejam desenvolvidas de forma equitativa na sociedade, o Estado deve implementar políticas públicas que garantam o acesso a recursos fundamentais para a promoção da cidadania plena. As políticas públicas, neste sentido, são instrumentos centrais de promoção do direito ao desenvolvimento, pois são capazes de remover barreiras sociais e econômicas que limitam as liberdades substantivas dos indivíduos. Como enfatizam Zeifert e Sturza (2019), as políticas públicas desempenham um papel essencial na promoção de um desenvolvimento mais justo e inclusivo, ao fornecer as condições para que todos possam alcançar um nível mínimo de dignidade e realizar suas necessidades fundamentais.

A abordagem de Sen e Nussbaum complementa esse entendimento ao focar na ampliação das capacidades humanas. Neste contexto, este trabalho se justifica em face ao programa CNH Popular, por exemplo, ser relevante em um país como o Brasil, onde o acesso desigual às oportunidades muitas vezes impede a participação efetiva de grupos vulneráveis na

vida social e econômica. O desenvolvimento de políticas públicas que visam ampliar a capacidade dos indivíduos é uma forma de promover a justiça social e expandir as liberdades substantivas dos cidadãos.

O interesse pela presente pesquisa surgiu a partir do exercício do cargo de Diretor Jurídico do Departamento Estadual de Trânsito do Ceará – DETRAN-CE, o qual exerço há 04 (quatro) anos, proporcionando-me uma vivência concreta dos desafios e potencialidades na formulação e execução de políticas públicas voltadas à cidadania e à inclusão social. No cotidiano da gestão pública, especialmente no campo do desenvolvimento, tornou-se evidente que o acesso à habilitação para conduzir veículos representa muito mais do que um ato burocrático: trata-se de um instrumento de emancipação, dignidade e ampliação das capacidades dos indivíduos.

O Programa CNH Popular do DETRAN-CE é um exemplo de como uma política pública pode concretizar o direito ao desenvolvimento ao ampliar as liberdades substantivas de indivíduos vulneráveis. O programa, ao fornecer a primeira habilitação gratuita, remove uma barreira financeira significativa que impede muitas pessoas de acessar o mercado de trabalho e outros direitos fundamentais relacionados.

Além disso, essa política pública fortalece a inclusão social e socioeconômica para garantir uma ampliação das potencialidades de grupos sociais beneficiados pela Lei do Estado do Ceará nº 14.288-A, de 06 de janeiro de 2009, tais como: pessoas inscritas no programa bolsa família, estudantes da rede pública estadual, de ensino fundamental e médio, bem como em cursos públicos profissionalizantes, e que comprovem bom desempenho escolar, egressos do sistema penitenciário e pessoas com deficiência, de modo a assegurar suas liberdades em igualdade de condições com outros setores da sociedade.

O impacto positivo do programa vai além da concessão da CNH, contribuindo para a ampliação das capacidades humanas, a promoção da justiça social, a inclusão social e o desenvolvimento econômico e social.

Dessa forma, o Programa CNH Popular serve como um exemplo de política inovadora que pode ser replicado em outros contextos para promover o desenvolvimento humano e a inclusão destes grupos de beneficiários, fornecendo-lhes as condições de exercício para exercer suas liberdades.

Neste panorama, a presente dissertação tem como objetivo geral analisar em que medida o Programa CNH Popular do DETRAN-CE contribui para a efetivação do direito ao

desenvolvimento enquanto processo de ampliação das liberdades substantivas dos indivíduos. Para tanto, adota-se como referencial teórico as abordagens de Amartya Sen e Martha Nussbaum, que concebem o desenvolvimento não apenas sob a ótica econômica, mas como a promoção das capacidades humanas e a garantia das condições concretas para o exercício pleno da cidadania.

De forma específica, busca-se, primeiramente, compreender os fundamentos teóricos que sustentam o direito ao desenvolvimento como liberdade, a partir das contribuições de Sen e Nussbaum. Em seguida, analisa-se o papel das políticas públicas como instrumentos voltados à justiça social, destacando-se sua função de remoção de barreiras estruturais que limitam a autonomia dos indivíduos. A pesquisa também se dedica a examinar a estrutura e os mecanismos do Programa CNH Popular do DETRAN-CE, investigando como ele opera na prática como uma política pública inclusiva.

Outro ponto central da análise consiste na avaliação dos impactos socioeconômicos gerados pelo programa sobre seus beneficiários, especialmente no que diz respeito ao acesso ao mercado de trabalho, à renda e à mobilidade urbana. A partir da abordagem das capacidades, busca-se verificar de que maneira a política pública contribui para a ampliação das liberdades substantivas dos indivíduos em situação de vulnerabilidade. Por fim, pretende-se identificar os principais desafios e limitações enfrentados na implementação do programa, propondo, com base nas evidências coletadas, estratégias de aprimoramento e expansão para o fortalecimento de sua função emancipatória.

A estrutura da presente dissertação está organizada em 03 (três) capítulos, além da introdução, referente ao primeiro capítulo, e das considerações finais. O segundo capítulo dedica-se à análise teórica do direito ao desenvolvimento, com base nas contribuições de Amartya Sen e Martha Nussbaum. Apresenta-se a evolução histórica e normativa desse direito no plano internacional e nacional, destacando sua vinculação com a dignidade da pessoa humana e a justiça social. São abordadas, também, as noções de liberdades substantivas e instrumentais, funcionamentos e capacidades, fundamentais para compreender o desenvolvimento como processo de expansão da autonomia individual.

O terceiro capítulo volta-se à conceituação das políticas públicas, com ênfase em sua interface com o campo jurídico. Nesse contexto, são discutidos os modelos de formulação, incluindo o ciclo da política pública, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, bem como o papel do Estado e dos diversos atores sociais na construção de soluções para demandas coletivas. A partir de uma abordagem interdisciplinar, o capítulo investiga como

as políticas públicas podem funcionar como instrumentos concretos de promoção dos direitos fundamentais.

O quarto capítulo tem por foco o Programa CNH Popular do DETRAN-CE, considerado como uma experiência concreta de política pública voltada à inclusão social por meio da formação de cidadania, qualificação profissional e desenvolvimento econômico. São examinados o funcionamento do programa, os critérios de elegibilidade, os instrumentos de gestão adotados e a possibilidade de transversalidade do programa com outros programas sociais.

Em relação aos aspectos metodológicos, esta dissertação fundamenta-se em um estudo de caso do Programa CNH Popular, desenvolvido pelo DETRAN-CE, com o objetivo de investigar esse fenômeno dentro de seu contexto real. Trata-se de uma pesquisa com abordagem qualitativa e de natureza pura, voltada à compreensão e aprofundamento teórico do tema proposto. Quanto aos objetivos, a pesquisa possui caráter exploratório, buscando levantar e examinar informações ainda pouco abordadas na literatura. A investigação é conduzida por meio de uma pesquisa bibliográfica, com a análise de livros, artigos jurídicos, documentos institucionais, dados oficiais e a legislação pertinente, o que permite embasar teoricamente a discussão e contextualizar a atuação do programa no cenário jurídico e social.

Por fim, a pesquisa propõe uma avaliação crítica dos desafios e limitações do programa, propondo recomendações para seu aprimoramento. São discutidas possibilidades de expansão regional, ações complementares de formação e inclusão, estratégias de monitoramento contínuo e foco em grupos em situação de maior vulnerabilidade. A proposta é fortalecer a função emancipatória da política pública, contribuindo para a concretização do direito ao desenvolvimento como liberdade, em conformidade com os marcos teóricos e normativos que fundamentam esta pesquisa.

2 O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA DE AMARTYA SEN E MARTHA NUSSBAUM

2.1 A EVOLUÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

Segundo Claudia Perrone-Moisés (1998, p. 50), o direito ao desenvolvimento pressupõe a cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, tendo como base o princípio da justiça econômica distributiva. Essa concepção reforça o que dispõe o artigo 1º, § 3º, da Carta das Nações Unidas. A autora destaca que a expressão “direito ao desenvolvimento” foi utilizada pela primeira vez por Keba M’Baye, então Chefe de Justiça do Senegal, durante a conferência inaugural do Instituto de Direitos Humanos de Estrasburgo, em 1971. Desde então, tanto a Assembleia Geral quanto a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas têm reafirmado o direito ao desenvolvimento como um direito humano fundamental, reconhecendo a igualdade de oportunidades para o desenvolvimento como uma prerrogativa legítima de todas as nações e de cada indivíduo.

O conceito de Direito ao Desenvolvimento já pode ser percebido em várias passagens do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) de 1966. Em seu Preâmbulo, o PIDESC, em alinhamento com as disposições da Declaração Universal dos Direitos Humanos, afirma que o “ideal de ser humano livre do temor e da miséria, não pode ser realizado a menos que se criem condições que permitam a cada um gozar de direitos econômicos, sociais e culturais, assim como de seus direitos civis e políticos”.

Fortalecendo esse argumento, o art. 11 do PIDESC prevê a todas as pessoas uma vida digna, livre de privações, com acesso às necessidades básicas (alimentação, vestuário e moradia em padrões aceitáveis). O dispositivo também estabelece a responsabilidade dos Estados-parte em garantir a realização dessas condições tanto em seus territórios quanto por meio de cooperação internacional. Para isso, os Estados devem desenvolver programas concretos que envolvam: a) melhorias na produção, conservação e distribuição de alimentos, com o compartilhamento de técnicas e conhecimentos; b) a garantia de uma distribuição equitativa de alimentos, de forma a atender às necessidades globais, levando em conta as dificuldades enfrentadas por países importadores e exportadores.

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento das Nações Unidas (DNUDD), adotada em 1986, representa um marco histórico na defesa e promoção dos direitos humanos, destacando os princípios de indivisibilidade, interdependência e universalidade, além de

responsabilizar os Estados pela implementação de políticas e programas que garantem o exercício e o gozo desses direitos. Nesse sentido, o art. 10 determina que “os Estados devem tomar medidas para garantir o pleno exercício e fortalecimento progressivo do direito ao desenvolvimento, incluindo a formulação, adoção e implementação de políticas, medidas legislativas e outras, nos níveis nacionais e internacionais.”

Neste contexto, o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, assegurando a toda pessoa e a todos os povos a participação no desenvolvimento econômico, social, cultural e político, conforme estabelece o artigo inaugural da Declaração¹ sobre o Direito ao Desenvolvimento.

Neste mesmo ano, a Organização das Nações Unidas adotou a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, estruturada em três aspectos centrais. O primeiro destaca a importância da participação ativa das pessoas no processo de desenvolvimento; o segundo ressalta a necessidade de que esse direito seja compreendido à luz das demandas por justiça social; e o terceiro enfatiza a relevância da cooperação internacional, bem como a formulação e implementação de políticas públicas nacionais voltadas para a promoção do desenvolvimento.

Embora não tenha caráter vinculante, a Declaração foi aprovada por ampla maioria — com 146 votos favoráveis, apenas um contrário (Estados Unidos) e oito abstenções — e consolidou-se como um marco político e normativo na afirmação do desenvolvimento como um direito humano.

No tocante à justiça social, esta se apresenta como um pilar essencial do direito ao desenvolvimento. Inspirada no ideal de solidariedade, a Declaração propõe que todos os indivíduos tenham igualdade de oportunidades no acesso a recursos básicos como educação, saúde, alimentação, trabalho e renda. O objetivo do desenvolvimento, portanto, não se limita ao crescimento econômico, mas visa à melhoria contínua das condições de vida da população, com base em sua participação ativa, livre e significativa nesse processo.

¹ Editada por meio da Resolução 41/128, da Assembleia Geral das Nações Unidas, em Paris, em 4 de dezembro de 1986 (ONU. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, p. 500); dispõe o art. 1º: “1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. 2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos de autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável de soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais”.

Como reforça Piovesan (2018, p. 218), o documento orienta-se pela justa distribuição dos benefícios gerados pelo desenvolvimento. Nesse sentido, o artigo 2º da Declaração é categórico ao afirmar que "a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deve ser ativa participante e beneficiária do direito ao desenvolvimento" (Nações Unidas, 1986).

Além da justiça social, a dimensão democrática – expressa no princípio da participação – é igualmente fundamental para a realização do direito ao desenvolvimento. Os Estados têm a responsabilidade de promover e assegurar a participação livre, informada e ativa de todos os indivíduos na formulação, execução e monitoramento das políticas públicas de desenvolvimento (Piovesan, 2018).

Para Amartya Sen, as liberdades políticas e os direitos democráticos são componentes constitutivos do desenvolvimento. Ele destaca o papel protetivo da liberdade política, observando que, historicamente, nunca houve episódios de fome em democracias funcionais, justamente porque esses regimes permitem o debate público, a responsabilização governamental e a mobilização social (Sen, 2010).

O terceiro aspecto da Declaração das Nações Unidas de 1986, referente à adoção de programas e políticas públicas nacionais e à cooperação internacional, destaca o papel fundamental dos Estados na eliminação de obstáculos ao desenvolvimento. Tais obstáculos podem decorrer tanto da violação de direitos civis e políticos quanto da negação de direitos econômicos, sociais e culturais.

A Declaração reconhece que os Estados são os principais responsáveis pela realização do direito ao desenvolvimento, mas ressalta que sua efetivação também depende do fortalecimento da cooperação internacional. Nessa perspectiva, os Estados devem adotar medidas concretas para formular políticas internacionais de desenvolvimento que favoreçam a plena realização desse direito humano fundamental (Nações Unidas, 1986).

Sob esse mesmo enfoque, a Declaração de Viena de 1993 reafirma o direito ao desenvolvimento como um direito humano universal, inalienável e integrante do conjunto dos direitos fundamentais. O documento reconhece a interdependência entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos, consolidando uma visão integrada e indivisível desses princípios. A Declaração de Viena foi pioneira ao proclamar a integralidade dos direitos humanos e reafirmar que a pessoa humana deve ocupar o centro das estratégias de desenvolvimento, sendo ao mesmo tempo sujeito e beneficiária desse processo (Nações Unidas, 1993).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 contempla dispositivos que asseguram o direito ao desenvolvimento. O preâmbulo da chamada Constituição Cidadã já aponta nessa direção ao estabelecer que o Estado Democrático visa garantir, entre outros direitos, o desenvolvimento. Essa diretriz é reforçada no artigo 3º, inciso II, que o consagra como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Além disso, o artigo 21, inciso IX, atribui à União a competência para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (Brasil, 1988), evidenciando o papel do Estado na promoção de um crescimento equilibrado e inclusivo. Todavia, mais detalhes dessa previsão constitucional veremos no tópico mais adiante ainda neste capítulo (2.1.3).

No entanto, embora esses dispositivos constitucionais representem um importante fundamento normativo para o direito ao desenvolvimento, eles carecem de mecanismos concretos para sua efetivação. A Constituição não especifica quais instrumentos jurídicos, administrativos ou políticos devem ser utilizados para tornar esse direito plenamente realizável, tampouco explicita os caminhos pelos quais os cidadãos podem exigir seu cumprimento. Essa lacuna revela a necessidade de políticas públicas estruturadas e de uma atuação estatal mais proativa na transformação dos princípios constitucionais em práticas efetivas, capazes de garantir o desenvolvimento humano em sua dimensão ampla.

Para Baxi (2003), trata-se do direito de todas as pessoas, em qualquer lugar do mundo, e da própria humanidade, de alcançar a plena realização de seu potencial. Já Wagner Balera (2015) concebe o direito ao desenvolvimento como “o equipamento jurídico apto a constituir, por meio da normatividade, a nova ordem econômica internacional”, evidenciando seu papel estruturante na construção de uma sociedade global mais justa e equitativa.

Vale ressaltar que associar o desenvolvimento apenas ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) limita questões fundamentais, especialmente considerando o direito ao desenvolvimento como um direito humano, que abrange direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais.

Amartya Sen (2000) apresenta o contraste entre o desenvolvimento, focado nas liberdades humanas, e no crescimento do PIB, que, embora seja um fator relevante, serve apenas “como um meio de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade”:

O desenvolvimento exige a superação das principais formas de privação de liberdade que afetam a dignidade humana. Entre elas estão a pobreza, a tirania, a exclusão econômica

sistemática, a negligência estatal nos serviços públicos essenciais e a repressão promovida por regimes autoritários. Apesar dos avanços notáveis na geração de riqueza global, milhões de pessoas — talvez a maioria da população mundial — ainda são privadas de liberdades fundamentais. Em muitos casos, essa privação está diretamente ligada à pobreza, que impede o acesso a necessidades básicas como alimentação adequada, medicamentos, moradia digna, vestuário, água potável e saneamento.

Há situações em que a ausência de liberdade está associada à ineficiência ou inexistência de políticas públicas que garantam direitos sociais essenciais. A falta de programas de saúde preventiva, de sistemas educacionais estruturados e de mecanismos institucionais capazes de assegurar a segurança pública e o bem-estar coletivo reflete essa dimensão da privação. Em outros contextos, a liberdade é suprimida por meio da negação de direitos políticos e civis, como a restrição ao voto, à livre expressão, à associação e à participação ativa na vida pública. Tais limitações comprometem não apenas a autonomia individual, mas também a capacidade coletiva de transformar realidades sociais injustas.

Portanto, o desenvolvimento não pode ser medido apenas pelo crescimento econômico, mas deve ser entendido como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas têm para viver a vida que valorizam. A remoção das barreiras que impedem essa liberdade é, assim, um imperativo ético, político e social.

De forma semelhante, Martha Nussbaum, ao comparar as políticas educacionais dos Estados Unidos e da Índia, destaca o que chama de “crise silenciosa”. A autora estudou uma obsessão compartilhada entre esses países pelo crescimento do PIB per capita, que efetuou a escolha de políticas educacionais que, como na Índia, “apesar da ampla influência de Tagore, que tentou construir sua escola em torno das noções de raciocínio crítico e crítica imaginação compreensiva, e fundou uma universidade construída em torno de um modelo interdisciplinar de artes liberais”, acabou por formar “uma elite tecnológica e empresarial competente”. Nussbaum se refere especificamente aos Estados de Gujarat e Andhra Pradesh, onde o aumento do PIB per capita foi alcançado por meio da formação de uma técnica de elite.

Defendendo um “Modelo de Desenvolvimento Humano”, que “está comprometido com a democracia, uma vez que poder opinar na escolha das políticas que governam sua própria vida é um ingrediente essencial de uma vida merecedora de dignidade humana”, Nussbaum (2019) questiona:

O que podemos pensar do tipo de país e do tipo de cidadão que estamos tentando construir? A principal alternativa ao modelo baseado no crescimento nos círculos de desenvolvimento internacionais, e à qual tenho estado ligada, é conhecida como Paradigma do Desenvolvimento Humano. Segundo esse modelo, o importante são as oportunidades, ou 'capacidades' que cada um tem em setores-chave que vão da vida, da saúde e da integridade física à liberdade política, à participação política e à educação. Esse modelo de desenvolvimento reconhece que todos os indivíduos possuem uma dignidade humana inalienável que precisa ser respeitada pelas leis e pelas instituições. Um país decente reconhece, no mínimo, que seus cidadãos possuem direitos nessas e em outras áreas e cria estratégias para fazer com que as pessoas fiquem acima do patamar mínimo de oportunidade em cada uma delas. (Nussbaum, 2019, p. 24-25)

A reflexão proposta nos leva a repensar o projeto de nação que estamos construindo e o ideal de cidadania que buscamos consolidar. O Paradigma do Desenvolvimento, ao deslocar o foco do crescimento econômico para a ampliação das oportunidades reais dos indivíduos — suas "capacidades" —, oferece uma abordagem mais sensível e comprometida com a dignidade humana.

Nesse modelo, o desenvolvimento não é medido apenas por índices econômicos, mas pela efetiva possibilidade de cada pessoa viver com liberdade, saúde, segurança, educação e participação política. Assim, um país verdadeiramente comprometido com a justiça social é aquele que reconhece esses direitos como essenciais e atua de forma ativa para garantir que nenhum cidadão fique aquém do mínimo necessário para exercê-los plenamente. É nessa perspectiva que se desenha um Estado que não apenas promove o crescimento, mas assegura que esse crescimento se converta em liberdade e dignidade para todos.

É preciso adotar um modelo de desenvolvimento que vá além da concepção limitada ao crescimento econômico, ao aumento do Produto Nacional Bruto (PNB), ao avanço tecnológico ou à mera modernização social. Nesse contexto, a perspectiva de Amartya Sen, Prêmio Nobel de Economia, oferece um contraponto valioso às abordagens reducionistas de desenvolvimento, ao enfatizar a centralidade das liberdades humanas. Sua visão lança luz sobre

alternativas mais justas e humanas para enfrentar os desafios de tempos difíceis como os que atravessamos atualmente.

2.1.1 Da Natureza do Direito ao Desenvolvimento

Considerando a importância e a centralidade dos direitos humanos como referência para outros direitos, o reconhecimento do direito ao desenvolvimento como um direito humano traz complexidade ao processo de sua efetivação.

Arjun Sengupta (2002), ao tratar da natureza do direito ao desenvolvimento, sugere que a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, seja interpretada em conjunto com a Carta Internacional dos Direitos Humanos, isto é, com os Pactos Internacionais dos Direitos Civis e Políticos e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, bem como seus Protocolos Opcionais. Ele afirma que, “se for vista como um documento sobre direitos humanos evoluindo do processo do movimento dos direitos humanos, pode ser dada a interpretação que possa ser mais útil para sua realização”.

Na segunda questão, Arjun Sengupta (2002, p. 65) explica que este surge como consequência do “valor agregado na abordagem do direito humano ao desenvolvimento”, pois “se o desenvolvimento depende de políticas e não apenas do jogo espontâneo das forças do mercado”, então a realização dos objetivos do desenvolvimento “seriam marés como superiores”. Assim, ele continua: “quando o desenvolvimento é visto como um direito humano, obriga as autoridades, nacionais e internacionais, a assumir as obrigações de conquistá-lo”, o que implica que os Estados devem adotar “políticas de atenção”.

No âmbito interno e internacional, Sengupta (2002) afirma que, enquanto o primeiro exige a responsabilidade primária de garantir os direitos como alimentação, educação e saúde, vistos como partes do direito humano ao desenvolvimento, o segundo envolve a cooperação. Isso se deve às obrigações previstas desde a criação das Nações Unidas, e reforçadas nas Declarações do Direito ao Desenvolvimento e de Viena, que “colocaram as obrigações internacionais de cooperação para a realização dos direitos humanos, que pertencem aos indivíduos, como seres humanos, sem distinção de residência, cidadania, nacionalidade ou religião”.

A determinação das políticas feitas para a concretização dos direitos humanos é um tema complexo, ou um “tema problemático nas sociedades políticas contemporâneas”, segundo observa Tércio Sampaio Ferraz Junior (2014).

Na terceira colocação, que aborda a dificuldade de alcançar um consenso sobre o tema, Sengupta (2002) associa essa questão à Guerra Fria e ao apelo por uma Nova Ordem Econômica. Esses fatores, segundo ele, “levantaram questões que não eram muito pertinentes ao processo de realização do direito ao desenvolvimento”; ele acrescenta que “as democracias ocidentais e os países socialistas do Segundo Mundo, não desejavam tratar os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais, em termos iguais, que dirá reconhecê-los como componentes de um acordo internacional integrado de direitos”.

Discorrendo sobre o Direito ao desenvolvimento, Arnoldo Wald (2024), sob uma perspectiva filosófica, o direito pode ser compreendido como um conjunto de normas orientadas para a transformação da realidade nacional vigente. Essas normas não apenas refletem os anseios de um povo e de seu governo diante de uma conjuntura histórica específica, mas também se fundamentam em princípios de justiça distributiva e comutativa. Em países em desenvolvimento, o primado do direito deixa de ser um instrumento de conservação da ordem existente para assumir uma função dinâmica e transformadora, atuando como força propulsora do bem-estar social.

Nesse contexto, o direito passa a ter um papel ativo na construção de uma sociedade mais justa e solidária, comprometida com a superação das desigualdades e com a promoção da dignidade humana Arnoldo Wald (2024). A sua finalidade, portanto, não se limita à estabilidade formal das instituições, mas visa à criação de condições econômicas, sociais e culturais que possibilitem tanto aos indivíduos quanto ao Estado alcançar suas aspirações mais legítimas, assegurando, ao mesmo tempo, o respeito aos direitos fundamentais. Trata-se de uma concepção de direito vinculada à ideia de desenvolvimento como liberdade, na qual a justiça social se torna um imperativo para a realização do projeto democrático.

2.1.2 Direito ao desenvolvimento e dignidade da pessoa humana

A dignidade da pessoa humana, sendo um dos fundamentos da República brasileira, conforme previsto no artigo inicial da Constituição Federal de 1988, destaca-se pela ausência de inclusão no extenso rol do art. 5º entre os direitos fundamentais, como observa André Ramos Tavares (2013, p. 447).

Arjun Sengupta (2004, p. 77), ao considerar que os direitos humanos se baseiam em “padrões morais com vistas à dignidade humana, possuindo diversas maneiras de consequência,

dependendo da aceitabilidade da base ética das demandas”, adverte que “a crítica confunde direitos humanos com direitos legais” e sublinha a importância de uma disposição legislativa adequada, através da adoção de “instrumentos legislativos adequados”.

A respeito do fundamento jurídico da dignidade humana, Stephan Kirste (2009) questiona:

O que uma Constituição alcança se ela inclui em seu texto um conceito geral de dignidade?” Em resposta, ele argumenta que “a transformação da dignidade em lei inverte a fundamentação e resultado: a dignidade que segue a autonomia, na ética, é a base para as liberdades no direito. (Stephan Kirste, 2009, p. 181)

Essa lição, depreende-se que a dignidade humana não deve ser banalizada, pois ela atrai o ônus de ser concretizada. Norberto Bobbio (2004, p. 37), ao tratar da efetivação dos direitos fundamentados e proclamados, destaca que o verdadeiro desafio é lidar com as “medidas imaginadas e imagináveis para a efetivação da proteção desses direitos”.

Segundo Martha Nussbaum (2013, p. 27), para que uma sociedade possa ser considerada verdadeiramente justa, é essencial garantir certas condições representadas por um conjunto de direitos fundamentais. A ausência desses direitos “constitui uma violação particularmente grave da justiça básica, pois se considera que há implícitos nas próprias noções de dignidade humana e de uma vida segunda a dignidade humana”.

André Ramos Tavares ressalta a importância de não transformar o princípio da dignidade em um axioma jurídico absoluto e incontestável, ou, como ele afirma, “em uma verdade universal, incontestável e absoluta: em outras palavras, em um mito”.

Neste propósito, a presente pesquisa insere-se no campo dos direitos fundamentais ao abordar o direito ao desenvolvimento como liberdade, partindo do entendimento de que a realização da dignidade da pessoa humana — fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, da CF/1988) — requer a efetivação de condições materiais e imateriais que possibilitem aos indivíduos viverem com autonomia e escolherem os rumos de suas próprias vidas.

Trata-se, portanto, de um direito fundamental de segunda geração, que exige do Estado não apenas uma postura abstencionista, mas a formulação e implementação de políticas públicas concretas capazes de remover obstáculos à cidadania plena. A liberdade, nesse

contexto, é simultaneamente meio e fim do desenvolvimento: meio, na medida em que permite aos indivíduos acesso à educação, saúde, trabalho e mobilidade; e fim, porque o desenvolvimento humano só se realiza plenamente quando as pessoas têm efetiva liberdade para viver vidas que valorizam.

Nesse mesmo sentido, Paulo Bonavides destaca que os direitos fundamentais não se limitam às garantias civis e políticas clássicas, mas incorporam, com igual centralidade, os direitos sociais, culturais, econômicos e difusos, concebendo-os como direitos de inclusão, igualdade e justiça distributiva. Para o autor, o direito ao desenvolvimento constitui uma conquista da normatividade constitucional contemporânea e integra o núcleo essencial do Estado Democrático de Direito. Como afirma Bonavides, “sem desenvolvimento, não há liberdade verdadeira, nem justiça social, nem soberania popular concretizada” (BONAVIDES, 2000).

2.1.3 O Direito ao desenvolvimento e programas de políticas públicas no Brasil

A primeira menção ao desenvolvimento no ordenamento jurídico brasileiro aparece nos Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme disposto no art. 3º, inciso II, da Constituição, que estabelece “garantir o desenvolvimento nacional”. Como consequência desse direito ao desenvolvimento, o inciso III propõe um objetivo complementar: erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Esses artigos refletem, em parte, a concepção de desenvolvimento defendida pela Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento (DNUDD) e outros instrumentos internacionais com esse enfoque. Vale ressaltar que a inclusão desse objetivo na Constituição brasileira ocorreu apenas dois anos após a promulgação do DNUDD.

Sobre o assunto, Linhares (2002), relatava que, embora a Constituição Federal de 1988 trate a questão regional de forma ainda discreta, é inegável que representou um avanço significativo ao incorporar a noção de responsabilidade da União na promoção de políticas de desenvolvimento regional. Essa orientação constitucional evidencia um compromisso com a justiça territorial, ao reconhecer que o pleno desenvolvimento do país depende da integração e valorização de todas as suas regiões, especialmente aquelas historicamente marginalizadas.

Outro dispositivo relevante sobre esse tema está no art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal, que dispõe: “A lei complementar fixará normas para a cooperação entre

a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar no âmbito nacional.”

Por sua vez, o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal de 1988, prevê:

Art. 159. A União entregará:

I – do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma:

[...]

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer.

A Constituição Brasileira, ao prever a redução das desigualdades e a erradicação da pobreza, incorpora o direito ao desenvolvimento, alinhando-se aos objetivos expressos na DNUDD e em outras declarações e programas de ação internacional. Diversos artigos da Constituição reforçam esse direito, como os arts. 163, VII; 180; 182; 200, V; 219 e 239, § 1º, que preveem a necessidade de reequilibrar as desigualdades regionais para promover o desenvolvimento.

Assim, o ordenamento jurídico brasileiro já prevê o direito ao desenvolvimento, estabelecendo a importância de reduzir disparidades regionais em prol do desenvolvimento do país. Além disso, como signatário do DNUDD e da Declaração do Milênio, o Brasil compromete-se a implementar medidas para garantir o cumprimento das disposições desses documentos internacionais, reforçando a efetividade de um desenvolvimento justo e inclusivo.

Ao analisar a trajetória das políticas e programas voltados para a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais, é evidente que a década de 1990 marca um período decisivo para iniciativas que buscavam reverter a situação de marginalização vívida no país. Nesse contexto, surgiu no início dos anos 90 o primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) no Brasil.

Dentro dessa linha de políticas públicas, destacam-se programas como “Leite é Saúde” (ICCN), Bolsa-Alimentação (mais tarde integrado ao Bolsa Família, junto a outros auxílios para população de baixa renda), Proger (Plano de Geração de Emprego e Renda Urbana), Planfor (Plano Nacional de Formação Profissional), PNQ (Plano Nacional de Qualificação), PNAE (Plano Nacional de Alimentação Escolar), e o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), entre outros. Todos esses planos visam reduzir disparidades sociais e melhorar o acesso aos bens produzidos pela sociedade. Embora existam críticas de diferentes perspectivas, é inegável que, em muitos casos, esses programas foram essenciais para a sobrevivência de numerosos cidadãos, além de promoverem qualificação para o trabalho, fortalecendo o empoderamento e a autossustentação.

Entre as ações para reduzir as desigualdades de renda entre as classes, destaca-se o programa de redistribuição de renda, com um caráter essencialmente compensatório. Os primeiros programas focaram em fornecer suporte nutricional para gestantes, ajudar famílias de baixa renda e garantir a permanência dos alunos nas escolas, promovendo a universalização e a continuidade do ensino. Nesse contexto, surgiram iniciativas como o Bolsa-Escola, o PETI, o Auxílio-Gás e, mais recentemente, o Bolsa-Família, que integra todos esses programas anteriores. Todos esses programas foram criados com a intenção de promover o desenvolvimento, erradicar a pobreza e oferecer condições dignas para o crescimento das populações mais vulneráveis.

Programas desse tipo são frequentemente rotulados como “assistencialismo inócuo”, visto que persiste na sociedade o discurso de que eles incentivam o ócio e a “malandragem”. Analisando os impactos de iniciativas dessa natureza, Pettit e Meyer-Bisch (2003) destacam que essa nova abordagem representa um desafio direto a uma sociedade que, frequentemente, encara com ceticismo a ideia de que alguém receba recursos financeiros sem a correspondente contrapartida laboral.

Ainda assim, seu valor reside justamente em considerar os custos reais da pobreza — sociais, econômicos e humanos — e em apresentar uma solução viável e pragmática para enfrentá-los. Mais do que isso, essa proposta se destaca por reconhecer e respeitar a autonomia dos beneficiários, ao permitir que decidam livremente como utilizar os recursos recebidos, conferindo-lhes não apenas assistência material, mas também liberdade de escolha e dignidade na condução de suas vidas.

A introdução do DNUDD traz a ideia de criar condições para que todas as pessoas possam participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, ajudando, implicitamente, o empoderamento dessas pessoas. Esse processo visa retirar indivíduos de uma situação de vulnerabilidade extrema e exclusão, oferecendo-lhes o suporte necessário para restaurar sua dignidade e, assim, possibilitar sua reintegração social com capacidade de sustentar sua própria existência.

Fortalecendo esse ponto de vista, Cançado Trindade (1997) afirma que “desenvolvimento humano, assim entendido, corresponde a um processo de ampliação das escolhas das pessoas, movendo uma vida longa e sadia, com acesso aos conhecimentos e aos recursos necessários um padrão digno de vida.”

2.2 AMARTYA SEN E O DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE

A originalidade de Sen reside em sua abordagem holística ao desenvolvimento, que abrange as dimensões sociais, políticas e econômicas, sem reduzir o desenvolvimento ao simples crescimento de renda ou produto nacional. Ele valoriza o papel do mercado na criação de riqueza, mas defende uma análise que integra as esferas sociais, políticas e econômicas, criando um entendimento mais amplo sobre o desenvolvimento humano. Para Sen, o desenvolvimento é, em essência, a expansão das liberdades fundamentais, incluindo liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, transparência, segurança e proteção, o que destaca a importância absoluta da democracia em seu pensamento (Assumpção, 2014).

Em 2000, Sen publicou "Desenvolvimento como Liberdade", uma de suas obras mais influentes. Ele também desempenhou um papel essencial no Programa de Desenvolvimento Humano da ONU (PNUD), junto com economistas como Mahbub ul Haq, na formulação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que avalia o progresso das nações em aspectos de renda, educação e saúde. O trabalho de Mahbub ul Haq, demonstra que o desenvolvimento atrelado exclusivamente ao PIB não traduz o avanço necessário ao desenvolvimento humano.

Em comemoração ao 25º aniversário do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) das Nações Unidas, em 2015, o então Secretário-Geral Ban Ki-moon destacou que “o desenvolvimento humano é construído sobre a ampliação de escolhas das pessoas para viver e levar uma vida melhor” e percebeu que “o processo de desenvolvimento é complexo e interconectado”, evidenciando o pensamento de Mahbub ul Haq:

As pessoas frequentemente valorizam resultados que não se mostram de forma alguma, ou não imediatamente, por meio de cifras relacionadas a renda ou crescimento: mais acesso ao conhecimento, melhores serviços de nutrição e de saúde, meios de subsistência mais seguros, segurança contra o crime e violência física, horas de lazer satisfatórias, liberdades políticas e culturais, e senso de participação em atividades comunitárias. O objetivo do desenvolvimento é criar um ambiente propício para que as pessoas desfrutem de uma vida longa, saudável e criativa².

Atualmente, o Brasil ocupa a 89ª posição no ranking³ do IDH, com um índice de 0,760, o que o coloca entre os países de alto desenvolvimento humano. No entanto, o país caiu em relação a 2021, principalmente por déficits educacionais, conforme dados de 2023. O ranking⁴ é liderado pela Suíça, Noruega e Islândia, enquanto os EUA estão em 20º, a China em 75º e a Índia em 134º.

Para Amartya Sen, o desenvolvimento econômico deve caminhar juntamente com o desenvolvimento humano, que ele considera sinônimos de liberdade. Sem argumentar que o verdadeiro valor do desenvolvimento de um país está nas oportunidades que ele oferece aos cidadãos para fazerem escolhas e exercerem sua cidadania. Essas oportunidades não restringem os direitos sociais básicos, como saúde e educação, mas incluem também segurança, liberdade, moradia e acesso à cultura.

Segundo Sen:

Vivemos um mundo de opulência sem precedentes, mas também de privação e opressão extraordinárias. O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de cidadão. (Sen, 2012, p. 1)

² KI-MOON, Ban. 25º Aniversário do Relatório de Desenvolvimento Humano

³ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audio/2024-03/brasil-ocupa-o-numero-89-no-ranking-de-idh>

⁴ <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2024/03/13/brasil-volta-a-melhorar-idh-nacoes-unidas-dizem-que-polarizacao-politica-global-atrapalha.htm?cmpid=copiaecola>

Amartya Sen, em sua teoria, propõe que a qualidade da vida humana não deve ser medida apenas pela riqueza de uma nação, mas pelas liberdades reais que seus indivíduos desfrutam. Embora não desconsidere fatores econômicos, como o crescimento do PIB, ele destaca que o desenvolvimento ganha sentido quando os governos priorizam políticas sociais, como saúde e educação. Para ele, o crescimento econômico, por mais relevante que seja, não deve ser visto como um fim em si mesmo. O verdadeiro desenvolvimento ocorre com a "expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam" (SEN, 2000, p. 17). Assim, embora a riqueza possa dar aos indivíduos a chance de perseguir seus objetivos, ela não é, por si só, o principal motor do desenvolvimento humano.

Destaca Amartya Sen o seguinte:

Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele (Sen, 2000, p. 28).

Existem diversas formas de liberdade, e a capacidade dos indivíduos de agir como agentes é essencial para superar privações. No entanto, essa capacidade é limitada pelas oportunidades sociais, políticas e econômicas disponíveis (SEN, 2010).

De acordo com Sen (2000), dois conceitos fundamentais sustentam sua teoria: o de "capacidades" (capacidades) e o de "funcionamentos" (funcionamentos). Conforme suas próprias palavras:

Os funcionamentos dados pelas atividades ou estados de existência importantes para os indivíduos possam levar o tipo de vida que valorizam, variando desde questões elementares, como estar alimentado e saudável ou, até mesmo, estar relacionado com outras questões mais complexas. Inclui desde o atendimento das necessidades básicas de educação, saúde, habitação, nutrição adequada, até participar da vida em comunidade, ter respeito próprio e outros. Já os de capacidades (capabilities), relacionam-se às combinações

alternativas de funcionamentos que podem ser realizados pela pessoa, refletem as habilidades que uma pessoa tem para executar ou alcançar os estados que considere desejáveis. São combinações alternativas de funcionamentos possíveis de realização por uma pessoa, podendo ser definidas como o conjunto alternativo de funcionamentos exequível de cada ser humano (Sen, 2000, p. 93).

Segundo Sen (2000), o desenvolvimento só é possível quando o ser humano está no centro desse processo, valorizando a realização pessoal e o bem-estar dos indivíduos. Para ele, o desenvolvimento se traduz no fortalecimento das liberdades e na melhoria das condições de vida, fazendo da felicidade humana um aspecto essencial nesse contexto.

A liberdade, para Sen, desempenha um papel duplo: ela é tanto o objetivo final quanto o meio para o desenvolvimento. Como objetivo, a liberdade substantiva se torna fundamental para melhorar a vida humana, afastando homens como a fome, a morte precoce, o analfabetismo e as doenças. Já como meio, as várias formas de liberdade se complementam, ajudando os indivíduos a viverem com mais autonomia.

Sem considerar que as privações de liberdade representam barreiras que limitam o acesso dos indivíduos a uma vida plena. O que as pessoas realizam depende, em grande medida, das oportunidades econômicas, das liberdades políticas, dos recursos sociais e das condições básicas, como saúde, educação e incentivos ao desenvolvimento pessoal (Sen, 2010).

Assim, é essencial que as pessoas tenham a liberdade de participar nas escolhas sociais e nas decisões públicas que influenciam o avanço dessas oportunidades. Para Amartya Sen, a verdadeira liberdade ocorre quando o indivíduo pode fazer escolhas sobre como quer viver. No processo de desenvolvimento, essa liberdade aumenta o potencial das pessoas para cuidarem de si mesmas e contribuírem para a sociedade, pois é o exercício de uma autonomia genuína (Sen, 2000).

Sen definem como "liberdades instrumentais" como formas de liberdade que servem como meios para ampliar a liberdade substantiva total de uma pessoa.

Nesse contexto, ele identifica cinco tipos fundamentais de liberdades que promovem o desenvolvimento (Sen, 2010): Liberdades políticas: referir-se às oportunidades para escolher quem governará, definindo as regras e os princípios desse governo, além de permitir que os cidadãos fiscalizem e critiquem as autoridades, exerçam a liberdade de expressão política e

tenham acesso a uma imprensa livre; Facilidades econômicas: englobam as oportunidades que os indivíduos têm de utilizar seus recursos econômicos, incluindo bens e serviços, para consumo, produção ou troca, garantindo que possam, com seus próprios recursos, obter o necessário para seu sustento e desenvolvimento; Oportunidades sociais: referem-se às condições que a sociedade estabelece nas áreas de educação e saúde, que aumentam a liberdade substantiva do indivíduo, permitindo uma vida melhor e o acesso a outros serviços essenciais; Transparência: atendem à necessidade de confiança e sinceridade nas interações sociais, garantindo que as pessoas tenham liberdade para lidar com as outras garantias de forma segura, com o direito à informação em todos os níveis; Segurança protetora: envolve a criação de uma rede de proteção social para evitar que a população caia na miséria extrema, fome ou até mesmo morte, incluindo previdência social, seguro-desemprego e oportunidades emergenciais de trabalho para os mais necessitados.

Nas palavras de Sen:

Os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco. Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento. O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda. (Sen, 2000, p. 71)

Assim, é essencial que as pessoas tenham a oportunidade de moldar o seu próprio destino, sendo responsabilidade do Estado fortalecer e proteger as capacidades humanas. A ausência dessas capacidades pode levar os indivíduos a se sentirem desamparados e sem esperança de alcançar uma vida que deseja para serem felizes.

Amartya Sen define essas liberdades como uma “condição de agente”, ou seja, a capacidade das pessoas de agir livremente, seguindo seus próprios objetivos e normas. Isso permite que se tornem agentes de mudança, membros ativos da sociedade, relacionando-se de forma significativa e participando das decisões, exercendo plenamente seus direitos políticos e civis. Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem moldar seu próprio destino

e apoiar uns aos outros, oferecendo uma base racional que destaca o valor positivo de uma condição de agente livre e sustentável (Sen, 2010).

Para Sen, o desenvolvimento é progresso por meio da expansão das capacidades humanas. A vida humana é um conjunto de “fazeres e seres”, também chamados de “funcionamentos”, que representam as atividades ou estados que uma pessoa pode valorizar ou almejar. A qualidade de vida das pessoas está associada à sua capacidade de funcionar plenamente como seres humanos. Embora o aumento da renda e da produção sejam meios importantes, não são os fins do desenvolvimento. O verdadeiro objetivo é ampliar as escolhas dos indivíduos, promovendo o bem-estar, a melhoria da qualidade de vida e o aumento das liberdades que desfrutam (SEN, 2000).

Amartya Sen traz a seguinte observação:

Fatores econômicos e sociais como educação básica, serviços elementares de saúde e emprego seguro são importantes não apenas por si mesmos, como pelo papel que podem desempenhar ao dar às pessoas a oportunidade de enfrentar o mundo com a coragem e liberdade. Essas considerações requerem uma base informacional mais ampla, concentrada particularmente na capacidade de as pessoas escolherem a vida que elas com justiça valorizam. (Sen, 1999, p. 90).

A obra de Amartya Sen desenvolve-se em diálogo crítico com a teoria da justiça de John Rawls, da qual herda importantes fundamentos, mas também propõe significativas reformulações (CAVALCANTE; TREVISAM, 2019). Embora reconheça a relevância do modelo rawlsiano, Sen aponta limitações importantes na abordagem centrada na "justiça como equidade", especialmente no que diz respeito à ênfase quase exclusiva nas instituições justas e na distribuição primária de bens. Para Rawls (1997), a justiça deve ser concebida a partir de princípios que garantam liberdade igual e uma distribuição equitativa de oportunidades, renda e riqueza, formulando o conhecido "princípio da diferença". Contudo, Sen (2011) argumenta que tal abordagem é insuficiente para lidar com as desigualdades reais, uma vez que não considera as distintas capacidades individuais de transformar recursos em liberdades efetivas.

Nesse sentido, Sen propõe uma mudança de foco: em vez de concentrar-se apenas na distribuição de bens, é necessário avaliar o que as pessoas são realmente capazes de fazer e de

ser com os recursos disponíveis — conceito central de sua abordagem das "capacidades". Essa perspectiva desloca a análise da justiça para o campo das liberdades substantivas, aproximando-se de uma concepção mais pragmática e comparativa de justiça, voltada para a remoção de privações concretas e para a ampliação da agência humana (Sen, 2000; Nussbaum, 2015). Assim, Sen redefine a noção de equidade não como um ponto de chegada institucional, mas como um processo contínuo de expansão das liberdades que tornam a vida digna de ser vivida.

Nesse mesmo debate, Thomas Pogge (2001) complementa e tensiona a teoria de John Rawls, ao argumentar que a justiça global exige uma revisão do foco nacionalista das instituições justas, enfatizando que a desigualdade entre países e a responsabilidade histórica dos mais ricos por manterem estruturas de exclusão econômica devem ser incorporadas à teoria da justiça. Para Pogge, a ética rawlsiana deve ser estendida à ordem internacional, considerando obrigações negativas e os seus impactos que os países desenvolvidos têm em relação à pobreza global.

Por outro lado, Ingrid Robeyns (2005) contribui para a operacionalização da abordagem das capacidades, estruturando-a como uma estrutura normativa aplicável à formulação e avaliação de políticas públicas. Robeyns enfatiza que a abordagem de Sen oferece um paradigma mais inclusivo e sensível às desigualdades de gênero, classe e origem, permitindo uma avaliação mais precisa da eficácia de políticas sociais na promoção da justiça real, especialmente quando se trata de ampliar liberdades substantivas em contextos de vulnerabilidade.

Assim, o pensamento de Sen, dialogando criticamente com Rawls, e contando com o aporte de autores como Pogge e Robeyns, propõe uma reconfiguração da justiça como processo de expansão das liberdades reais, deslocando o debate da igualdade formal para a equidade material — e abrindo espaço para a análise de políticas públicas sob uma perspectiva comprometida com a dignidade humana.

Portanto, o exercício dos direitos sociais e das garantias de proteção cria os meios e capacidades necessárias para que as pessoas possam exercer sua autonomia e liberdade. Cabe ao Estado garantir políticas públicas que protejam esses direitos sociais, permitindo que os indivíduos vivam com liberdade. É fundamental que as pessoas tenham oportunidades para transformar suas vidas, considerando o processo de liberdade em conjunto com as oportunidades oferecidas.

2.3 ABORDAGEM DAS CAPACIDADES NA PERSPECTIVA DE MARTHA NUSSBAUM

A abordagem das capacidades, proposta por Martha Nussbaum, não se configura como uma doutrina política ou moral abrangente; ao contrário, especifica as condições para uma vida digna em sociedade. Sua concepção evidencia que há laços mais profundos e objetivos comuns entre os seres humanos, que vão além da busca por vantagens individuais. As relações humanas são complexas e envolvem questões que superam a noção de benefícios econômicos, segurança ou preservação da propriedade privada.

A efetivação da justiça ultrapassa os interesses individuais, pois a coesão entre os indivíduos também depende de laços de empatia. Ainda assim, há particularidades que diferenciam as pessoas (como produtividade e impedimentos financeiros), e a lista de capacidades de Nussbaum visa orientar diretrizes para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva, que respeite essas diferenças.

Autores liberais igualitários no campo da filosofia política, como Martha Nussbaum, dedicam-se a desenvolver análises e teorias que assegurem a manutenção da justiça como fundamento para uma sociedade inclusiva e justa. Essa abordagem busca garantir que cada indivíduo tenha acesso a condições que respeitem sua dignidade e promovam sua participação plena na sociedade.

A proposta desses estudos foca na promoção das necessidades humanas fundamentais, utilizando-as como base para construir uma sociedade mais igualitária. Assim, a justiça não é apenas uma questão de direitos formais, mas também de criação de condições que permitam a cada pessoa viver com dignidade e oportunidade de desenvolvimento.

Ao desenvolver sua teoria com base nas capacidades e inspirada pelo economista e filósofo indiano Amartya Sen (2011), Nussbaum (2013) destaca que a variabilidade entre os indivíduos é um aspecto inegável e que não pode ser ignorado. Ela insiste que essa variabilidade perpassa diversas esferas da sociedade, e que as pessoas com impedimentos necessitam de uma atenção especial tanto do Estado quanto da sociedade em que vivem.

Em sua concepção, a abordagem das capacidades vai além da proposta de Sen, realizando uma crítica contundente à ênfase na renda e na riqueza. Nussbaum (2013) defende que é essencial para a abordagem das capacidades a insistência de que os bens a serem

distribuídos na sociedade não são comensuráveis, como Sen (2011) sugere, em termos de uma medida quantitativa única e padrão.

Nussbaum, por sua vez, utiliza a abordagem das capacidades para fundamentar uma filosofia que defende as garantias humanas essenciais, com ênfase em um mínimo de respeito à dignidade humana (Nussbaum, 2013).

Nussbaum (2013) assevera:

As capacidades são, então, apresentadas como a fonte de princípios políticos para uma sociedade liberal pluralística; elas são colocadas no contexto de um tipo de liberalismo político que as torna objetivos especificamente políticos e as apresenta livres de qualquer fundamentação metafísica específica. Apresentadas e recomendadas dessa maneira, as capacidades, argumento, podem se tornar objeto de um consenso sobreposto entre pessoas que de resto possuem concepções amplas de bem muito diferentes entre si. Argumento, além disso, mais uma vez apoiando-me na ideia intuitiva da dignidade humana, que as capacidades em questão devem ser perseguidas por toda e qualquer pessoa, cada uma sendo tratada como um fim e nenhuma como mero instrumento dos fins dos outros). (Nussbaum, 2013, p. 84)

A lista de capacidades proposta por Nussbaum (2013), destinada a definir o mínimo que uma sociedade deve garantir aos seus cidadãos para a promoção da justiça, marca outra diferença entre os pensamentos dos autores. Enquanto Sen (2011) se mostra cauteloso em relação à criação de uma lista fixa, Nussbaum (2013) vê nela uma forma de tornar a abordagem filosófica mais aplicável na prática, sem a pretensão de esgotar a análise da justiça social. Ao formular essa lista de capacidades, que pode ser adotada por qualquer Estado, Nussbaum (2013) busca garantir um patamar mínimo de dignidade humana para todos, refletindo uma visão cosmopolita do ser humano presente em toda a sua teoria.

Ambos os autores compartilham a ideia de que o ser humano não pode ser plenamente compreendido fora de seu contexto social, político, econômico e cultural, fatores que moldam a diversidade das identidades individuais. A capacidade de uma pessoa está intrinsecamente ligada às condições em que ela se encontra. A liberdade de escolha depende da medida em que

cada indivíduo é capaz de ser livre para escolher o que valoriza e possui a oportunidade real de concretizar essas escolhas.

A abordagem das capacidades, especialmente desenvolvida por Martha Nussbaum, visa garantir um nível mínimo de dignidade para todos os seres humanos por meio de uma lista das 10 (dez) capacidades humanas centrais: 1) Vida: ter a possibilidade de viver uma vida humana de duração normal, sem enfrentar a morte prematura; 2) Saúde corporal: poder desfrutar de boa saúde, incluindo saúde reprodutiva, acesso à nutrição adequada e um abrigo protegido; 3) Integridade corporal: ter liberdade de entrega, segurança contra agressões físicas, incluindo violência sexual, e oportunidade de escolher em questões relacionadas à satisfação sexual e reprodução; 4) Sentimento, imaginação e pensamento: ter a capacidade de usar os sentidos, imaginar, pensar e raciocinar; poder fazer isso de forma humana, com uma educação adequada, exercendo liberdade de expressão, inclusive no discurso político e artístico, e a liberdade de prática religiosa, além de viver experiências prazerosas e evitar dores desnecessárias; 5) Emoções: ser capaz de formar vínculos com coisas e pessoas, amar e ser amado, e sentir saudade, gratidão e raiva justificada, sem ser emocionalmente aprisionado pelo medo ou pela ansiedade.; 6) Razão prática: poder desenvolver uma concepção de bem e refletir criticamente sobre o planejamento da própria vida; 7) Afiliação: viver em relação com os outros, registrando o valor de outros seres humanos, demonstrando empatia e exercendo a justiça e a amizade, sendo tratado como um ser digno com valor igual aos demais; 8) Outras espécies: viver com respeito e preocupação pelo bem-estar dos animais, plantas e pelo mundo natural; 9) Diversão: ter a capacidade de rir, brincar e participar de atividades recreativas; 10) Controle sobre o ambiente: A) Política : poder participar das escolhas políticas que influenciam a própria vida, com direitos de participação política, liberdade de expressão e associação; B) Material: ter o direito de possuir propriedade, tanto móvel quanto de propriedade, e igualdade de oportunidade para buscar emprego.

Essas capacidades representam, para Nussbaum (2013), os elementos essenciais que uma sociedade deve garantir para que os seus cidadãos vivam com dignidade.

Cada item listado na relação de capacidades representa elementos essenciais para garantir a todos os seres humanos o mínimo necessário para conduzir seus projetos de vida com dignidade. As condições mencionadas, embora distintas entre si, visam amparar e atender a todos os indivíduos sem distinção, abordando uma pluralidade de propósito

A abordagem das capacidades é universal, pois as capacidades estabelecidas são vistas como fundamentais para qualquer cidadão, em qualquer nação, refletindo uma norma de respeito ao pluralismo e diversidade à presente nas sociedades.

Vale destacar que para a filósofa a lista de capacidades permanece aberta e sujeita a revisões e complementações, com um objetivo político centrado nas capacidades humanas e no papel de defesa e proteção do pluralismo nas nações. As liberdades que sustentam esse pluralismo, inclusive, estão entre os itens centrais dessa lista.

Nussbaum justifica sua lista como uma base sólida para princípios políticos em escala global, sem, entretanto, impor intervenções nos assuntos de um Estado que não adote. Nesse sentido, ela sugere que os itens da lista devem ser definidos de forma geral e abstrata, permitindo que as particularidades sejam determinadas pelos cidadãos, parlamentares e tribunais de cada país.

Nussbaum (2013) vê sua lista de capacidades como uma forma de abordar os próprios direitos humanos, considerando que esses também são requisitos mínimos para uma vida digna. Nesse sentido, o autor afirma que “a abordagem das capacidades é completamente universal: as capacidades em questão são consideradas importantes para todo e qualquer cidadão, em toda e qualquer nação, e cada pessoa deve ser tratada como um fim”.

Considerar a dignidade humana sob a perspectiva das capacidades exige uma atenção às condições que possibilitam viver uma vida plena e digna. Essa abordagem inclui, ainda, o reconhecimento da importância da sociabilidade e da compaixão entre os indivíduos, aspectos essenciais para a promoção da justiça. Assim, a abordagem das capacidades, ao se fundamentar na dignidade, orienta a promoção de uma justiça que leva em conta as condições reais de vida das pessoas e seu potencial de desenvolvimento (Nussbaum, 2014).

A definição de justiça social, segundo a abordagem das capacidades, é focada em metas e valorizar aquilo que as pessoas são capazes de ser e fazer. Essa perspectiva propõe que o alcance da justiça não se restrinja à distribuição de bens materiais, mas que se concentre em garantir as condições adequadas para que cada pessoa realize seu potencial humano de forma significativa (Nussbaum, 2014).

Esta visão, com base no enfoque das capacidades, permite pensar o desenvolvimento de políticas públicas igualitárias que incluam os indivíduos e atendam às suas necessidades humanas mais urgentes. Essa abordagem visa promover um desenvolvimento pautado na justiça social e na garantia dos direitos humanos, buscando uma sociedade onde cada pessoa possa

viver de forma digna e autônoma, com acesso às condições fundamentais para o exercício pleno de suas capacidades.

Para Nussbaum (2013):

O enfoque das capacidades não pretende fornecer uma explicação completa da justiça social. Não diz nada, por exemplo, sobre como a justiça trata desigualdades acima do nível mínimo. É uma explicação do mínimo de garantias sociais centrais e é compatível com diferentes visões sobre como lidar com questões de justiça e distribuição que surgiriam uma vez que todos os cidadãos estivessem acima do nível mínimo. Tampouco insiste que essa lista de direitos seja uma explicação exaustiva da justiça política; pode haver outros valores políticos importantes, estreitamente conectados com a justiça, e que ela não incluiu em seu esquema. (Nussbaum, 2013, p. 91)

E mais:

Rawls sempre enfatizou, e ainda mais veemente no final da vida, que o liberalismo político dizia respeito não apenas a sua própria concepção de justiça, mas sim a uma família de concepções liberais entre as quais a sua era apenas mais uma. Espero que se perceba que o meu enfoque das capacidades é outro membro de tal família, e, assim, que a minha proposta de acrescentá-lo à concepção rawlsiana avança, e não substitui, o projeto maior de Rawls. (Nussbaum, 2013, p. 99)

Ao criticar a tradição, a filósofa propõe alternativas significativas, argumentando que a abordagem das capacidades busca garantir a proteção da dignidade humana e oferecer um fundamento mais robusto para questões no campo jurídico e das políticas públicas.

A partir dessa perspectiva, a cooperação social, explicada pelo enfoque das capacidades, possui desde o princípio uma dimensão moral e social essencial. Nussbaum argumenta que existem laços mais profundos e objetivos comuns entre os seres humanos além da simples expectativa de vantagem econômica. As relações humanas são complexas e

ultrapassam os aspectos financeiros, buscando um modelo de justiça que beneficie a todos, independentemente de uma igualdade aproximada entre eles. Essa justiça não exige uma uniformidade estrita entre os membros da sociedade.

Assim, a abordagem das capacidades considera que a justiça é possível mesmo em uma sociedade composta por indivíduos com diferentes habilidades e situações. A complexidade dos seres humanos, com suas diversas capacidades e limitações, é uma característica natural da sociedade. Nesse contexto, o desenvolvimento de uma sociedade justa deve considerar e valorizar essas diferenças, promovendo oportunidades para que todos os indivíduos possam viver com dignidade e exercer suas capacidades de forma plena (Nussbaum, 2013).

A abordagem das capacidades surge como uma alternativa eficaz para a criação de políticas públicas pelos Estados que assegurem as necessidades humanas fundamentais e promovam a justiça nas sociedades. Uma característica central desse enfoque é a ênfase de que os bens a serem distribuídos não podem ser simplesmente mensurados de forma quantitativa, contrapondo-se a uma visão meramente utilitarista.

Nas teorias contemporâneas sobre justiça, observa-se uma atenção crescente ao respeito às necessidades humanas essenciais, destacando a responsabilidade do Estado e da sociedade na efetivação dessas demandas. Esse compromisso é visto como um caminho para garantir a justiça social e fortalecer a dignidade de todos os indivíduos.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E ESTRUTURAS

A compreensão do conceito e da estrutura das políticas públicas é indispensável ao estudo jurídico contemporâneo, especialmente diante das transformações sociais, econômicas e institucionais que moldam o papel do Estado no século XXI. Em uma realidade marcada por múltiplos centros de poder e crescente complexidade decisória, é imperativo reconhecer que o processo de elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas extrapola os limites tradicionais da autoridade estatal. A análise jurídica desse fenômeno demanda não apenas o conhecimento da normatividade que o regula, mas também uma abordagem interdisciplinar que integre elementos da ciência política, da sociologia e da administração pública.

Este capítulo propõe-se a examinar os fundamentos conceituais e estruturais das políticas públicas, com o intuito de oferecer uma base teórica sólida para sua análise no âmbito jurídico. Ao reconhecer que a formulação e a implementação de políticas públicas envolvem uma multiplicidade de atores, interesses e mecanismos institucionais, busca-se compreender de que modo o Direito participa desse processo, não apenas como instrumento normativo de regulação, mas também como fator condicionante e promotor de justiça social. Assim, as políticas públicas são aqui tratadas como expressão concreta da atuação estatal, cujo desenho e eficácia estão intrinsecamente vinculados à realização dos direitos fundamentais.

3.1. DEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA APLICAÇÃO NO CAMPO JURÍDICO

O termo "Política" deriva do adjetivo grego *politikós*, originado da palavra *pólis*, que significa tudo aquilo relacionado à cidade e, portanto, abrange conceitos como urbano, civil, público e até mesmo social ou sociável. Seu significado expandiu-se consideravelmente devido à influência da obra de Aristóteles intitulada *Política*. Assim, atualmente, o termo "política" costuma designar, principalmente, a arte ou ciência de governar, implicando uma reflexão sobre os assuntos da cidade (Bobbio et al., 2002).

Na língua portuguesa, o termo "política" pode assumir, geralmente, duas conotações distintas. No entanto, essa diferenciação, que costuma gerar ambiguidades, é mais claramente estabelecida nas comunidades epistêmicas de países de língua inglesa, onde se utilizam os termos *politics*, *policy* e *polity* para expressar sentidos diferentes (Secchi, 2013).

A *politics*, correspondente à expressão "política" em inglês, refere-se às atividades voltadas para o exercício do poder, envolvendo o uso de diversos procedimentos que visam influenciar o comportamento das pessoas. Essas atividades têm como objetivo principal a busca por soluções pacíficas para os conflitos relacionados a decisões de interesse público (Rua, 2009).

No tocante ao termo *policy*, Rua (2009) explica que ele é utilizado para se referir à formulação de propostas, à tomada de decisões e à implementação de ações por parte de organizações públicas, com foco em questões que afetam a coletividade e que frequentemente envolvem interesses diversos e conflitos. Essa dimensão da "política" é a mais concreta, pois está diretamente relacionada às orientações que guiam decisões e ações, diretrizes ou regras estabelecidas para orientar comportamentos e procedimentos (Secchi, 2013).

Por fim, *polity* corresponde à dimensão estrutural da política, vinculando-se ao conjunto de instituições, normas e princípios que moldam o ordenamento político-jurídico de uma sociedade (Silva, 2007). Trata-se do arcabouço normativo que sustenta a organização do Estado, englobando elementos como a Constituição, a separação dos poderes, o sistema eleitoral, o regime de governo e os direitos fundamentais (Sarmiento, 2003).

Essa dimensão estabelece os limites e as possibilidades da atuação política, ao definir as “regras do jogo” que condicionam tanto os processos de deliberação e disputa (*politics*), quanto a formulação e implementação de políticas públicas (*policy*) (Secchi, 2013). Nesse contexto, o Direito assume um papel central não apenas como mecanismo de regulação das condutas estatais, mas como fundamento estrutural da ordem política e fonte de legitimação das decisões públicas (Bucci, 2006).

O termo "política pública" (*public policy*) está associado a esse segundo sentido da palavra "política", relacionado a diretrizes e ações concretas. As políticas públicas envolvem tanto o conteúdo prático quanto o simbólico das decisões políticas, abrangendo todo o processo de formulação, implementação e atuação dessas decisões no âmbito do poder público (Secchi, 2013).

Para Rua (2009), as políticas públicas (*policy*) são, portanto, um dos principais resultados da atividade política (*politics*). Elas englobam o conjunto de decisões e ações voltadas à alocação imperativa de valores na sociedade, especialmente no que diz respeito à distribuição e gestão de bens públicos. Ou seja, *policy* diz respeito à atividade governamental voltada ao desenvolvimento de políticas públicas, como resultado prático do processo político (*politics*).

Enquanto *politics* diz respeito às disputas de poder e às dinâmicas entre atores políticos, *policy* refere-se às ações e decisões concretas voltadas à resolução de problemas públicos. Essa distinção é fundamental para entender o campo das políticas públicas, que se baseia em ações orientadas por diretrizes específicas para atender às demandas da coletividade.

As políticas públicas, enquanto área de conhecimento acadêmico, tiveram origem nos Estados Unidos, na primeira metade do século XX. Inicialmente, estavam vinculadas a uma subárea da Ciência Política, com foco direto na análise da ação dos governos, sem estabelecer, naquele momento, uma relação mais aprofundada com as teorias sobre o papel do Estado. Com o tempo, no entanto, esse campo evoluiu e passou a se consolidar como uma disciplina de caráter multidisciplinar, incorporando contribuições de diversas áreas do saber (Souza, 2006).

O estudo técnico-científico sobre o processo de formulação das políticas públicas, suas causas e consequências, ganhou destaque, sobretudo, devido às contribuições pioneiras de autores como Lasswell (1951), Simon (1965), Easton (1957) e Lindblom (1959), cujas obras marcaram o início de uma abordagem mais sistemática e analítica do campo (Souza, 2006).

Harold Dwight Lasswell utilizou pela primeira vez, em 1936, a expressão *análise de política pública* (*policy analysis*), buscando aproximar a produção de ações governamentais do conhecimento científico e acadêmico sobre o tema. Ainda na década de 1930, sua proposta visava conciliar a reflexão teórica com a prática empírica dos governos, além de promover o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e os formuladores de políticas públicas (Souza, 2006).

Herbert Simon, em 1957, introduziu o conceito de racionalidade limitada aplicado aos tomadores de decisão pública (*policy makers*). Segundo Simon, esses decisores operam sob diversas restrições, como informação incompleta ou imperfeita, limitação de tempo, interesses próprios e capacidade cognitiva reduzida. Apesar dessas limitações, Simon argumenta que a racionalidade pode ser ampliada até um nível satisfatório por meio da criação de estruturas adequadas (compostas por regras, procedimentos e incentivos) que orientem o comportamento dos atores rumo a resultados desejáveis, limitando, inclusive, a busca excessiva por interesses individuais (Souza, 2006).

Além disso, Simon contribuiu para o debate ao destacar a importância da criação de um meio racional e estruturado que ofereça suporte às decisões públicas. Isso exigiria um arcabouço teórico-prático capaz de fundamentar as ações políticas com base em informações relevantes e

confiáveis, de modo a tornar o processo decisório mais eficaz e alinhado ao interesse coletivo (Souza, 2006).

Charles Lindblom (1959) apresentou críticas às abordagens de seus predecessores, Harold Lasswell e Herbert Simon, por considerá-las excessivamente centradas no racionalismo do processo decisório em políticas públicas. Essa ênfase deixava de lado a complexidade do processo político, ignorando a influência de outros atores, instituições e fatores que participam da formulação e implementação das políticas (Souza, 2006).

Em seus trabalhos de 1959 e 1979, Lindblom defende a incorporação de novas variáveis à análise das políticas públicas, como as relações de poder, a atuação de partidos políticos, burocracias, grupos de interesse e o papel das eleições. Ele propõe uma visão mais realista e incremental do processo decisório, no qual as etapas não são necessariamente lineares (ou seja, não possuem um início ou fim bem definidos), mas sim interligadas e sujeitas a ajustes contínuos. Para Lindblom, compreender as políticas públicas exige ir além da racionalidade estrita e considerar os múltiplos elementos que influenciam suas decisões e resultados (Souza, 2006).

Na década de 1960, David Easton contribuiu significativamente para a compreensão das políticas públicas ao descrevê-las como parte de um sistema com múltiplas interfaces. Ele propôs um modelo sistêmico no qual a política pública é resultado da interação entre diferentes elementos: a formulação, os resultados e o ambiente em que está inserida (Souza, 2006).

Segundo Easton (1965), o processo de elaboração das políticas públicas é fortemente influenciado por *inputs* (entradas) vindos de partidos políticos, da mídia, de grupos de interesse e de outros atores sociais. Esses *inputs* moldam tanto o conteúdo das políticas quanto seus efeitos práticos, demonstrando que as decisões governamentais não ocorrem de forma isolada, mas sim em constante diálogo com o ambiente político e social (Souza, 2006).

Não há uma única definição consensual sobre o conceito de políticas públicas. Ao longo das décadas, o termo foi sendo ressignificado, refletindo diferentes perspectivas teóricas e contextos históricos (Agum, Riscado, Menezes, 2015).

Para Mead (1995), políticas públicas constituem um campo dentro dos estudos políticos voltado à análise da atuação do governo diante de grandes questões públicas. Lynn (1980), por sua vez, define políticas públicas como um conjunto de ações do Estado direcionadas à produção de efeitos específicos na sociedade. Peters (1986) segue essa mesma linha, ao entender políticas públicas como a soma das atividades desempenhadas pelos governos (direta ou indiretamente, por meio de delegação) que impactam a vida dos cidadãos.

A definição proposta por Thomas Dye (1984) — “política pública é o que o governo escolhe fazer ou não fazer” — é amplamente citada e aceita como uma forma clara e direta de compreender o conceito. Essa formulação encontra respaldo no artigo clássico de Bachrach e Baratz (1962), publicado na *American Political Science Review* sob o título *Two Faces of Power*. Nesse trabalho, os autores demonstram que a decisão do governo de não agir diante de determinado problema também constitui uma forma de política pública, pois a omissão pode ter efeitos tão significativos quanto a ação deliberada (Agum, Riscado, Menezes, 2015).

Harold Lasswell, precedendo Dye, já havia proposto uma definição provocativa e igualmente influente: “quem ganha o quê, por quê e com que consequência”. Essa abordagem sugere que o estudo das políticas públicas deve centrar-se na distribuição de poder e recursos na sociedade, oferecendo um roteiro analítico para compreender não apenas o conteúdo das decisões governamentais, mas também os interesses envolvidos, as razões das escolhas feitas e os impactos gerados por essas decisões (Agum, Riscado, Menezes, 2015).

Com o avanço dos estudos na área, principalmente a partir da primeira metade do século XX nos Estados Unidos, as políticas públicas passaram a ser analisadas de forma sistemática. A partir desse momento, consolidou-se um campo multidisciplinar que busca compreender como as decisões governamentais são formuladas, implementadas e avaliadas. Além dos aportes teóricos, diferentes definições sobre políticas públicas surgiram e essas contribuições evidenciam que não há uma definição única, mas sim abordagens diversas conforme os objetivos analíticos adotados.

Percebe-se, portanto, que a compreensão do conceito de políticas públicas inicia-se com a definição da abordagem adotada para seu estudo. Essa abordagem está relacionada diretamente à escolha do ator protagonista que irá conduzir e orientar o processo de elaboração e implementação da política pública (Secchi, 2013).

Para os defensores da abordagem estatista ou estadocêntrica⁵, os esforços analíticos estão concentrados nos atores estatais. Guy Peters (2018, p. 4) define políticas públicas como “a soma das atividades do governo, realizadas diretamente ou através de agentes, que influenciam na vida dos cidadãos”. Na visão de Kraft & Furlong (2017, p. 37), política pública é “o que os oficiais públicos de dentro do governo, como extensão dos cidadãos que representam, escolhem fazer ou não fazer sobre os problemas públicos”. Já Bucci (2006, p. 241)

⁵ No mesmo sentido: Hecló (1982); Dye (2012); Howlett, Ramesh e Pearl (2009).

conceitua políticas públicas como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Nessa concepção, para que a política seja considerada pública, o ator protagonista deve ser detentor de uma personalidade jurídica estatal. A abordagem estatista até reconhece que atores não estatais podem exercer alguma influência nos processos de elaboração e implementação das políticas públicas, mas não lhes atribui o papel central de decisão ou liderança na condução desses processos (Secchi, 2013).

Sob outra perspectiva, a abordagem policêntrica ou multicêntrica considera uma variedade de atores como protagonistas na formulação de políticas públicas. Nessa visão, não apenas atores estatais, mas também organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais e redes de políticas públicas (*policy networks*) possuem papéis centrais nesse processo (Secchi, 2013). Associadas a essa perspectiva estão as teorias da governança pública (Rhodes, 1996; Goodin, Rein e Moran, 2008), da coprodução do bem público (Denhardt, 2011) e das redes de políticas públicas (Borzel, 1997; Klijn, 1998), nas quais Estado e sociedade se organizam de forma mais horizontal e colaborativa, com o objetivo de solucionar problemas públicos (Secchi, 2013).

Para os autores da abordagem multicêntrica, uma política é considerada "pública" quando o problema que ela busca resolver é reconhecido como de interesse coletivo. Assim, o conceito de políticas públicas amplia-se para além da perspectiva tradicionalmente governamental, incluindo iniciativas multilaterais, programas colaborativos e estratégias adotadas em diferentes níveis de atuação.

A compreensão do que são políticas públicas depende diretamente da abordagem teórica escolhida e do papel atribuído aos atores envolvidos no processo decisório. A perspectiva estatista, por exemplo, concentra-se nos atores estatais como protagonistas na elaboração e implementação dessas ações. Nessa visão, apenas instituições com personalidade jurídica pública podem liderar o processo.

Por outro lado, a abordagem policêntrica amplia esse entendimento ao considerar também organizações privadas, ONGs, redes de políticas públicas e organismos multilaterais como agentes centrais. Essa perspectiva enfatiza a governança colaborativa e a coprodução de bens públicos, em que Estado e sociedade interagem de forma horizontal para enfrentar problemas coletivos.

Para Secchi (2013), do ponto de vista normativo, parte-se da premissa de que o Estado deve ter seu papel fortalecido, sobretudo para enfrentar problemas relacionados à distribuição de recursos, assimetrias informacionais e demais falhas de mercado. No entanto, sob uma perspectiva analítica, reconhece-se que o Estado não é o único ator relevante na formulação de políticas públicas.

Segundo Peters (1998), embora outros segmentos, como grupos de interesse e movimentos sociais, participem da formulação de políticas públicas, e apesar de argumentos sobre a redução do papel dos governos devido à globalização, não há comprovação empírica de que a capacidade dos governos de intervir e governar tenha diminuído.

Na definição de políticas públicas em sociedades complexas e nos Estados modernos, destaca-se a perspectiva segundo a qual o Estado detém uma autonomia relativa. Conforme argumentam Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), essa autonomia não implica isolamento, mas sim uma capacidade de ação própria, ainda que influenciada por fatores internos e externos. Essa relativa independência confere ao Estado competências institucionais específicas, que são essenciais para traçar os objetivos na formulação e execução de políticas públicas. No entanto, tanto a extensão dessa autonomia quanto o desenvolvimento dessas competências variam de acordo com fatores contextuais e com os diferentes momentos históricos vivenciados por cada país (Souza, 2006).

Adota-se, nesta pesquisa, a abordagem multicêntrica, que reconhece a atuação de múltiplos agentes (estatais e não estatais) no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, tais políticas não se configuram como meras decisões unilaterais do Estado, mas sim como produtos de um processo relacional e dinâmico, marcado pela interação entre diferentes atores, interesses e contextos institucionais.

O estudo das políticas públicas, portanto, exige uma análise atenta tanto das estruturas formais do Estado quanto das práticas sociais e políticas que influenciam a definição de prioridades, a formulação de objetivos e os efeitos concretos dessas ações na vida em sociedade e, conseqüentemente, para o direito.

A consolidação do conceito de políticas públicas no campo jurídico representa um avanço significativo na compreensão do papel do Estado contemporâneo e na redefinição das fronteiras entre Direito, Administração Pública e Ciência Política. Tradicionalmente vinculada à atuação do Executivo e à seara das ciências sociais aplicadas, a noção de política pública passa a ser incorporada ao discurso jurídico a partir do momento em que se reconhece que sua

elaboração, implementação e controle são profundamente condicionados pelo ordenamento jurídico e pelos princípios constitucionais que estruturam o Estado Democrático de Direito (Bucci, 2006).

Segundo Clune (1993), os termos "direito" e "política pública" apresentam certo grau de redundância conceitual, uma vez que o direito pode ser compreendido, ele próprio, como uma forma de política pública (expressão normativa da vontade coletiva da sociedade, dotada de caráter vinculante). Da mesma forma, toda política pública, em alguma medida, depende do direito ou das instituições jurídicas para sua formulação, legitimação ou implementação ao longo de seu ciclo de vida. Essa interdependência manifesta-se, por exemplo, na norma que confere existência jurídica a uma determinada política pública, ou ainda, no arranjo jurídico-institucional que estrutura a *policy* concebida no interior do sistema jurídico. Trata-se, portanto, de uma relação de mútua constituição entre direito e política pública, que desafia visões dicotômicas e exige abordagens integradas e interdisciplinares.

Para Morand (1999), observa-se, no contexto contemporâneo, uma transição do modelo tradicional do direito moderno, característico do Estado liberal, para uma concepção neomoderna do Direito, marcada pelas transformações introduzidas pelas políticas públicas. Essa evolução jurídica reflete um novo arranjo normativo, cujas principais inovações incluem: (a) a conjugação entre prescrição normativa e estratégias de persuasão; (b) a valorização de normas de desempenho, que passam a complementar ou, em alguns casos, substituir os tradicionais critérios de legalidade formal; (c) a adoção de uma normatividade de caráter indutor, em que o Direito se instrumentaliza por meio das dinâmicas políticas e econômicas; (d) a mescla entre categorias do direito público e do direito privado, promovendo a ampliação do uso de mecanismos próprios do mercado e a privatização de modalidades de ação pública; e (e) a consolidação da prática jurídica do sopesamento de interesses, incentivando a preferência por instrumentos contratuais em detrimento de medidas unilaterais. Esse novo panorama revela um Direito fragmentado, cuja complexidade gera uma demanda crescente por mecanismos de coordenação (Bucci, 2023).

Nesse sentido, a análise de políticas públicas, quando aplicada ao campo jurídico, assume uma orientação voltada predominantemente para os resultados concretos gerados pela atuação estatal. Tal enfoque considera os objetivos previamente delineados pelas políticas governamentais e os problemas sociais ou institucionais que essas políticas se propõem a enfrentar. Essa concepção de *policy analysis*, fortemente influenciada por uma lógica consequencialista, pressupõe uma instrumentalização do direito, que passa a ser compreendido

não apenas como um sistema normativo autônomo, mas como um meio estratégico voltado à eficácia das ações públicas (Clune, 1993).

A força normativa da lei, nesse novo paradigma, reside em sua capacidade de mobilizar, de forma estratégica, um amplo espectro de instrumentos de ação — sejam eles jurídicos ou não jurídicos, públicos ou privados, coercitivos ou cooperativos, normativos ou materiais. A legislação, portanto, assume o papel de elemento central na orquestração da regulação, atuando como um verdadeiro maestro na articulação dos mecanismos disponíveis. Essa concepção de *legística* ultrapassa a mera elaboração textual da norma, voltando-se para sua substância e para a produção de efeitos concretos que sejam, ao mesmo tempo, eficazes e justos (Flueckiger, 2019).

Essa inserção ocorre, sobretudo, com a constitucionalização dos direitos fundamentais e a expansão da noção de cidadania, que deslocam o foco da atuação estatal da simples legalidade formal para a promoção da justiça material (Sarlet, 2010). Nesse contexto, o Direito deixa de ser apenas o regulador externo das ações governamentais e passa a ser também o alicerce normativo das políticas públicas, orientando sua finalidade, legitimando sua atuação e, ao mesmo tempo, servindo como instrumento de controle e responsabilização (Bucci, 2006). O Estado, portanto, deve responder juridicamente pela concretização das políticas públicas, especialmente aquelas voltadas à efetivação dos direitos sociais (Piovesan, 2012).

Nesse contexto, evidencia-se uma profunda interrelação entre as instituições jurídicas, o processo político (*politics*) e as políticas públicas (*policy*), conforme sustentado por Lowi (1972). O autor desafia a concepção tradicional segundo a qual as decisões políticas seriam o ponto de partida exclusivo para a formulação das políticas públicas, argumentando que, em muitas situações, são justamente essas políticas que moldam e direcionam a dinâmica política. Em outras palavras, ainda que se reconheça que o espaço político exerce influência na definição das políticas públicas, é igualmente possível observar que determinadas *policies*, dada sua relevância e centralidade na agenda governamental, passam a influenciar significativamente os rumos e os resultados do próprio processo político (Souza; Bucci, 2019).

Diante das transformações do Estado contemporâneo e da crescente complexidade das demandas sociais, o Direito tem assumido um papel cada vez mais estratégico no campo das políticas públicas. Superando a concepção tradicional de mera normatividade de comando e controle, o Direito passa a operar como elemento estruturante, instrumental e legitimador da

ação estatal, em um contexto marcado pela multiplicidade de atores e pela fragmentação dos mecanismos de regulação.

A abordagem jurídica das políticas públicas, assim, exige não apenas um olhar técnico-normativo, mas uma compreensão sistêmica e interdisciplinar que permita interpretar o fenômeno jurídico em articulação com os processos políticos, institucionais e sociais que o informam.

De acordo com a sistematização proposta por Diogo Coutinho (2013, p. 198), o Direito exerce distintas funções no âmbito das políticas públicas, as quais podem ser classificadas em quatro dimensões complementares. A primeira refere-se ao papel substantivo do Direito, enquanto orientador dos fins das políticas públicas, influenciando diretamente seus objetivos e conteúdos. A segunda diz respeito à dimensão estruturante, na qual o Direito conforma os arranjos institucionais responsáveis pela formulação, implementação e controle das ações governamentais. A terceira função corresponde à dimensão instrumental, que compreende o Direito como um conjunto de ferramentas normativas disponíveis à atuação estatal. Por fim, há a dimensão legitimadora, na qual o Direito atua como canal de expressão de demandas sociais, conferindo reconhecimento e validade jurídica às expectativas e reivindicações da coletividade.

Essa tipologia funcional apresentada por Coutinho (2013) dialoga com perspectivas mais amplas que reconhecem o Direito não apenas como instrumento de contenção do poder estatal, mas também como mecanismo de promoção de políticas públicas legítimas e eficazes. Ao assumir uma função substantiva, o Direito define conteúdos mínimos de justiça social e impõe limites normativos às escolhas públicas, especialmente naquilo que tange aos direitos fundamentais e aos princípios constitucionais. Nesse sentido, autores como Barroso (2012) e Sarmento (2003) destacam a importância da normatividade constitucional como parâmetro de conteúdo para as políticas públicas, assegurando sua compatibilidade com o projeto constitucional democrático.

Na dimensão estruturante, o Direito estabelece os contornos institucionais que viabilizam a atuação pública, ao configurar competências, procedimentos e formas de organização administrativa. Essa dimensão guarda relação com a ideia de institucionalismo jurídico, segundo a qual as escolhas públicas só ganham efetividade quando ancoradas em estruturas estáveis e normativamente delineadas. Ao lado disso, a função instrumental do Direito, compreendida como um repertório de meios e técnicas normativas, aproxima-se das contribuições da legística, sobretudo na articulação entre texto normativo e impacto regulatório (Flueckiger, 2019).

Por fim, ao vocalizar demandas sociais, o Direito cumpre uma função democratizante, permitindo que sujeitos historicamente marginalizados acessem os espaços institucionais de deliberação e influenciem a agenda pública. Essa dimensão é central para a teoria do Estado democrático de Direito, que pressupõe a permeabilidade das instituições às vozes plurais da sociedade civil. Nessa perspectiva, o Direito deixa de ser apenas um sistema fechado de normas e passa a funcionar como canal de interlocução entre o Estado e a sociedade, reforçando o caráter dialógico das políticas públicas e contribuindo para sua legitimidade democrática (Bucci, 2006).

Outro ponto relevante de interseção entre o Direito e a política manifesta-se na constatação de que transformações no ambiente político frequentemente desencadeiam significativas alterações no plano normativo. A produção legislativa, nesse contexto, não apenas confere legitimidade e suporte jurídico aos novos direcionamentos adotados pelo governo, como também funciona como instrumento de estabilização institucional. Por outro lado, o próprio corpo normativo previamente estabelecido pode atuar como fator de contenção ou resistência, impondo limites formais à consolidação de mudanças políticas, especialmente quando estas desafiam os marcos legais vigentes ou confrontam valores estruturantes do ordenamento jurídico (Souza; Bucci, 2019).

O estudo das políticas públicas no campo jurídico revela-se fundamental para a compreensão da atuação do Estado contemporâneo e da efetivação dos direitos fundamentais. Ao incorporar os conceitos de *policy analysis* à reflexão jurídica, amplia-se o horizonte da dogmática tradicional e fortalece-se o compromisso do Direito com a justiça social, a eficiência administrativa e a legitimidade democrática.

Sob a ótica da ação estatal orientada pelo princípio da legalidade (segundo o qual a atuação do poder público encontra-se condicionada à autorização normativa expressa) o Direito exerce funções essenciais na conformação da atuação governamental. Nesse contexto, sua função abrange, entre outros aspectos, a modelagem dos arranjos jurídico-institucionais que sustentam a implementação de políticas públicas; a delimitação e distribuição de competências e responsabilidades entre os diversos atores, públicos e privados, envolvidos no processo decisório; e a definição de formas adequadas de coordenação e articulação entre esses sujeitos (Bucci, 2023).

Além disso, o Direito cumpre papel relevante ao suprir lacunas normativas, especialmente no plano infralegal, mediante atos executivos que orientam a ação administrativa

em conformidade com os objetivos previamente estabelecidos. Por fim, cabe ao ordenamento jurídico estruturar mecanismos de controle (em especial o controle judicial) voltados não apenas à verificação da legalidade formal, mas também à aferição da conformidade substancial das políticas públicas com os parâmetros constitucionais (Bucci, 2023).

Nesse cenário, a interdependência entre o Direito e as políticas públicas se manifesta de maneira recíproca: se, por um lado, o Direito fornece os fundamentos institucionais e as ferramentas normativas para a formulação e implementação das políticas, por outro, as políticas públicas retroalimentam o sistema jurídico, redefinindo prioridades, reorganizando estruturas e promovendo ajustes normativos.

Essa relação bidirecional rompe com a rigidez de modelos dicotômicos e impõe ao jurista o desafio de reconhecer o caráter dinâmico, processual e pragmático da ação pública, sem abrir mão da exigência de juridicidade e respeito aos princípios constitucionais. A análise das políticas públicas, portanto, não deve ser vista como uma dimensão acessória da ciência jurídica, mas como componente essencial da teoria do Estado de Direito em sua vertente garantidora, transformadora e pluralista.

Compreendidas as abordagens conceituais e a função do Direito no processo de conformação das políticas públicas, torna-se necessário aprofundar a análise sobre os modelos que orientam sua formulação e avaliação. Se o arcabouço jurídico fornece as bases normativas e institucionais para a atuação estatal, os modelos teóricos de *policy analysis* permitem compreender as lógicas decisórias, os fatores contextuais e os mecanismos de escolha que condicionam a construção das políticas públicas, com o objetivo de compreender como diferentes modelos influenciam o desenho, a implementação e a efetividade das ações governamentais.

3.2 MODELOS PARA A FORMULAÇÃO E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A formulação de políticas públicas é um processo complexo que envolve múltiplos atores, interesses e condições institucionais. Para compreender e orientar esse processo, a literatura especializada desenvolveu diferentes modelos analíticos, que funcionam como esquemas interpretativos capazes de explicar como decisões públicas são concebidas, legitimadas e executadas. Esses modelos não devem ser vistos como descrições exatas da realidade, mas como construções teóricas que ajudam a identificar padrões recorrentes de comportamento, estruturas decisórias e dinâmicas políticas.

Nesta seção, utiliza-se como referencial teórico as tipologias citadas na obra de Secchi (2013) e será dada ênfase às chamadas tipologias de conteúdo das políticas públicas, ou seja, àquelas classificações voltadas à análise da substância das ações governamentais.

Uma tipologia constitui um modelo analítico construído a partir de variáveis e categorias que permitem organizar empiricamente a diversidade de fenômenos observáveis. As variáveis referem-se a características mensuráveis ou qualificáveis do objeto de estudo, enquanto as categorias analíticas funcionam como subconjuntos classificatórios utilizados para captar as variações dessas variáveis. No campo das políticas públicas, as tipologias possibilitam distinguir conteúdos programáticos, atores envolvidos, estratégias decisórias, formatos institucionais e padrões de comportamento, permitindo uma análise mais precisa das formas pelas quais o Estado atua na produção normativa e na implementação de ações públicas (Secchi, 2013).

No âmbito da teoria sistêmica desenvolvida nas ciências políticas, David Easton (1953) e os teóricos que seguiram sua abordagem compreenderam as políticas públicas como resultados do processo político, concebido como um sistema no qual as demandas e os apoios sociais (denominados *inputs*) são processados pelas instituições políticas, gerando como *outputs* as decisões e ações governamentais. Essa perspectiva, ao enfatizar a lógica de retroalimentação e adaptação do sistema político, contribuiu significativamente para a análise da dinâmica estatal e da responsividade institucional às pressões do ambiente externo (Secchi, 2013).

Em contraposição a essa visão linear e funcionalista, Theodore J. Lowi (1972) propôs uma inversão da lógica causal tradicional entre política (*politics*) e políticas públicas (*public policies*), ao afirmar que são as políticas públicas que moldam o campo político. A célebre fórmula de Lowi “*policies determine politics*” expressa a ideia de que o tipo de política pública em discussão condiciona a forma como se estruturam os conflitos, se organizam as coalizões e se distribuem os poderes no interior do sistema político. Em síntese, a natureza da política pública em debate influencia diretamente os padrões de interação entre os atores e as instituições envolvidas, conferindo às *policies* um papel ativo na conformação do próprio processo político (Secchi, 2013).

A partir das formulações de Easton (1953), o campo das políticas públicas passou a ser compreendido como parte de um sistema dinâmico, no qual as demandas sociais e os apoios institucionais ingressam como *inputs* e, após serem processados pelo aparato decisório estatal,

resultam em *outputs*, isto é, decisões normativas, programas governamentais ou ações administrativas. Esse modelo consolidou a ideia de que o Estado funciona como um sistema aberto, permanentemente tensionado por seu ambiente e condicionado a responder às exigências de legitimidade e eficácia.

No entanto, a abordagem de Lowi (1972) trouxe um deslocamento epistemológico relevante ao sugerir que a natureza das políticas públicas não é apenas uma variável dependente, mas também uma variável independente que molda as formas de atuação política. Essa inversão teórica contribuiu para revelar que diferentes tipos de políticas (distributivas, regulatórias, redistributivas ou constitutivas) geram diferentes arranjos institucionais, padrões de mobilização e estruturas de conflito. Com isso, Lowi inaugura uma forma de análise que vincula o conteúdo normativo das políticas às estratégias de poder e à configuração institucional dos sistemas políticos, oferecendo ferramentas analíticas cruciais para o estudo jurídico das políticas públicas.

Theodore Lowi (1964; 1972) elaborou uma das mais influentes tipologias no campo das políticas públicas, estruturada a partir da provocativa máxima segundo a qual “as políticas públicas determinam a política”. Com essa formulação, o autor argumenta que diferentes tipos de políticas públicas geram distintas dinâmicas políticas, produzindo padrões variados de apoio, resistência e mobilização, bem como ocupando arenas decisórias específicas. Em outras palavras, a natureza de uma política pública condiciona a forma como o conflito se estrutura, quais atores se engajam no processo decisório e quais estratégias são mobilizadas no interior do sistema político (Souza, 2006).

A tipologia proposta por Theodore J. Lowi, inicialmente apresentada em artigo publicado na revista *World Politics* em 1964 e posteriormente refinada em trabalhos subsequentes, funda-se no critério do impacto esperado das políticas públicas sobre a sociedade (Lowi, 1964). A partir dessa perspectiva, o autor classifica as políticas públicas com base em seus efeitos sociais predominantes, reconhecendo que diferentes tipos de políticas geram distintas configurações de conflito, padrões de mobilização política e arranjos institucionais. Com base nesse critério, Lowi identifica quatro categorias analíticas principais de políticas públicas: as políticas distributivas, as políticas regulatórias, as políticas redistributivas e as políticas constitutivas (Secchi, 2013). Analisa-se, a seguir, cada uma delas.

As políticas públicas de natureza distributiva, segundo a tipologia desenvolvida por Lowi (1964), caracterizam-se por alocar benefícios concentrados a determinados grupos de interesse, enquanto os custos decorrentes dessas decisões recaem de forma difusa sobre a

coletividade, notadamente os contribuintes. Tais políticas incluem, por exemplo, a concessão de subsídios, isenções fiscais, gratuidades em serviços públicos ou incentivos específicos a determinados setores econômicos. Em regra, são formuladas e implementadas em arenas políticas menos conflituosas, uma vez que os ônus são socializados e, portanto, menos perceptíveis, enquanto os benefícios são tangíveis e direcionados a grupos bem organizados (Secchi, 2013).

O principal desafio na concepção de políticas distributivas reside na delimitação objetiva do grupo beneficiário, isto é, na definição de quem efetivamente será contemplado por essas medidas, e quem, por exclusão, não o será. Esse processo envolve critérios políticos, técnicos e normativos, frequentemente sujeitos à negociação. De acordo com Lowi, esse tipo de política tende a se desenvolver em contextos marcados por práticas de troca recíproca de apoios (o chamado *logrolling*), em que acordos são firmados com base em interesses pragmáticos e imediatos, sem uma coerência programática necessariamente explícita (Secchi, 2013).

Para Souza (2006), as políticas distributivas caracterizam-se por decisões estatais que, ao ignorarem a limitação de recursos, tendem a beneficiar grupos ou regiões específicas em detrimento do interesse coletivo, promovendo efeitos fragmentados e individualizados.

Já políticas regulatórias, conforme proposta por Lowi (1964), têm por finalidade estabelecer padrões obrigatórios de conduta, prestação de serviços ou fornecimento de produtos aplicáveis tanto a atores públicos quanto privados. Por meio dessas políticas, o Estado impõe restrições, obrigações ou condicionamentos jurídicos voltados à proteção de interesses coletivos ou difusos, à segurança pública, à ordem econômica ou à moralidade social. São exemplos típicos dessa categoria as normas sobre segurança alimentar, regulação do sistema financeiro, regras de tráfego aéreo, códigos de trânsito, legislações sobre publicidade de produtos específicos, proibição de fumo em ambientes fechados, bem como códigos de ética aplicáveis a temas sensíveis como aborto ou eutanásia (Secchi, 2013).

As políticas regulatórias distinguem-se por seu caráter normativo mais explícito e abrangente, voltado à fixação de obrigações, limites, permissões ou proibições que condicionam o comportamento de indivíduos, grupos sociais ou organizações. Para Souza (2006), essas políticas envolvem o estabelecimento de restrições e obrigações, sendo altamente visíveis e frequentemente objeto de disputa entre burocracias, políticos e grupos de interesse organizados.

No que tange às políticas redistributivas, segundo Lowi (1964), são aquelas que envolvem a concessão de benefícios concentrados a determinados grupos sociais, simultaneamente à imposição de custos igualmente concentrados a outros segmentos da sociedade. Por sua própria natureza, esse tipo de política gera elevado potencial de conflito, na medida em que pressupõe uma lógica de soma zero: os ganhos de um grupo correspondem, direta ou indiretamente, às perdas de outro. Como exemplos paradigmáticos, podem-se citar as políticas de cotas raciais para acesso ao ensino superior, programas de redistribuição fundiária e benefícios sociais voltados a segmentos específicos da população trabalhadora (Secchi, 2013).

Importa destacar que, para Lowi, a classificação como política redistributiva não decorre exclusivamente do efeito redistributivo material (como a transferência de renda ou propriedade), mas da clara configuração de interesses antagônicos entre os grupos envolvidos. O que caracteriza essa categoria, portanto, é a expectativa de polarização e disputa intensa entre blocos de poder social e político. Nesse contexto, a dinâmica decisória tende a ser dominada por uma lógica elitista, na qual duas elites se enfrentam: de um lado, aquela que milita pela efetivação da política, com base em argumentos de justiça social ou reparação histórica; de outro, a que busca obstruí-la, com fundamento na preservação de privilégios, direitos adquiridos ou racionalidades econômicas (Secchi, 2013).

Seu objetivo consiste na realocação de recursos, bens ou serviços entre diferentes grupos sociais, impondo perdas concretas a alguns setores em favor de ganhos (nem sempre imediatos ou tangíveis) de outros. Trata-se, em essência, de políticas voltadas à correção de desigualdades sociais e econômicas, com forte fundamento nos princípios da justiça distributiva e da solidariedade (Souza, 2006)

Por fim, as políticas constitutivas, também denominadas *meta-polícies*, conforme a formulação de Lowi (1985, p. 74), correspondem às “regras sobre os poderes e regras sobre as regras”. Em outros termos, são aquelas políticas que estabelecem as competências institucionais, delimitam jurisdições, estruturam os procedimentos da disputa política e regulam os próprios processos de elaboração e implementação das políticas públicas. Por se situarem em um nível superior de normatividade em relação aos demais tipos (distributivas, regulatórias e redistributivas), essas políticas moldam as condições estruturais em que as demais se desenvolvem, influenciando diretamente o equilíbrio e a configuração do sistema político (Secchi, 2013).

Entre os exemplos paradigmáticos de políticas constitutivas destacam-se as normas que regem o sistema político-eleitoral, a repartição de competências entre os poderes da

República e os entes federativos, as regras das relações intergovernamentais e os dispositivos que disciplinam a participação da sociedade civil nos processos decisórios. Tais políticas não apenas organizam o funcionamento do Estado, mas também possuem o potencial de redefinir a distribuição do poder político e institucional, provocando, assim, disputas entre atores diretamente afetados, como partidos políticos, os três poderes e os diversos níveis de governo (Secchi, 2013).

Ainda que tenham alto impacto na configuração do Estado e na legitimidade democrática, as políticas constitutivas raramente mobilizam o interesse direto da maioria da população, uma vez que não envolvem, de forma imediata, a prestação de serviços públicos ou ações concretas do governo. Eleitores, usuários de políticas públicas e cidadãos em geral tendem a não perceber sua relevância, embora sejam precisamente essas normas estruturantes que definem os limites e as possibilidades de toda a ação estatal subsequente (Secchi, 2013).

Cada uma dessas categorias mobiliza diferentes coalizões, ativa distintos vetos e apoios e opera por meio de dinâmicas específicas de formulação, deliberação e implementação. A tipologia proposta por Lowi, portanto, evidencia que a forma da política pública condiciona não apenas seu conteúdo, mas também os mecanismos de sua legitimação e os desafios jurídicos e políticos que sua aplicação suscita (Souza, 2006).

Cumprе ressaltar que as fronteiras entre os quatro tipos de políticas públicas identificados por Lowi não são rígidas nem perfeitamente delimitáveis. Na prática, as políticas públicas frequentemente apresentam características híbridas, incorporando elementos de mais de uma categoria tipológica. Essa sobreposição não compromete a utilidade analítica da tipologia, mas exige uma leitura flexível e contextualizada (Secchi, 2013).

A tipologia de políticas públicas proposta por Theodore J. Lowi constitui uma importante contribuição teórica para a compreensão da relação entre conteúdo das políticas e dinâmica institucional. Ao classificar as políticas em distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas, Lowi oferece um modelo analítico que permite vincular a natureza dos instrumentos de ação governamental aos padrões de conflito político, aos formatos de decisão e aos arranjos institucionais em que se processam. Essa abordagem supera modelos explicativos puramente procedimentais ao destacar o papel estruturante do conteúdo das políticas na conformação do próprio sistema político.

Do ponto de vista jurídico, a tipologia de Lowi revela-se particularmente útil para identificar os desafios normativos associados a cada tipo de política pública, permitindo uma

análise mais acurada da função do Direito na mediação de interesses, na garantia da legalidade e na promoção da justiça social. Além disso, evidencia como diferentes categorias de políticas demandam diferentes níveis de controle institucional, seja pelo Poder Judiciário, pelos órgãos de controle externo ou pelos mecanismos de participação democrática. A diversidade de arenas decisórias e de atores mobilizados por cada tipo de política impõe, assim, uma abordagem jurídica diferenciada, atenta às especificidades materiais e formais de cada contexto.

Uma outra tipologia abordada na obra de Secchi (2013) é a desenvolvida por James Q. Wilson (1980) que baseia-se na forma como os custos e os benefícios das políticas públicas são distribuídos na sociedade, resultando em diferentes padrões de conflito e mobilização política. Para o autor, a percepção dos atores sobre os efeitos concretos das decisões governamentais influencia diretamente o comportamento político e as estratégias de influência sobre o processo decisório. Essa abordagem complementa e expande a tipologia formulada por Lowi (1964; 1972), ao introduzir uma matriz analítica centrada na análise de incentivos, resistências e grau de organização dos interesses envolvidos (Secchi, 2013).

A primeira categoria identificada por Wilson (1980) é a política do interesse majoritário, caracterizada pela distribuição ampla tanto dos custos quanto dos benefícios. Nessa configuração, as decisões afetam de forma difusa a sociedade como um todo, como ocorre em políticas de defesa nacional, controle inflacionário ou programas de saúde pública universal. Nessas situações, a mobilização política tende a ser baixa, e a legitimação democrática, mais estável, desde que os objetivos sejam percebidos como socialmente desejáveis (Secchi, 2013).

A segunda categoria é a política clientelista, na qual os benefícios são concentrados em grupos específicos e os custos são socializados entre a coletividade. Esse tipo de política, semelhante às políticas distributivas descritas por Lowi (1972), inclui medidas como concessões fiscais setoriais, incentivos econômicos e distribuição de recursos via emendas parlamentares. Nesse contexto, grupos organizados atuam intensamente junto ao Estado para obter vantagens específicas, o que exige, do ponto de vista jurídico, especial atenção aos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e legalidade (Secchi, 2013).

Já a política empreendedora corresponde à situação em que os custos são concentrados, mas os benefícios são amplamente distribuídos. Essa configuração particular não se encontra contemplada na tipologia clássica de Lowi (1972), constituindo, portanto, uma das principais inovações analíticas introduzidas por Wilson. A formulação de políticas dessa natureza enfrenta um desafio estrutural relevante, que consiste na dificuldade de mobilização de interesses difusos

para contrabalançar a resistência articulada de grupos que sofrerão perdas concretas (Secchi, 2013).

Essa assimetria de organização política foi notoriamente analisada por Mancur Olson (2015), ao demonstrar que grupos com interesses concentrados tendem a se mobilizar de forma mais eficaz do que aqueles que buscam benefícios coletivos e dispersos. No contexto jurídico-administrativo, exemplos típicos de políticas empreendedoras incluem reformas estatais que visam à extinção de órgãos públicos com baixa efetividade, ou legislações que proíbem atividades econômicas consideradas socialmente indesejáveis, como os jogos de azar. Tais medidas, embora voltadas à promoção de ganhos sociais amplos (como a eficiência administrativa ou a proteção da moralidade pública), enfrentam resistência significativa de setores diretamente afetados, o que demanda um sólido respaldo jurídico, institucional e político para sua implementação.

As denominadas políticas de grupo de interesse caracterizam-se por concentrarem, simultaneamente, os custos e os benefícios em categorias específicas da sociedade. Nesses casos, tanto os atores que se beneficiam quanto aqueles que arcam com os ônus da política são claramente identificáveis e, em regra, detêm algum grau de organização política. Essa configuração corresponde, na tipologia formulada por Lowi (1972), às chamadas políticas redistributivas, cuja principal marca é o antagonismo entre grupos com interesses opostos, o que tende a gerar elevado grau de conflito político e disputa institucional (Secchi, 2013).

Uma distinção essencial entre a tipologia proposta por Theodore J. Lowi e aquela formulada por James Q. Wilson reside no critério utilizado para a classificação das políticas públicas. Enquanto Lowi (1972) fundamenta sua abordagem em uma categorização objetiva e analiticamente arbitrada pelo pesquisador, com base na natureza normativa e nos efeitos institucionais presumidos das políticas, Wilson (1980) adota uma perspectiva centrada na percepção dos próprios atores políticos (os chamados *policytakers*) quanto à distribuição dos custos e benefícios envolvidos em cada política. Assim, ao passo que Lowi privilegia a análise estrutural do conteúdo das políticas, Wilson enfatiza a dimensão subjetiva da política pública, considerando os interesses mobilizados e as interpretações sociais sobre seus impactos (Secchi, 2013).

A tipologia proposta por Wilson (1980) oferece uma importante chave analítica para compreender como a percepção social dos custos e benefícios molda a dinâmica de formulação das políticas públicas. Essa abordagem, ao diferenciar políticas majoritárias, clientelistas,

empreendedoras e de grupo de interesse, destaca não apenas a distribuição material dos recursos, mas, sobretudo, o modo como essa distribuição é percebida e politicamente disputada pelos atores envolvidos.

A terceira tipologia estudada por Secchi(2013) é a proposta por William Gormley (1986) que fundamenta-se em dois critérios analíticos centrais: o nível de saliência e o nível de complexidade das políticas públicas.

A saliência diz respeito à capacidade de uma política atrair atenção pública e gerar repercussão social e política, enquanto a complexidade refere-se ao grau de especialização técnica exigido para sua formulação e implementação. Segundo o autor, um tema é considerado saliente quando “afeta um grande número de pessoas de modo significativo” e é classificado como complexo quando “envolve questões fáticas que não podem ser adequadamente resolvidas por leigos ou generalistas” (GORMLEY, 1986, p. 598).

Com base nessa matriz, Gormley organiza as políticas públicas em quatro categorias. A primeira, denominada política de sala operatória, abrange políticas que apresentam simultaneamente alta complexidade técnica e elevado grau de saliência. São exemplos desse grupo a regulação de organismos geneticamente modificados, a normatização sobre qualidade da água e do ar, e o licenciamento de medicamentos. Tais políticas, embora exijam conhecimento altamente especializado, geram preocupação pública significativa e tendem a mobilizar tanto especialistas quanto a opinião pública em geral (Secchi, 2013).

A segunda categoria corresponde à política de audiência, marcada por baixa complexidade técnica, mas alta saliência pública. Enquadram-se aqui temas como políticas de ações afirmativas, regulamentações sobre aborto, prostituição e uso recreativo de substâncias psicoativas. Apesar de sua relativa simplicidade normativa, essas políticas geram intenso debate social e político, atraindo a atenção de partidos, da mídia e de movimentos sociais, por incidirem diretamente sobre valores culturais, morais ou identitários (Secchi, 2013).

A terceira categoria é a política de sala de reuniões, na qual os temas apresentam alta complexidade técnica e baixa visibilidade pública. Essa categoria compreende, por exemplo, reformas administrativas, regulamentações bancárias, normas técnicas para o setor de construção civil e regras de concorrência entre prestadoras de serviços essenciais, como telefonia ou energia. Tais políticas, embora tenham impacto econômico e institucional relevante, tendem a ser formuladas em ambientes tecnocráticos e com reduzida participação popular, o que suscita desafios quanto à sua legitimidade e controle social (Secchi, 2013).

Encerrando a categorização, Gormley identifica a categoria das políticas de baixo escalão (*street-level policies*), que apresentam baixa saliência e baixa complexidade. Essas políticas envolvem a regulação de rotinas administrativas do serviço público e procedimentos de baixa visibilidade, como normas sobre prestação de informações ao Fisco ou diretrizes operacionais para agentes públicos. Por sua natureza, tendem a não despertar interesse social ou político relevante, embora possam afetar significativamente o cotidiano dos cidadãos, especialmente nos pontos de contato direto entre o Estado e a população (Secchi, 2013).

Assim como nas tipologias formuladas por Lowi (1972) e Wilson (1980), a proposta analítica de Gormley (1986) também parte da premissa de que o conteúdo da política pública constitui uma variável independente, capaz de influenciar de maneira determinante a dinâmica política subsequente. Em sua perspectiva, os atributos intrínsecos das políticas — especialmente sua complexidade técnica e sua saliência pública — condicionam os padrões de mobilização dos atores, a estrutura do debate público e os arranjos institucionais adotados para sua formulação e implementação. A política, portanto, é compreendida como variável dependente, cujas configurações variam conforme a natureza da política pública em questão (Secchi, 2013).

A tipologia proposta por Gormley (1986) representa uma importante inovação na análise de políticas públicas ao integrar dimensões subjetivas e técnicas na compreensão do processo decisório. Ao considerar a saliência e a complexidade como variáveis analíticas centrais, Gormley oferece um modelo que explica não apenas os tipos de políticas, mas também os ambientes institucionais e políticos nos quais elas se desenvolvem.

Tal como ocorre nas propostas de Lowi (1972) e Wilson (1980), Gormley (1986) atribui ao conteúdo da política pública um papel estruturante na conformação da dinâmica institucional e política. A natureza da política (definida por seu grau de visibilidade pública e de exigência técnica) influencia diretamente o tipo de mobilização social que desperta, os atores que se engajam em sua formulação e os instrumentos jurídicos e administrativos mais adequados à sua regulação.

Encerrada essa análise, cumpre avançar para a tipologia elaborada por Bengt Gustafsson (1983), também tratada na obra de Secchi (2013), que pode ser compreendida a partir da articulação entre dois critérios fundamentais: o grau de conhecimento técnico disponível sobre o problema público e o nível de intenção efetiva do formulador de políticas (*policymaker*) em solucioná-lo.

A partir dessa combinação, o autor distingue diferentes tipos de políticas públicas, com destaque para as chamadas políticas reais, que seriam aquelas em que o Estado dispõe tanto da vontade política quanto do conhecimento necessário para enfrentar determinada questão pública. Trata-se, portanto, das políticas consideradas ideais sob o ponto de vista da racionalidade decisória, embora seu alcance efetivo, na prática, seja muitas vezes mais limitado do que o discurso oficial sugere. Não por acaso, segundo Gustafsson (1983), os formuladores de políticas frequentemente atribuem suas ações a essa categoria, como forma de reforçar a legitimidade e a coerência técnica de suas decisões (Secchi, 2013).

Outro tipo identificado por Gustafsson (1983) é o das políticas simbólicas (*symbolic policies*), que são aquelas em que, embora os formuladores disponham de capacidade técnica para estruturar a política, não há, de fato, um compromisso político concreto com sua implementação. Nesses casos, a política cumpre principalmente uma função de sinalização estratégica, voltada à obtenção de capital político, à resposta simbólica a demandas sociais ou à manutenção de determinadas aparências institucionais. Em termos práticos, tais políticas tendem a gerar baixa efetividade, pois sua formulação não é acompanhada de ações substantivas de execução ou monitoramento (Secchi, 2013).

Superada essa abordagem, torna-se oportuno avançar para a tipologia desenvolvida por Barry Bozeman e Sanjay Pandey (2004), última tipologia analisada na obra de Secchi (2013), que propõe a distinção entre políticas públicas de conteúdo essencialmente político e aquelas de natureza predominantemente técnica, tendo como critério central o grau de conflito envolvido na definição e ordenação dos objetivos da política.

As políticas públicas de conteúdo político são aquelas em que há disputas relevantes quanto à formulação dos fins e à sua hierarquização, refletindo o embate entre interesses divergentes e valores em conflito. Nessas situações, é possível identificar com antecedência os potenciais beneficiários e prejudicados pela política, o que confere elevada carga de controvérsia ao processo decisório. Tal configuração é típica de contextos nos quais a política pública atua como instrumento de alocação de poder, prestígio ou recursos, exigindo elevado grau de legitimação normativa e institucional (Secchi, 2013).

Por outro lado, as políticas públicas de conteúdo técnico são caracterizadas por um consenso relativo em torno dos objetivos e prioridades, ainda que possam surgir divergências quanto aos métodos e instrumentos de implementação. Nesses casos, o conflito desloca-se da esfera valorativa para o campo técnico-procedimental, sendo frequentemente solucionado com base em critérios de racionalidade científica ou administrativa. Essa tipologia é aplicável, por

exemplo, às políticas de gestão financeira pública (como os métodos orçamentários ou contábeis) e às inovações tecnológicas voltadas à administração pública, como os sistemas de governo eletrônico (*e-government*). Do ponto de vista jurídico, políticas com esse perfil tendem a demandar maior deferência técnica por parte do controle institucional, salvo quando afetam direitos fundamentais ou estruturas constitucionais sensíveis (Secchi, 2013).

Os próprios Bozeman e Pandey (2004), contudo, reconhecem os limites dessa classificação rígida. Na prática, toda política pública incorpora, em alguma medida, elementos técnicos e políticos de forma simultânea. Ademais, o conteúdo de uma política pode se modificar ao longo do ciclo de formulação e implementação. Uma medida inicialmente concebida como eminentemente técnica, na fase de análise de alternativas, pode adquirir forte carga política na etapa de decisão ou execução, especialmente quando envolve interesses organizados ou reações sociais significativas. Políticas públicas redistributivas, conforme a tipologia de Lowi (1972), ou políticas de grupo de interesse, segundo Wilson (1980), são exemplos paradigmáticos de conteúdo político predominante, pois implicam transferências de recursos entre categorias sociais distintas, gerando inevitavelmente conflitos distributivos e mobilização de vetos e apoios (Secchi, 2013).

A contribuição teórica de Bozeman e Pandey (2004) permite aprofundar a compreensão sobre o conteúdo das políticas públicas ao propor uma distinção entre políticas predominantemente políticas e técnicas, baseada no grau de conflito envolvido na definição e hierarquização dos objetivos. Ao delimitar a natureza político-técnica da política pública, a tipologia também revela os desafios de institucionalizar processos decisórios transparentes, especialmente em ambientes marcados pela complexidade e pela sobreposição de interesses.

A literatura especializada em políticas públicas reconhece a existência de múltiplos critérios possíveis para a sua classificação, o que revela a pluralidade metodológica inerente ao campo. O analista de políticas públicas pode optar por empregar uma tipologia previamente consolidada na literatura (adotando, assim, uma abordagem dedutiva) ou, alternativamente, pode construir uma tipologia própria, com base em critérios empíricos identificados no contexto específico da análise, o que caracteriza uma estratégia de desenvolvimento indutivo. Neste último caso, a elaboração da tipologia dependerá da capacidade analítica do pesquisador em definir variáveis interpretativas pertinentes ou propor novas categorias conceituais para a sistematização do fenômeno observado (Secchi, 2013).

A utilização de tipologias na análise de políticas públicas revela-se um instrumento metodológico valioso não apenas para a ciência política e a administração pública, mas também para o campo jurídico, que reconhece a centralidade das políticas públicas como instrumento de concretização de direitos fundamentais. As tipologias, ao sistematizarem a diversidade de conteúdos, objetivos, instrumentos e conflitos inerentes às políticas públicas, oferecem ao jurista uma lente analítica que permite compreender com maior precisão os impactos normativos, institucionais e distributivos de cada tipo de política.

Ao auxiliar na identificação dos elementos estruturais e funcionais das *policies*, as tipologias não apenas enriquecem o diálogo entre Direito e política, mas também fortalecem a racionalidade do processo decisório institucional, promovendo maior transparência, previsibilidade e coerência no exercício do poder público. Nesse sentido, elas assumem papel estratégico na consolidação de uma cultura jurídica voltada à efetividade dos direitos e à responsabilidade do Estado por suas escolhas normativas e administrativas.

A formulação de políticas públicas é um processo político e técnico que responde a múltiplas motivações e pressões sociais. Diferentes atores — governos, grupos de interesse, movimentos sociais, organismos internacionais e cidadãos — influenciam esse processo, orientando a escolha de quais problemas serão priorizados e quais soluções serão propostas. Como destaca Dye (2012), "política pública é o que o governo escolhe fazer ou não fazer", o que já indica que a motivação para sua formulação envolve tanto a identificação de problemas quanto a decisão política sobre a conveniência de agir ou se omitir.

Outro ponto relevante podemos destacar a partir das lições de segundo Howlett e Ramesh (2009). Para eles as políticas públicas, quase sempre, são formuladas em resposta a três grandes motivações:

Problemas percebidos: situações que afetam significativamente a sociedade e ganham visibilidade suficiente para pressionar a ação governamental. Aqui, há um movimento de baixo para cima, com demandas sociais chegando à agenda política.

Mudanças estruturais ou conjunturais: como crises econômicas, desastres naturais, conflitos, inovações tecnológicas ou alterações no cenário internacional. Esses eventos impõem novas demandas de ação pública, mesmo sem pressão direta da sociedade civil.

Interesses estratégicos de governos ou grupos políticos: muitas vezes, políticas públicas são formuladas com o objetivo de consolidar coalizões, ampliar apoio eleitoral, responder a pressões institucionais ou manter o controle sobre certos setores da sociedade.

Assim, decisões nem sempre são orientadas apenas pela busca de soluções técnicas, mas também por cálculos de viabilidade e conveniência política (PETERS, 2015).

Além dessas motivações, Kingdon (1997) propõe o modelo dos “três fluxos” — problemas, políticas e política — sugerindo que a formulação ocorre quando esses três fluxos se alinham, abrindo uma janela de oportunidade para a ação governamental. Assim, nem todo problema percebido resulta automaticamente em uma política; é necessário que exista uma solução viável e um contexto político favorável para que a proposta avance.

Outro fator relevante diz respeito à inércia institucional, destacada por Mény e Thoenig (1992). Em muitos casos, a motivação para formular uma nova política decorre da incapacidade de estruturas preexistentes darem conta de novos desafios, exigindo, assim, inovações institucionais ou reformulações. Ao mesmo tempo, o apelo à justiça social, à inclusão e à redução de desigualdades também é uma motivação significativa, especialmente no campo das políticas redistributivas e de inclusão, como é o caso do Programa CNH Popular, que responde à necessidade de democratizar o acesso à mobilidade e ao trabalho formal.

Em síntese, a formulação de políticas públicas não segue um padrão linear e objetivo; ela resulta de um conjunto complexo de motivações políticas, sociais, econômicas e institucionais, que interagem para impulsionar ou inibir a ação do Estado.

3.3 CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Diversos autores descrevem o processo de formulação e implementação de políticas públicas como um ciclo composto por etapas interdependentes, ainda que não necessariamente lineares ou rígidas. Para Dye (2012), o ciclo das políticas públicas envolve estágios que vão desde a identificação e definição dos problemas públicos até a formulação, implementação e avaliação das soluções propostas pelo Estado.

De maneira semelhante, Howlett, Ramesh e Perl (2009) estruturam o ciclo em cinco fases principais: (1) definição da agenda; (2) formulação da política; (3) tomada de decisão; (4) implementação; e (5) avaliação. Cada uma dessas fases representa momentos distintos da atuação estatal, mas estão conectadas por fluxos de informação, interesses políticos e capacidade administrativa.

A abordagem do ciclo das políticas públicas, apesar de criticada por sua simplicidade esquemática, ainda é útil como instrumento didático e analítico, permitindo mapear os fluxos

decisórios dentro da ação governamental. Segundo Souza (2006), compreender esse ciclo é fundamental para avaliar a racionalidade, a eficácia e a legitimidade das decisões públicas, além de identificar os pontos de estrangulamento institucional que podem comprometer os objetivos sociais das políticas.

Essas fases — identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e, eventualmente, extinção — são influenciadas por fatores econômicos, políticos e sociais, além da atuação de atores estratégicos como burocracias estatais, grupos de interesse, mídia e sociedade civil.

De acordo com Secchi (2014), o processo de elaboração de políticas públicas, também conhecido como *policy-making process*, é comumente descrito por meio do chamado ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). Esse modelo organiza a ação governamental em sete etapas principais: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e, por fim, extinção da política. Essa estrutura permite compreender o percurso lógico das decisões públicas e facilita a análise dos fatores que influenciam cada fase do processo.

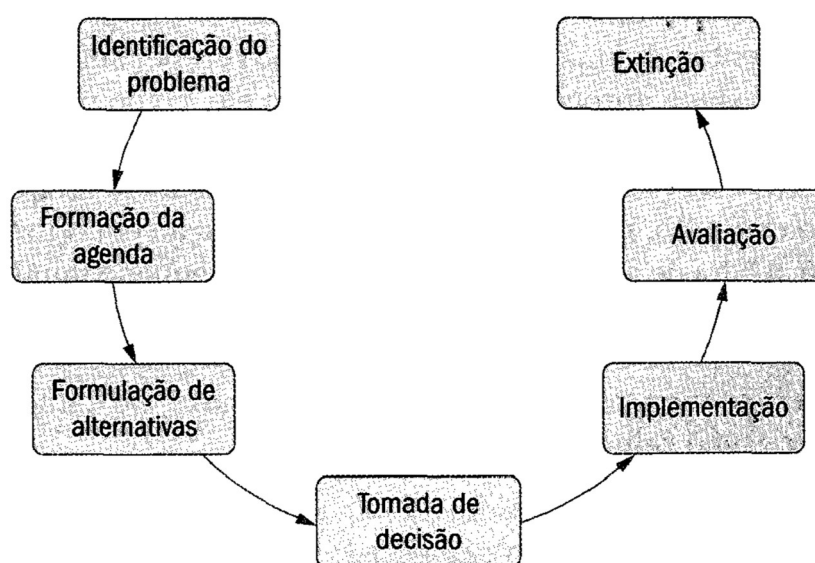


Figura 3.1 - Ciclo de políticas públicas.

(SECCHI, 2014, p. 44)

Embora o modelo do ciclo de políticas públicas tenha utilidade como ferramenta heurística, ele raramente traduz com precisão a dinâmica real de formulação e implementação das políticas. Na prática, as fases previstas tendem a se sobrepor, ocorrer fora de ordem ou até

mesmo se repetirem ao longo do tempo. Wildavsky (1979), por exemplo, argumenta que, em determinados contextos, a identificação do problema pode ocorrer ao final do processo e não necessariamente no início, enquanto a avaliação frequentemente antecede a própria definição do problema. Já Cohen, March e Olsen (1972), por meio do chamado "modelo da lata de lixo" (*garbage can model*), ilustram como soluções podem surgir antes mesmo que os problemas estejam claramente formulados, desafiando a lógica linear do ciclo tradicional.

Alguns estudiosos vão além e sustentam que não há um ponto fixo de partida nem uma linha clara de chegada no processo de formulação de políticas públicas. Trata-se de um percurso marcado por incertezas, onde as fronteiras entre as etapas são difusas e constantemente atravessadas por influências políticas, institucionais e contextuais.

Apesar dessas críticas, o modelo de ciclo permanece relevante por seu valor didático e analítico. Ele permite organizar ideias, simplificar a complexidade dos processos decisórios e oferece um referencial útil para que gestores públicos, formuladores de políticas e pesquisadores analisem e comparem experiências diversas.

A seguir, serão apresentadas, separadamente, as principais fases que compõem esse ciclo, como forma de facilitar a compreensão do processo político-administrativo de elaboração de políticas públicas.

3.3.1 Identificação do problema

Um problema, em termos gerais, pode ser compreendido como a discrepância entre a situação atual e uma condição ideal possível (Secchi, 2013). No contexto das políticas públicas, um problema público corresponde à diferença entre o que efetivamente existe na realidade social e aquilo que a coletividade deseja ou espera que seja.

Problemas públicos podem surgir de maneira repentina, como no caso de desastres naturais que afetam diretamente a vida de populações em determinadas regiões. Nesses casos, a urgência e a visibilidade da situação costumam exigir respostas imediatas por parte do poder público.

Contudo, há problemas que emergem de forma gradual, tornando-se perceptíveis ao longo do tempo. Exemplos disso incluem o aumento constante dos congestionamentos urbanos ou a crescente burocratização dos serviços e procedimentos administrativos, que, embora menos abruptos, impactam significativamente a qualidade de vida da população.

Há ainda aqueles problemas que, apesar de persistirem por longos períodos, não recebem a devida atenção do poder público nem da sociedade, muitas vezes por terem sido naturalizados ao longo do tempo. Um exemplo emblemático é o processo de favelização das periferias nas grandes cidades, frequentemente ignorado mesmo diante de suas graves implicações sociais e urbanas.

A identificação de um problema público é uma etapa fundamental no processo de formulação de políticas públicas e envolve uma combinação de percepção social, construção discursiva e avaliação estratégica. Conforme argumenta Kingdon (1997), os problemas públicos não existem apenas como fatos objetivos, mas precisam ser percebidos, interpretados e reconhecidos como tal por atores influentes no sistema político. Assim, a percepção do problema é, antes de tudo, uma construção intersubjetiva: uma situação só se torna um "problema público" quando afeta negativamente os interesses, expectativas ou valores de um número relevante de pessoas ou grupos com capacidade de influenciar a agenda governamental.

Nesse contexto, a definição ou delimitação do problema adquire centralidade política. Para Hall (1993), a forma como um problema é enquadrado influencia diretamente as alternativas de solução consideradas legítimas, os atores envolvidos no debate e os recursos mobilizados para enfrentá-lo. Definir um problema significa selecionar causas, atribuir responsabilidades, estabelecer critérios de avaliação e antecipar possíveis obstáculos. Trata-se de um momento de disputa narrativa, no qual diferentes grupos tentam impor sua visão sobre a realidade e suas prioridades. Ademais, como destacam Baumgartner e Jones (1993), a definição do problema raramente é estática — ela pode ser reformulada ao longo do tempo, especialmente nas fases subsequentes de formulação e implementação da política pública, à medida que novos atores se engajam e as circunstâncias se transformam.

Por fim, um aspecto essencial na identificação de um problema é a avaliação da possibilidade de solução. Ainda que muitas políticas públicas não tenham como objetivo eliminar por completo um problema — mas sim mitigá-lo ou conter seus efeitos —, dificilmente um tema entra na agenda governamental se não houver, ao menos, a percepção de que ele pode ser tratado de forma eficaz. Em outras palavras, como sugere a literatura, problemas sem solução não mobilizam ação estatal: é necessário que exista, no mínimo, um grau de viabilidade técnica, política ou financeira que justifique sua inclusão como prioridade pública.

Segundo Sjöblom (1984), a identificação de um problema público envolve três dimensões fundamentais: a percepção do problema, sua definição ou delimitação e a avaliação da possibilidade de solução.

A percepção do problema, conforme o autor, é essencialmente um processo intersubjetivo: um problema público não existe em si mesmo, mas na maneira como é percebido por diferentes atores sociais e políticos. Ou seja, uma situação somente passa a ser reconhecida como problemática quando afeta significativamente a percepção de grupos relevantes, especialmente aqueles com poder de influenciar a agenda pública. Trata-se, portanto, de uma construção social que depende do contexto, das prioridades coletivas e da mobilização discursiva.

A segunda etapa refere-se à delimitação do problema. Nessa fase, definem-se os principais elementos da questão, suas causas, possíveis soluções, responsáveis, obstáculos e critérios de avaliação. Para Sjöblom (1984), esse momento é politicamente sensível, pois delimitar um problema significa também influenciar todo o curso posterior da política pública. Além disso, qualquer definição oficial tende a ser temporária: ao longo das fases seguintes — como a formulação de alternativas e a implementação —, os problemas são frequentemente redefinidos e reinterpretados por diferentes atores, como formuladores, burocratas e destinatários das políticas.

Por fim, Sjöblom (1984) destaca a importância da avaliação quanto à possibilidade de solução. Ainda que nem toda política pública tenha por objetivo eliminar totalmente o problema — podendo apenas mitigá-lo ou reduzir seus efeitos negativos —, dificilmente um tema será reconhecido como problema público se não houver alguma perspectiva de enfrentamento. Assim, é comum dizer que um problema sem solução não é, de fato, um problema no sentido político do termo.

No caso do Programa CNH Popular do DETRAN-CE, é possível observar com clareza as etapas descritas por Sjöblom (1984) no processo de identificação de um problema público. A percepção inicial do problema surgiu a partir da constatação de que amplas parcelas da população cearense, especialmente em situação de vulnerabilidade socioeconômica, não possuíam acesso à Carteira Nacional de Habilitação (CNH), o que comprometia diretamente sua inserção no mercado de trabalho e o exercício pleno do direito à mobilidade.

A definição do problema, nesse contexto, envolveu mais do que identificar uma demanda reprimida: tratou-se de reconhecer a CNH não apenas como um documento legal, mas como um instrumento de inclusão social e ampliação das liberdades substantivas dos indivíduos. Ao delimitar o problema como uma barreira de acesso à cidadania e à oportunidade econômica, a política pública se estruturou a partir de uma lógica distributiva voltada a

estudantes da rede pública, egressos do sistema prisional, pessoas de baixa renda e PCD — grupos historicamente à margem do sistema formal de mobilidade urbana e laboral.

A avaliação da possibilidade de solução, por sua vez, esteve ancorada na capacidade institucional do DETRAN-CE de executar um programa massivo, gratuito e tecnicamente estruturado para atender a essa demanda. Ainda que o programa não elimine por completo os efeitos da exclusão social, ele representa uma medida concreta e viável para mitigar as desigualdades no acesso à habilitação, especialmente em um Estado com extensas áreas rurais e limitações na oferta de transporte público eficiente.

Além disso, o programa vem sendo gradualmente redefinido a partir da experiência prática — como observou Sjöblom (1984), os problemas públicos não são conceitos estáticos: suas características, prioridades e enfoques são ajustados durante a implementação, conforme as interações entre os agentes executores, os beneficiários e as mudanças no contexto político e econômico.

Partidos políticos, agentes públicos e organizações da sociedade civil desempenham papel central na identificação e construção de problemas públicos (Secchi, 2013). Esses atores, conforme observam Cobb e Elder (1983), operam como empreendedores de causas, buscando ativamente transformar demandas difusas da sociedade em temas politicamente reconhecidos e passíveis de ação governamental. Sob uma ótica racional, o problema público é entendido como matéria-prima da ação política: ele permite visibilidade, mobilização de apoio e, muitas vezes, justifica a própria existência de determinados atores ou instituições.

Kingdon (1997) reforça essa ideia ao afirmar que os problemas não entram na agenda por si só — é necessário que atores com recursos, legitimidade ou acesso ao sistema político atuem para promovê-los como prioritários. Para tanto, utilizam estratégias como mobilização da opinião pública, articulação de redes de apoio e definição precisa do problema, de forma a vinculá-lo a soluções viáveis e politicamente oportunas.

Por exemplo, quando uma espécie animal entra em risco de extinção e isso se torna de conhecimento público, abre-se uma janela de oportunidade para que organizações ambientalistas ou parlamentares proponham a criação de políticas de proteção ou novas instituições reguladoras. Da mesma forma, se a entrada de um produto importado passa a prejudicar um setor da indústria nacional, associações empresariais e representantes políticos podem se mobilizar em defesa de medidas que protejam os interesses desse setor, como tarifas, subsídios ou ajustes regulatórios.

Assim, como destacam esses autores, a construção de problemas públicos é um processo essencialmente político. Ela envolve não apenas o diagnóstico de uma situação indesejada, mas a sua legitimação coletiva e a capacidade estratégica de transformá-la em oportunidade de ação — seja para a formulação de políticas, seja para a consolidação de projetos políticos.

Quando um problema é identificado por um ator político que possui interesse em sua resolução, esse ator pode mobilizar esforços para que o tema seja incluído entre as prioridades da ação governamental. Essa atuação pode envolver articulações políticas, pressão institucional ou engajamento com a sociedade civil, com o objetivo de chamar a atenção para a questão.

Esse conjunto de temas reconhecidos como relevantes e que demandam atenção do poder público é conhecido como agenda. Trata-se do resultado de um processo seletivo que define quais demandas sociais serão consideradas prioritárias para formulação e implementação de políticas públicas.

3.3.2 Formação da Agenda

A agenda pode ser compreendida como o conjunto de problemas ou temas reconhecidos como relevantes por determinados atores sociais ou institucionais. Ela pode se materializar de diversas formas: em programas de governo, planejamentos orçamentários, estatutos partidários ou, até mesmo, em listas de assuntos definidos por um comitê editorial como prioritários para cobertura jornalística (Secchi, 2013). Trata-se, portanto, de um conceito que abrange tanto decisões formais quanto construções simbólicas sobre o que merece atenção pública.

Segundo Cobb e Elder (1983), é possível distinguir dois tipos principais de agenda:

- Agenda política (ou sistêmica): composta pelos temas que a comunidade política — incluindo sociedade civil, mídia, partidos e grupos de interesse — percebe como legítimos e passíveis de intervenção estatal. São os assuntos que geram debate público e mobilizam opinião.
- Agenda formal (ou institucional): formada pelos temas que já foram oficialmente assumidos pelas autoridades públicas e que fazem parte das decisões administrativas ou legislativas. Ou seja, são os problemas que o Estado já decidiu enfrentar por meio de políticas, programas ou ações específicas.

Essa distinção é importante porque nem todo problema que entra na agenda política alcança, de fato, a agenda formal. A transição de uma esfera à outra depende de fatores como viabilidade técnica, apoio político, oportunidade institucional e mobilização social.

Para compreender como um tema ou problema passa da agenda política — onde é amplamente discutido pela sociedade e por atores diversos — para a agenda formal, é fundamental considerar o modelo dos três fluxos proposto por John Kingdon (1997). Segundo esse autor, a formulação da agenda governamental depende da confluência de três correntes independentes, que, quando se encontram, criam o que ele chama de janela de oportunidade (*policy window*) para que a ação pública ocorra.

1. Fluxo de problemas: refere-se à percepção de que determinada situação exige intervenção do Estado. Problemas entram nesse fluxo quando se tornam visíveis, seja por meio de indicadores, crises, desastres, pressões sociais ou mobilizações políticas.
2. Fluxo de soluções (ou políticas): corresponde ao universo de propostas, ideias e alternativas técnicas que circulam entre especialistas, formuladores de políticas e think tanks. Essas soluções precisam ser viáveis, compatíveis com os valores dominantes e operacionais do ponto de vista administrativo.
3. Fluxo da política (ou político): está relacionado ao ambiente político mais amplo, incluindo mudanças de governo, composição partidária, pressão de grupos de interesse, opinião pública e coalizões de apoio.

Apenas quando esses três fluxos se alinham — ou seja, quando há um problema reconhecido, uma solução viável disponível e um contexto político favorável — é que se abre uma janela de oportunidade para que o tema avance para a agenda formal e seja transformado em política pública.

No caso do Programa CNH Popular do DETRAN-CE, por exemplo, essa convergência pode ser observada: o problema (falta de acesso à habilitação por parte de pessoas em situação de vulnerabilidade) tornou-se visível e relevante; havia soluções técnicas disponíveis (gratuidade, estrutura de formação e avaliação); e o contexto político-institucional era propício, com apoio de lideranças e recursos disponíveis. Esse alinhamento permitiu que o programa fosse institucionalizado e executado de forma contínua, como uma política de Estado e não apenas de governo.

Além das agendas política e institucional, destaca-se a influência da agenda da mídia, que consiste no conjunto de temas que recebem atenção privilegiada pelos meios de comunicação. A mídia, ao selecionar e enfatizar determinados assuntos, exerce papel decisivo

na formação da opinião pública e, não raramente, interfere diretamente nas prioridades do sistema político. Segundo McCombs e Shaw (1972), essa influência é explicada pela teoria da *agenda-setting*, que sustenta que a mídia não diz às pessoas o que pensar, mas sim sobre o que pensar, condicionando a visibilidade dos problemas e influenciando sua entrada na agenda governamental.

Em uma perspectiva multicêntrica das políticas públicas, conforme argumenta Subirats et al. (1989), não existe uma única agenda, mas múltiplas agendas simultâneas que refletem os interesses, valores e estratégias de diversos atores. Um sindicato de trabalhadores, por exemplo, possui sua própria agenda de prioridades, distinta da de uma federação industrial ou de um organismo internacional como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), embora possam haver pontos de convergência entre elas. Como observa Cairney (2012), essa multiplicidade de agendas revela que o processo decisório é fragmentado, competitivo e influenciado por redes políticas e coalizões de defesa.

A entrada e a permanência de temas nas agendas públicas são processos dinâmicos. Muitos problemas ganham notoriedade por um tempo e depois perdem força, seja por mudança no contexto, seja por ausência de ação coordenada. Fatores como a escassez de recursos financeiros, humanos e institucionais, a falta de tempo, a ausência de pressão popular ou mesmo a falta de vontade política podem impedir que certos temas ingressem ou permaneçam nas agendas formais (SUBIRATS, 1989; BIRKLAND, 2016).

Uma das teorias mais influentes sobre a mudança e estabilidade das agendas é a do equilíbrio pontuado, desenvolvida por Baumgartner e Jones (1993). De acordo com essa abordagem, os processos de agenda alternam entre longos períodos de estabilidade — marcados pela inércia institucional e por pressões para manutenção do status quo — e momentos de ruptura, em que novas questões emergem ou velhos problemas são redefinidos. Tais momentos de mudança ocorrem quando há alterações na forma como um problema é percebido socialmente, por meio de novos dados empíricos, apelos emocionais ou narrativas mobilizadoras. Nesses contextos, o papel dos empreendedores de políticas públicas torna-se central: são eles que conseguem ampliar a visibilidade de certos temas e articular sua ascensão nas agendas decisórias (CAPELLA, 2006).

De acordo com Cobb e Elder (1983), para que um problema consiga ingressar na agenda política, é necessário que três condições estejam presentes: Atenção: a situação deve chamar a atenção de diferentes atores sociais — como cidadãos, grupos de interesse, meios de

comunicação, entre outros — que a percebam como relevante e merecedora de intervenção pública; Resolutividade: é preciso que existam alternativas de ação consideradas viáveis e necessárias. Ou seja, o problema deve ser visto como passível de enfrentamento por meio de políticas públicas concretas; Competência governamental: o tema deve recair sobre responsabilidades atribuídas ao poder público, isto é, deve estar dentro do escopo de atuação de instituições governamentais.

Complementando essa abordagem, Kingdon (1997) propõe o modelo dos três fluxos — problemas, políticas e política — e sustenta que um problema só entra efetivamente na agenda governamental quando esses três fluxos se alinham. Ou seja, além da percepção social do problema, é preciso que exista uma solução viável (fluxo de políticas) e um ambiente político favorável (fluxo da política), como mudanças de governo, apoio de coalizões ou pressão da opinião pública. Quando esses elementos convergem, abre-se uma janela de oportunidade que pode ser aproveitada por empreendedores de políticas públicas para inserir o tema na agenda formal.

Nesse mesmo sentido, True, Jones e Baumgartner (2007), ao atualizarem a teoria do equilíbrio pontuado, reforçam que o ingresso de problemas na agenda não ocorre de forma contínua e previsível, mas sim em ondas, alternando entre longos períodos de estabilidade e momentos de mudança abrupta. Tais mudanças decorrem da reinterpretação do problema, da emergência de novas narrativas, do envolvimento estratégico de atores influentes ou da reorganização dos arranjos institucionais.

Importa destacar que, na linguagem cotidiana — seja no discurso de acadêmicos, jornalistas ou analistas políticos — o termo “agenda” costuma referir-se à agenda formal, ou seja, ao conjunto de problemas que o governo já reconheceu oficialmente e se propõe a enfrentar por meio de políticas, programas ou regulamentações.

3.3.3 Formulação de alternativas

Uma vez que o problema é introduzido na agenda, os esforços voltam-se para a formulação e combinação de alternativas de solução, etapa essencial no processo de elaboração de políticas públicas. Idealmente, essa fase envolve o estabelecimento de objetivos claros, a definição de estratégias viáveis e a análise das possíveis consequências associadas a cada alternativa considerada.

Nesse sentido, Schattschneider (1960, p. 68) destaca que “a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder, porque a definição das alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder”. Essa afirmação ressalta que a forma como as opções são construídas e apresentadas molda não apenas o escopo do debate, mas também quem participa, o que está em disputa e quais interesses serão contemplados ou excluídos.

Para Joan Subirats, in verbis: “A fase de formulação da política supõe, preliminarmente, uma definição do modelo causal por atores públicos, a definição em que os atores sociais influenciam em maior ou menor grau e, posteriormente, uma formulação do programa de ação política administrativa, isto é, a seleção dos objetivos, os instrumentos e os processos que devem ser executados para resolver o problema em questão⁶.”

A fase de formulação da política supõe, preliminarmente, uma definição do modelo causal por atores públicos, a definição em que os atores sociais influenciam em maior ou menor grau e, posteriormente, uma formulação do programa de ação política administrativa, isto é, a seleção dos objetivos, os instrumentos e os processos que devem ser executados para resolver o problema em questão.

A formulação de alternativas, portanto, não é um processo neutro. Ela ocorre por meio de avaliações formais e informais acerca das causas do problema, das soluções possíveis e dos custos e benefícios envolvidos em cada uma delas. Tais análises podem ser realizadas por equipes técnicas, especialistas, grupos de interesse ou representantes políticos, muitas vezes em arenas decisórias distintas, onde o conhecimento técnico e a disputa de poder se entrelaçam.

Essa etapa é especialmente crítica, pois define os contornos das ações futuras, condicionando a efetividade e a legitimidade da política pública a ser implementada.

No entanto, autores como Herbert Simon (1976) alertam para os limites da racionalidade plena no processo decisório. Segundo sua teoria da racionalidade limitada, os formuladores de políticas não conseguem analisar todas as informações ou prever com exatidão todas as consequências de suas escolhas, devido a restrições cognitivas, institucionais e temporais. Por isso, muitas decisões são tomadas com base em critérios de satisfação mínima,

⁶ Tradução livre do original: “La fase de formulaciôn de la política supone ante todo, una definiciôn del modelo causal por parte de los actores públicos, definiciôn en la que las actores sociales tratan de influenciar en mayor o menor medida, y, posteriormente, una formulaciôn del programa de actuaciôn político administrativo, es decir, la selecciôn de los objetivos, instrumentos y processos que deberán ponerse en prãctica para resolver el problema em cuestiôn.” SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONNE, Frederic. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, 1989. p. 44.

isto é, busca-se uma solução “boa o suficiente” dentro das possibilidades concretas, e não necessariamente a melhor possível em termos ideais.

Complementando essa visão, Charles Lindblom (1959) propôs a teoria do incrementalismo (*muddling through*), segundo a qual, na prática, a formulação de políticas raramente ocorre de maneira totalmente racional e planejada. Em vez disso, os formuladores preferem ajustes graduais, construídos a partir de experiências anteriores e decisões já estabelecidas. As alternativas são modificadas de forma incremental, o que permite evitar grandes rupturas e reduzir riscos políticos e administrativos. Essa abordagem é especialmente útil em contextos de alta complexidade, incerteza e conflito.

Assim, a formulação de alternativas de solução é marcada tanto por processos técnicos de análise e previsão, quanto por limitações práticas e disputas políticas. Reconhecer essa dualidade é fundamental para compreender como se estruturam as decisões públicas e por que, muitas vezes, certas soluções prevalecem sobre outras.

O estabelecimento de objetivos é uma etapa essencial no processo de formulação de políticas públicas, pois representa o momento em que políticos, analistas e demais atores envolvidos definem, de forma resumida, o que esperam alcançar com a intervenção governamental. Esses objetivos podem ser formulados de maneira mais ampla e genérica — como melhorar a assistência social em um município ou reduzir o desemprego — ou de forma mais específica e mensurável, como, por exemplo, reduzir em 20% o número de sequestros em determinada localidade nos próximos seis meses. Quanto mais concretos forem os objetivos, mais viável se torna a verificação da eficácia da política, o que favorece sua posterior avaliação.

No entanto, há situações em que a definição de metas precisas se revela tecnicamente complexa ou politicamente sensível. Em alguns casos, os resultados esperados envolvem aspectos qualitativos difíceis de mensurar por meio de indicadores objetivos. Em outros, a fixação de metas pode ser evitada por receio de fracassos que comprometam a imagem política dos gestores ou gerem consequências administrativas negativas. Ainda assim, mesmo diante desses desafios, a definição de objetivos desempenha papel fundamental: ela orienta a construção de alternativas, dá suporte à tomada de decisões e contribui para a implementação e a avaliação da política pública de maneira mais consistente e transparente.

A etapa de construção de alternativas corresponde ao momento em que são elaboradas as possíveis estratégias, programas, métodos ou ações capazes de atingir os objetivos previamente definidos. Trata-se de uma fase criativa e analítica, na qual diferentes caminhos são explorados para resolver um mesmo problema. Um único objetivo pode ser alcançado por

diversas abordagens, variando conforme os recursos disponíveis, o contexto político e institucional, e a viabilidade técnica de cada proposta.

Neste, como nas fases acima, torna-se imprescindível a ampla participação social, na construção do ciclo da política pública.

Entre os principais obstáculos enfrentados nesse processo estão a instabilidade e a complexidade das condições sociais, que tornam difícil qualquer tentativa de previsão precisa. Soma-se a isso a escassez de informações atualizadas, consistentes e confiáveis, bem como a limitação de recursos financeiros e de tempo, que muitas vezes inviabiliza a realização de estudos mais aprofundados e rigorosos. Esses fatores comprometem a qualidade da formulação das políticas e dificultam a escolha das alternativas mais eficazes (Secchi, 2013).

3.3.4 Tomada de decisão

No processo de elaboração de políticas públicas, a tomada de decisão ocorre após a fase de formulação das alternativas de solução. Trata-se do momento em que os diferentes interesses dos atores envolvidos são negociados e conciliados, e as intenções do Estado em relação ao problema público — tanto em termos de objetivos quanto de métodos — são formalmente definidas. É nessa etapa que se estabelece, de maneira clara, qual caminho será seguido diante das opções disponíveis.

A literatura (Secchi, 2013) aponta quatro principais perspectivas para compreender a dinâmica envolvida no processo de tomada de decisão em políticas públicas:

a) Modelo da racionalidade instrumental: sob essa perspectiva, os problemas públicos surgem primeiro e, a partir deles, são construídas alternativas específicas de solução. As decisões são orientadas pela busca da alternativa mais eficiente, ou seja, aquela que melhor combina fatores como tempo, custo, eficácia e demais critérios considerados relevantes (Secchi, 2013). A escolha recai sobre a opção que maximize os resultados desejados com o uso mais racional dos recursos disponíveis.

Esse modelo parte de premissas bem definidas. Neste, presume-se que os atores possuem preferências ordenadas (transitivas), que todos adotam uma mesma lógica decisória de tipo instrumental, que as informações são completas e acessíveis, e que os custos e benefícios das alternativas podem ser plenamente avaliados. Além disso, acredita-se que as consequências das escolhas são previsíveis e relativamente estáveis (PETERS, 2015). A lógica de decisão,

portanto, é sequencial e baseada em critérios objetivos, partindo do problema identificado até a seleção racional da melhor solução possível.

b) Modelo da racionalidade limitada: conforme explica Peters (2013), esse modelo reconhece que a tomada de decisão nas políticas públicas está sujeita a uma série de restrições que impedem escolhas plenamente racionais e abrangentes. Tais limitações decorrem da complexidade dos problemas sociais, da falta de informações completas e confiáveis, das restrições cognitivas dos tomadores de decisão, bem como da influência de rotinas organizacionais pré-existentes, que moldam e restringem o conjunto de alternativas consideradas. Em outras palavras, as decisões tendem a se restringir àquelas que se ajustam às capacidades institucionais e à lógica de funcionamento de cada organização.

Nesse contexto, pressupõe-se que as preferências dos atores não são fixas nem completamente ordenadas (ou transitivas). Ao contrário, elas se formam e reorganizam ao longo do processo decisório, especialmente quando novas alternativas são apresentadas e comparadas. Mais do que buscar a solução mais eficiente ou eficaz, os atores costumam priorizar aquelas alternativas que se mostram viáveis do ponto de vista técnico, financeiro, político ou cultural. Assim, a decisão tomada tende a ser satisfatória e contextual, refletindo a melhor escolha possível naquele momento específico. Essa decisão, contudo, não é definitiva, e pode ser revisada continuamente à medida que novas informações se tornam disponíveis ou que novos atores entram no processo, modificando as condições iniciais.

c) Modelo incremental: conforme argumentam Howlett, Ramesh e Perl (2009), essa abordagem decisória baseia-se nos pressupostos da racionalidade limitada, reconhecendo que formuladores de políticas operam com informações incompletas, recursos escassos e sob restrições temporais. Nesse modelo, a análise das alternativas é limitada àquelas que são familiarmente conhecidas ou institucionalmente viáveis, resultando em mudanças marginais e graduais em relação ao status quo. As decisões são tomadas com base no que já está sendo feito ou no que é possível realizar com os recursos e capacidades existentes, caracterizando um processo de ajuste incremental das políticas públicas.

Nesse contexto, o papel da consensualidade e da dinâmica política é fundamental. As decisões resultam das alternativas que são politicamente viáveis, levando em conta o grau de conflito presente na arena decisória, a resistência a mudanças profundas, os direcionamentos impostos pelas rotinas organizacionais e a incerteza quanto às consequências futuras. A tomada de decisão, nesse modelo, não é pontual nem definitiva, mas sim um processo contínuo de tentativa, erro e revisão, por meio do qual as políticas são constantemente adaptadas. Essa

lógica incremental configura, portanto, um processo de aprendizagem institucional, no qual as mudanças são cautelosas, progressivas e ajustadas conforme as experiências acumuladas e o contexto político-administrativo.

d) Modelo da “lata de lixo” (*garbage can*): conforme descrito por Motta e Vasconcelos (2009), esse modelo apresenta uma representação menos estruturada e mais caótica do processo decisório. Diferentemente dos modelos racionais ou sequenciais, aqui a tomada de decisão é vista como fluida, desorganizada e fragmentada, ocorrendo em ambientes de incerteza e ambiguidade. Problemas, soluções e atores circulam em arenas distintas e são construídos separadamente, não surgindo necessariamente de forma sincronizada. Muitas vezes, soluções são propostas antes mesmo que os problemas sejam claramente definidos, ou problemas são moldados estrategicamente para justificar soluções previamente concebidas.

Nesse cenário, as organizações são compreendidas como anarquias organizadas, nas quais decisões ocorrem quando há uma confluência fortuita entre três elementos: um problema reconhecido, uma solução disponível e uma janela de oportunidade aberta. Esses elementos são lançados em uma espécie de “lata de lixo” organizacional, aguardando o momento oportuno para serem combinados. Esse momento dependerá da atuação de coalizões políticas, do repertório de ação disponível, das condições contextuais e até mesmo do acaso ou da sorte.

De um lado, há grupos sociais e atores que se mobilizam para dar visibilidade a problemas que consideram relevantes, buscando o reconhecimento e o engajamento de outras organizações e setores. De outro, existem especialistas e formuladores de políticas que procuram oportunidades para inserir suas propostas na agenda pública. Assim, quando um ator identifica um contexto favorável para avançar com sua proposta, ele pode buscar problemas socialmente reconhecidos aos quais ela possa se conectar, conferindo-lhe legitimidade. Da mesma forma, ao identificar condições propícias, defensores de determinadas causas buscam soluções já existentes que tornem seu problema mais crível e solucionável. Nesse modelo, as decisões não são o resultado de um processo linear de análise, mas sim o produto de encontros contingentes entre problemas, soluções e oportunidades.

Ao abordar o processo de tomada de decisão, é igualmente relevante considerar os contextos em que nenhuma escolha é efetivamente realizada. Muller e Surel (2002) chamam a atenção para o fato de que a preocupação com a não decisão é clássica na análise de políticas públicas (*policy analysis*) e levantam uma questão provocadora: “*pode uma política consistir em não fazer nada?*” (Muller & Surel, 2002, p. 23). Segundo os autores, o argumento de que a

inação pode configurar uma forma de política pública está fundamentado na ideia de que a omissão governamental pode gerar efeitos sociais tão significativos quanto a ação deliberada.

No entanto, Muller e Surel (2002) advertem que não se deve concluir que toda vez que um governo se abstém de agir está, automaticamente, produzindo uma política. Para que a não decisão seja considerada uma escolha política válida, ela deve decorrer de um processo estruturado de deliberação ou estratégia, e não de simples negligência ou inércia. Os autores, então, apresentam dois casos em que a noção de não decisão pode ser útil para a compreensão das políticas públicas, destacando que, em determinadas circunstâncias, a escolha de não agir é intencional, orientada por cálculos políticos, limitações institucionais ou pela tentativa de evitar conflitos. Nessas situações, a ausência de ação pode ser tão reveladora das prioridades do Estado quanto a presença de iniciativas concretas.

3.3.5 Implementação

A fase de implementação vem em seguida à tomada de decisão e antecede os primeiros esforços de avaliação. É nesse intervalo que as intenções formuladas na política se traduzem em ações concretas, dando origem aos resultados que serão posteriormente observados e analisados. De acordo com O'Toole Jr. (2003), a implementação consiste quando regras, rotinas e processos sociais são convertidos em prática, ou seja, quando as escolhas políticas passam do papel para a realidade institucional e cotidiana, ou seja, saem do plano abstrato para o concreto.

Contudo, diversos autores alertam que esse processo é frequentemente mais complexo e desafiador do que aparenta. Para Pressman e Wildavsky (1984), a implementação é marcada por múltiplas camadas de decisão, coordenação e negociação entre diferentes níveis de governo e agências, o que pode gerar distorções e desvios entre a intenção original da política e seus resultados efetivos. Já Mazmanian e Sabatier (1983) defendem que a clareza dos objetivos, a estabilidade do contexto institucional e a capacidade dos agentes responsáveis são fatores determinantes para o sucesso da implementação.

Além disso, Lipsky (1980) introduz o conceito de burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*), destacando que são esses agentes — como assistentes sociais, policiais, professores ou atendentes de serviços públicos — que, na prática, "fazem a política" acontecer. Suas decisões cotidianas, interpretativas e situacionais moldam os efeitos reais da política pública, muitas vezes ajustando ou reinterpretando diretrizes conforme o contexto e as limitações enfrentadas.

Assim, a implementação deve ser compreendida não apenas como uma fase técnica de execução, mas como um processo político, dinâmico e interativo, no qual diversos fatores institucionais, humanos e contextuais influenciam decisivamente os rumos e os resultados das políticas públicas.

Estudar a fase de implementação das políticas públicas é fundamental não apenas para compreender como as decisões se materializam na prática, mas também para identificar, por meio de esquemas analíticos mais estruturados, os principais obstáculos e falhas recorrentes que comprometem os resultados nas mais diversas áreas — como saúde, educação, habitação, saneamento e gestão pública.

Como destacam Pressman e Wildavsky (1984), é justamente nesse estágio que as intenções formuladas encontram os desafios reais da coordenação intergovernamental, da alocação de recursos e da atuação de múltiplos agentes com lógicas institucionais distintas.

Mais do que isso, a análise da implementação permite retroceder criticamente às etapas anteriores do ciclo de políticas públicas. Segundo O'Toole Jr. (2003), muitas falhas que se manifestam na execução decorrem de problemas mal formulados, objetivos imprecisos ou expectativas irreais construídas durante a tomada de decisão. Da mesma forma, Hupe e Hill (2007) reforçam que o estudo da implementação revela padrões de distorção entre planejamento e prática, além de lançar luz sobre os mecanismos de aprendizado institucional e as margens de discricionariedade dos agentes de nível operacional.

Portanto, analisar essa fase não apenas contribui para compreender o grau de efetividade de uma política pública, mas também oferece subsídios para seu aprimoramento contínuo, permitindo reconhecer fragilidades estruturais e operacionais desde as fases iniciais do processo.

Uma análise robusta do processo de implementação deve levar em conta os sujeitos e organizações envolvidas, suas competências técnicas e políticas, bem como as interações estabelecidas entre eles, mediadas por normas formais e informais, recursos financeiros, capacidade de gestão e poder de influência.

De acordo com Hill e Hupe (2007) e Winter (2012), compreender a implementação requer mapear os comportamentos e estratégias dos atores executores, além de analisar os fatores contextuais que os condicionam. Esse tipo de análise pode assumir diferentes formas: como pesquisa sobre implementação, com ênfase nos elementos, nas relações e nos

desdobramentos temporais do processo, ou como pesquisa avaliativa, voltada à identificação de acertos, falhas e impactos da política (DUNN, 2004).

Além de analisada, a implementação também precisa ser ativamente gerida. É nesse momento que habilidades administrativas como liderança, negociação, articulação entre atores e mediação de conflitos se tornam cruciais. Atores estatais e não estatais — como prestadores de serviço, fornecedores, grupos de interesse e os próprios destinatários da política — passam a integrar a arena decisória, disputando significados e influenciando os rumos da ação pública.

A fase de implementação constitui o momento em que a administração pública assume sua função primordial de transformar as intenções políticas em ações concretas.

Segundo Pressman e Wildavsky (1984), essa etapa exige a articulação de uma série de instrumentos — sejam eles financeiros, técnicos ou organizacionais — que permitam ao policymaker efetivar as medidas propostas. Esses instrumentos funcionam como os “recursos terapêuticos” que viabilizam a materialização da política pública, traduzindo as diretrizes do planejamento em práticas executáveis.

Podemos traçar um paralelo com a atividade médica para ilustrar esse processo: assim como o médico diagnostica uma doença, identifica-a e prescreve um tratamento específico, a política pública representa a “prescrição” elaborada para remediar um problema identificado, que se assemelha à “doença” no contexto social.

Conforme argumentam Mazmanian e Sabatier (1983) e Hill e Hupe (2007), os instrumentos de política pública atuam como o tratamento aplicado para mitigar ou solucionar o problema, sendo fundamentais para a eficácia da implementação. Nesse cenário, a execução das políticas depende não apenas de uma formulação robusta, mas também da disponibilidade e adequação dos recursos que possibilitam que as intenções se convertam em resultados efetivos.

Segundo Sabatier (1986), é possível identificar dois modelos analíticos fundamentais para compreender os processos de implementação de políticas públicas: o modelo top-down (de cima para baixo) e o modelo bottom-up (de baixo para cima).

O modelo top-down é caracterizado por uma separação nítida entre o momento da tomada de decisão e o da implementação, concebidos como fases sequenciais e hierarquicamente organizadas. Inspirado na distinção proposta por Woodrow Wilson (1887) entre política e administração, esse modelo assume que a formulação das políticas cabe exclusivamente ao nível político, enquanto à burocracia cabe apenas o papel de executar as diretrizes previamente definidas.

Trata-se de uma abordagem funcionalista e tecnocrática, em que se presume que, havendo objetivos claros, coerência interna e planejamento adequado, eventuais falhas na implementação decorrem exclusivamente de má execução por parte dos agentes de nível operacional, como professores, policiais ou médicos. Esse fenômeno é conhecido na literatura como *blame shifting*, ou deslocamento de culpa — uma estratégia da elite política para se eximir da responsabilidade por eventuais fracassos na fase executiva.

Por outro lado, o modelo *bottom-up* parte de uma lógica oposta, reconhecendo a importância da atuação dos burocratas de nível de rua e das redes locais de implementação, que detêm maior margem de autonomia para interpretar, adaptar e moldar as políticas conforme os contextos específicos.

Nesse modelo, a limitação da decisão puramente técnica é admitida, e os implementadores desempenham papel ativo tanto na redefinição do problema quanto na identificação de soluções ao longo da execução. Muitas vezes, são os próprios tomadores de decisão que legitimam posteriormente as práticas desenvolvidas na base, com base em resultados concretos obtidos. A avaliação da implementação, nesse caso, valoriza a efetividade prática e os resultados alcançados, em vez de se basear na mera obediência formal às prescrições normativas.

A distinção entre os modelos *top-down* e *bottom-up* também serve como orientação metodológica para as pesquisas sobre implementação de políticas públicas. Cada abordagem oferece um olhar distinto sobre o processo de implementação, influenciando a forma como o pesquisador delimita seu objeto de estudo e coleta os dados.

Um pesquisador que adota a perspectiva *top-down* tende a iniciar sua análise pelos documentos oficiais, examinando os elementos formais da política — como objetivos, mecanismos de sanção e recompensa, delimitação do público-alvo, entre outros. A partir dessa base normativa, ele verifica em campo em que medida a implementação diverge do que foi previsto, identificando falhas, distorções ou resistências no nível da execução.

Por outro lado, um pesquisador que opera sob a perspectiva *bottom-up* parte da observação empírica da prática, buscando compreender como a política está sendo de fato aplicada pelos implementadores, quais estratégias estão sendo utilizadas, quais obstáculos concretos surgem e como os destinatários — os chamados *policytakers* — respondem à ação do Estado.

A partir dessa análise do cotidiano da implementação, o pesquisador busca refletir criticamente sobre as desconexões entre o que foi prescrito e o que é praticado, levantando hipóteses sobre possíveis falhas ou lacunas na própria formulação da política.

Do ponto de vista analítico, se o objetivo da pesquisa for compreender falhas na execução administrativa, o modelo top-down oferece maior capacidade de diagnóstico, uma vez que foca na responsabilização da burocracia. Já o modelo bottom-up é mais eficaz para identificar problemas originados na formulação das políticas, revelando limitações políticas e institucionais dos formuladores — ou seja, deslocando o foco da responsabilidade para o campo decisório.

3.3.6 Avaliação

A avaliação de políticas públicas é uma fase essencial de análise e reflexão sobre os processos, resultados e impactos das ações governamentais. Trata-se de um momento em que se formulam perguntas centrais: os objetivos da política foram alcançados? Os grupos-alvo foram efetivamente beneficiados? A mudança social pretendida se concretizou?

Segundo Dunn (2004), a avaliação tem como principal função gerar informações sistemáticas sobre o desempenho de uma política, suas consequências diretas e indiretas, bem como suas possíveis falhas ou êxitos.

Nesse sentido, a avaliação não é apenas um procedimento técnico, mas um processo político e social de aprendizagem institucional. Como aponta Weiss (1998), ela contribui para a construção de conhecimento sobre a implementação e seus efeitos, além de influenciar decisões futuras. A partir da análise criteriosa de evidências, é possível reformular programas, ajustar estratégias e melhorar a alocação de recursos.

Para Rossi, Lipsey e Freeman (2004), avaliar significa também examinar a relação entre os objetivos propostos e os resultados efetivamente alcançados, identificando se a política foi útil, eficaz, eficiente e equitativa. Assim, a avaliação torna-se não apenas um instrumento de controle, mas também de aperfeiçoamento das políticas públicas e de fortalecimento da accountability democrática.

A avaliação representa a fase do ciclo de políticas públicas dedicada à análise do processo de implementação e do desempenho da política em relação aos objetivos propostos. Trata-se de um momento estratégico, em que se busca compreender o estado atual da política pública e o grau de redução do problema que motivou sua formulação. É, portanto, uma etapa

fundamental para a produção de feedback sobre as fases anteriores do ciclo, permitindo ajustes, correções e aprendizados institucionais.

Avaliar uma política pública envolve a definição de critérios, indicadores e padrões de desempenho. Os critérios funcionam como fundamentos lógicos que orientam escolhas e julgamentos, baseando-se em valores, prioridades e visões de mundo dos avaliadores ou das instituições responsáveis. São esses critérios que fornecem os parâmetros necessários para determinar se uma política foi bem-sucedida ou não, oferecendo subsídios objetivos e normativos para interpretar seus resultados e impactos.

Relativamente ao objetivo da pesquisa proposta nesta dissertação, podemos traçar um paralelo com a doutrina com a aplicação desses conhecimentos ao programa da CNH Popular, a partir da contribuição da fixação de critérios objetivos para a avaliação desta política pública que a um só tempo promove inclusão social, expande a cidadania e cria oportunidade para o desenvolvimento econômico:

- 1. Efetividade
- Critério: Grau de alcance dos objetivos propostos pela política.
- Indicador: Percentual de beneficiários aprovados em todas as etapas do processo de habilitação (teórica, prática e exames médicos).
- Padrão: Aprovação mínima de 80% dos inscritos com conclusão de todo o processo em até 12 meses.
- 2. Alcance e Cobertura
- Critério: Capacidade do programa de atingir os grupos sociais e geográficos definidos como prioritários.
- Indicadores:
 - Percentual de beneficiários por faixa de renda e pertencimento a grupos vulneráveis (ex: egressos do sistema prisional, beneficiários do Bolsa Família, estudantes da rede pública).
 - Número de municípios atendidos pelo programa.
- Padrão: Atendimento de pelo menos 90% das regiões administrativas do estado com distribuição equitativa de vagas entre os grupos prioritários.
- 3. Equidade
- Critério: Redução de desigualdades no acesso à habilitação.

- Indicador: Comparação entre as taxas de obtenção de CNH entre grupos vulneráveis contemplados e a população geral do estado.
- Padrão: Diminuição de pelo menos 30% da diferença histórica de acesso à CNH entre os grupos atendidos e a média estadual.
- 4. Eficiência
- Critério: Relação entre os recursos empregados e os resultados obtidos.
- Indicadores:
 - Custo médio por beneficiário habilitado.
 - Tempo médio de conclusão do processo.
- Padrão: Redução de custos unitários e conclusão do processo em no máximo 8 meses por beneficiário, com aproveitamento superior a 75%.
- 5. Satisfação dos Beneficiários
- Critério: Avaliação da experiência do usuário com o programa.
- Indicadores:
 - Índice de satisfação com o atendimento, infraestrutura e qualidade das aulas (teóricas e práticas).
 - Nível de confiança no processo seletivo e na transparência do programa.
- Padrão: Mínimo de 85% de avaliações positivas em pesquisa de satisfação.
- 6. Impacto Socioeconômico
- Critério: Transformações geradas na vida dos beneficiários após a obtenção da CNH.
- Indicadores:
 - Percentual de beneficiários que passaram a exercer atividades remuneradas utilizando o documento (ex: entregadores, motoristas de aplicativo, transporte alternativo).
 - Aumento de renda individual e familiar após a habilitação.
- Padrão: Pelo menos 40% dos beneficiários relataram inserção ou melhoria na condição de trabalho no prazo de um ano após a conclusão do programa.

Essa avaliação é uma contribuição da pesquisa, a fim de auxiliar os gestores na avaliação, aprofundamento e tomada de decisão para o aperfeiçoamento e expansão do programa.

Por fim, uma das dificuldades recorrentes nos esforços de avaliação de políticas públicas diz respeito ao tempo necessário para a maturação de seus efeitos. Conforme destaca Sabatier (1993), os impactos de uma política pública geralmente se tornam perceptíveis apenas

após um período de aproximadamente dez anos desde sua implementação. Isso ocorre porque políticas públicas requerem um intervalo significativo para que seus objetivos sejam assimilados pelos diferentes atores envolvidos, suas diretrizes sejam incorporadas às rotinas institucionais e, sobretudo, para que haja mudanças efetivas nos comportamentos e nas práticas sociais que elas pretendem influenciar.

Além disso, o momento da avaliação costuma ser marcado pela presença de múltiplos interesses em disputa. Usuários, partidos políticos, patrocinadores institucionais e econômicos, agências executoras e os próprios avaliadores frequentemente têm posições e expectativas divergentes sobre os resultados da política. Cada um desses grupos interpreta a efetividade da ação pública a partir de seus referenciais, experiências e agendas específicas, o que torna o processo de avaliação não apenas técnico, mas profundamente político e interpretativo.

As categorias eficácia, eficiência e efetividade são amplamente utilizadas na linguagem da avaliação de políticas públicas, por oferecerem parâmetros distintos, mas complementares, para analisar seu desempenho. A eficácia diz respeito ao grau em que os objetivos e metas previamente estabelecidos foram alcançados, ou seja, avalia se a política pública produziu os resultados esperados em termos formais (Cohen & Franco, 1993).

A eficiência, por sua vez, está relacionada à relação entre os recursos mobilizados e os produtos obtidos, medindo a produtividade da ação pública: quanto se conseguiu produzir com o que foi investido, em termos de tempo, orçamento, pessoal e infraestrutura. Já a efetividade vai além desses aspectos operacionais e analisa o impacto mais amplo da política sobre a realidade social, examinando em que medida ela promoveu transformações significativas nas condições de vida da população, especialmente no longo prazo. Esses três conceitos, quando utilizados de forma integrada, permitem uma avaliação mais abrangente da qualidade e relevância da ação governamental.

As avaliações de políticas públicas podem ser classificadas de acordo com dois critérios principais: o momento em que são realizadas e a natureza da análise empreendida. No que se refere ao tempo de realização, é comum dividir as avaliações em três tipos, conforme ocorrem antes, durante ou após a implementação da política.

O primeiro tipo, a avaliação ex ante, é realizada antes da implementação, com o objetivo de subsidiar a fase de formulação da política pública. Seu foco é analisar a pertinência da proposta e orientar decisões sobre se e como ela deve ser executada (COHEN & FRANCO, 1993). Geralmente, assume a forma de diagnósticos sociais, institucionais ou territoriais,

avaliando, por exemplo, as condições de vida da população-alvo ou a capacidade administrativa para implementação.

O segundo tipo é a avaliação *in itinere*, que ocorre durante a execução da política. Seu papel é realizar o monitoramento contínuo dos processos, fornecendo informações úteis para ajustes operacionais e aperfeiçoamento da implementação (SECCHI, 2015). Trata-se de uma ferramenta estratégica para o acompanhamento e a correção de desvios ao longo da trajetória da política.

Por fim, a avaliação *ex post* é conduzida após a conclusão da implementação. Por sua natureza retrospectiva, ela permite uma análise mais abrangente dos resultados e impactos, sendo especialmente útil para verificar os níveis de eficácia, eficiência e efetividade da política (DRAIBE, 2001). Esse tipo de avaliação contribui tanto para a prestação de contas quanto para o aprendizado institucional e a formulação de futuras intervenções públicas.

Quanto à sua natureza, as avaliações de políticas públicas podem ser classificadas em avaliações de processo, de resultados e de impacto, cada uma com foco específico:

(a) Avaliação de processo: concentra-se na análise dos procedimentos adotados para a concretização dos objetivos da política. Avalia-se, por exemplo, a estrutura normativa e regulatória, a qualidade e o uso dos recursos disponíveis, as práticas organizacionais, e o desenvolvimento das atividades planejadas. Esse tipo de avaliação busca verificar o grau de aderência entre os meios empregados e os fins pretendidos, ou seja, se os processos adotados são coerentes com os objetivos da política e se contribuem efetivamente para sua execução. Além disso, a avaliação de processo permite identificar gargalos operacionais e propor ajustes, estando fortemente associada à dimensão da eficiência. Apesar de parte da literatura, como Draibe (2001), reconhecer que ela pode ocorrer simultaneamente à implementação, autores como Secchi (2015) argumentam que ela é predominantemente posterior.

(b) Avaliação de resultados: tem como objetivo mensurar o grau de êxito da política em relação às metas estabelecidas, examinando até que ponto os objetivos foram efetivamente alcançados e quais foram os efeitos imediatos provocados. Está diretamente relacionada à noção de eficácia, pois se dedica a verificar a correspondência entre o que foi planejado e o que foi realizado (RAMOS & SCHABBACH, 2012).

(c) Avaliação de impacto: volta-se à análise das transformações sociais mais amplas geradas pela política, buscando identificar se houve mudanças significativas na realidade da população-alvo como consequência direta da intervenção. Essa avaliação está associada à efetividade e se caracteriza por sua complexidade metodológica, pois exige o isolamento, na

medida do possível, dos efeitos atribuíveis exclusivamente à política avaliada, desconsiderando outras variáveis externas que possam ter influenciado os resultados (RAMOS & SCHABBACH, 2012). Além disso, procura responder se as mudanças observadas são sustentáveis ao longo do tempo e se a política possui potencial de replicabilidade.

3.3.7 Extinção

Assim como os organismos vivos, as políticas públicas também possuem um ciclo de vida, que inclui sua concepção, crescimento, maturação e, eventualmente, sua descontinuidade ou extinção (Secchi, 2013). O estudo do término das políticas públicas passou a ganhar destaque especialmente a partir da década de 1970, quando, em diversos países desenvolvidos, políticas sociais vinculadas ao Estado de bem-estar começaram a ser revistas, reduzidas ou eliminadas em função de mudanças econômicas, ideológicas e institucionais. Esse movimento motivou a construção de uma base teórica voltada a compreender quando, como e por que políticas públicas são encerradas, reformuladas ou substituídas por outras (Bardach, 1976; Howlett & Ramesh, 2009).

Segundo Giuliani (2005), há três causas principais para a extinção de uma política pública: (1) o problema que justificava sua existência passa a ser percebido como solucionado; (2) os instrumentos que a sustentavam — leis, programas ou ações — são avaliados como ineficazes ou obsoletos; e (3) o problema original, ainda que não resolvido, perde relevância política e desaparece das agendas institucionais, tanto formais quanto informais. Essa última hipótese, conforme apontam Mény e Thoenig (1992), é frequentemente a mais comum, refletindo a natureza instável das prioridades políticas.

Além desses fatores, também existem políticas com prazo de validade previamente definido, criadas para enfrentar problemas emergenciais, transitórios ou específicos de determinado contexto. Nessas situações, a vigência da política é limitada por cláusulas legais ou por decisão discricionária do formulador (PETERS, 2015). A extinção, portanto, não é necessariamente um fracasso, mas pode representar o encerramento natural de uma ação planejada para ser temporária. Ainda assim, políticas que se encerram podem deixar legados, gerar aprendizados institucionais ou abrir caminho para novas estratégias públicas, constituindo parte importante da dinâmica evolutiva do ciclo das políticas públicas.

Com exceção das políticas criadas com prazo de validade previamente definido, a extinção de políticas públicas tende a ser um processo complexo e resistente. Diversos fatores contribuem para essa dificuldade, entre eles a resistência dos beneficiários diretos, que temem a perda de direitos adquiridos, a inércia institucional, que favorece a manutenção do status quo, o conservadorismo burocrático, que dificulta mudanças estruturais, além de obstáculos legais e dos elevados custos de reinicialização (start-up costs) associados à substituição por novas políticas. Como aponta De Leon (1978), essas barreiras tornam o encerramento de políticas muitas vezes mais difícil do que sua criação, sobretudo em contextos nos quais há redes de interesse consolidadas em torno da sua continuidade.

Políticas de caráter redistributivo, em particular, são especialmente difíceis de serem extintas devido ao elevado grau de conflito que provocam entre os grupos beneficiados e os que financiam a política. Basta imaginar os impasses políticos gerados por tentativas de revogar o pagamento do décimo terceiro salário ou de alterar a distribuição dos royalties do petróleo entre os entes federativos.

Já no caso das políticas distributivas, a resistência à extinção se explica, em parte, pelo argumento de Mancur Olson (2015), que demonstra como pequenos grupos organizados tendem a ser mais eficazes na defesa de seus interesses do que grandes coletividades difusas.

A partir dessa perspectiva, o Programa CNH Popular, idealizado e executado pelo DETRAN-CE, pode ser examinado como uma política pública que percorreu satisfatoriamente as etapas do ciclo proposto por Secchi. A inclusão do programa na agenda governamental estadual resultou do reconhecimento da necessidade de ampliar o acesso à habilitação para segmentos vulneráveis da população, especialmente jovens de baixa renda, egressos do sistema prisional e alunos da rede pública. Sua formulação traduziu-se em uma política com objetivos claros de inclusão social e mobilidade, alinhada aos princípios do direito ao desenvolvimento. A implementação, por sua vez, envolveu parcerias com autoescolas, critérios públicos de seleção e processos pedagógicos padronizados.

Por fim, a avaliação de resultados — com base em dados estatísticos, como a redução dos óbitos no trânsito e o aumento do acesso ao mercado de trabalho — indica que o programa tem cumprido seu propósito social e ampliado liberdades substantivas, em consonância com a abordagem de Amartya Sen.

4 O PROGRAMA CNH POPULAR DO DETRAN-CE: UMA FERRAMENTA DE GARANTIA DA LIBERDADE COMO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E POLÍTICO

4.1 O PROGRAMA CNH POPULAR E A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE

A convicção de Amartya Sen em promover a liberdade como uma realidade concreta, distante de meras enunciações meramente teóricas ou do desrespeito à legislação no cotidiano, oferece um caminho significativo e necessário para o atual debate. Essa perspectiva pode ser sintetizada nas lições de Norberto Bobbio, que destaca a questão primordial da concretização dos direitos: o desafio do nosso tempo é mais político do que jurídico ou filosófico.

Segundo Bobbio, em sua obra "A Era dos Direitos," a questão atual em relação aos direitos humanos não é tanto o seu reconhecimento, mas sim a sua proteção. Portanto, trata-se de um problema não apenas filosófico, mas também jurídico e, de forma mais ampla, político (BOBBIO, 1992).

Na visão de Amartya Sen (2000), a liberdade é um pilar essencial para o desenvolvimento e a busca de isonomia, pois a igualdade plena entre indivíduos nunca seja completamente alcançável. Neste cenário, o Estado desempenha um papel crucial na ampliação das liberdades reais. Isso pode ser feito por meio de políticas públicas implementadas e pela garantia dos direitos conferidos aos cidadãos.

Nenhum outro ator pode desempenhar um papel mais significativo do que o Estado. Portanto, é essencial a sua participação ativa na ampliação e proteção dos direitos, que são a base da legitimidade do Estado democrático de direito desde sua origem.

Para Sen (2010), o principal foco do debate é a busca pelo aprimoramento do bem-estar humano, reconhecendo a importância das liberdades, que se complementam e se fortalecem mutuamente. Esse bem-estar não precisa ser alcançado exclusivamente por meio de políticas assistencialistas, evitando o risco de transformar seus beneficiários em meros receptores passivos. Válida a sua lição ao arrematar que “com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros” (SEN, 2000).

A teoria das capacidades, desenvolvida por Amartya Sen, fornece diretrizes essenciais para que o Estado possa promover efetivamente as capacidades humanas. Sen desempenhou um papel importante na criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), amplamente adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma ferramenta para avaliar e mensurar as políticas de desenvolvimento dos países.

Os Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH), publicados anualmente, servem como referência para políticas de investimento e financiamento, tanto internas quanto internacionais. Com base em fundamentos filosóficos e políticos inspirados na teoria de John Rawls, Sen oferece uma visão crítica da Teoria da Justiça. Ele argumenta que, apesar de ser uma das mais influentes, a teoria de Rawls não aborda plenamente questões significativas relacionadas aos problemas de justiça (CAVALCANTE; TREVISAM, 2019).

Nussbaum, por sua vez, utiliza a abordagem das capacidades como base filosófica para defender as garantias humanas essenciais, sempre respeitando a dignidade humana (NUSSBAUM, 2013). O argumento de que a maneira mais eficaz de garantir o mínimo existencial é adotar uma teoria que se concentra nas capacidades humanas, ou seja, não que cada pessoa seja capaz de fazer e ser. Com isso, Nussbaum propõe uma lista de capacidades que oferece condições genuinamente humanas aos indivíduos, estabelecendo um nível mínimo necessário para uma compreensão mais completa de justiça.

Para Nussbaum, uma sociedade só pode ser considerada justa para garantir os direitos e as proteções de todos os seus cidadãos, garantindo um patamar mínimo de justiça social. Por isso, as capacidades são vistas como interdependentes e homologadas com o conceito de justiça social (NUSSBAUM, 2013).

O enfoque das capacidades não pretende fornecer uma explicação completa da justiça social. Não diz nada, por exemplo, sobre como a justiça trata desigualdades acima do nível mínimo. É uma explicação do mínimo de garantias sociais centrais e é compatível com diferentes visões sobre como lidar com questões de justiça e distribuição que surgiriam uma vez que todos os cidadãos estivessem acima do nível mínimo. Tampouco insiste que essa lista de direitos seja uma explicação exaustiva da justiça política; pode haver outros valores políticos importantes, estreitamente conectados com a justiça, e que ela não incluiu em seu esquema (NUSSBAUM, 2013).

É diante deste cenário, que se pode fazer uma interconexão com o desenvolvimento com ideal libertador e creditado nas capacidades dos indivíduos traçando um verdadeiro

paralelo com o programa CNH POPULAR, executado pela autarquia de trânsito do Estado do Ceará.

Para melhor compreensão, importante o registro algumas informações e dados que nortearam o *design* do programa.

De acordo com os dados divulgados pelo Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE⁷, em 2022, o Estado do Ceará tem uma população residente de 8.794.957 habitantes, com 2,687 milhões residindo na capital do Estado. O índice de desenvolvimento humano é de 0,734, sendo considerado um IDH médio. Já o rendimento mensal domiciliar per capita é de R\$ 1.166 (um mil cento e sessenta e seis reais).

Com base nas informações divulgadas pelo Detran-CE, em setembro de 2024, o número total de condutores habilitados no Estado é de 2.605.027, sendo 1.216.999, somente cidade de Fortaleza – CE, ou seja, aproximadamente 46,71% dos condutores são residentes na Capital do Estado e 53,28% nos demais 183 cearenses. Do total de condutores⁸, 66,95% são do gênero masculino e 33,05% do gênero feminino.

A frota de veículos⁹ no Estado, sendo dados divulgados pelo DETRAN-CE, no mês de setembro de 2024, é atualmente é 3.884.439, sendo na Capital 1.283.512, correspondente a 33,04%, e no interior 2.600.927, o que corresponde a 66,96%.

Segundo dados da autarquia estadual de trânsito, conduzir o veículo sem habilitação é atualmente a décima maior causa de autuação de infração às regras de trânsito.

Neste cenário, surgiu o Programa CNH Popular do Detran-CE, criado pela Lei Estadual nº 14.288-A, de 27 de janeiro de 2009, como uma iniciativa do Departamento Estadual de Trânsito do Ceará (Detran-CE) que visa democratizar o acesso à primeira Carteira Nacional de Habilitação (CNH) para grupos vulneráveis, tais como: indivíduos inscritos no CadÚnico, estudantes da rede pública estadual, pessoas egressas do sistema penitenciário e pessoas portadoras de deficiência física.

Este programa se insere no contexto das políticas públicas de inclusão social e econômica, dentro de vários feixes de atuação, ao facilitar a mobilidade e, consequentemente,

⁷ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/panorama>

⁸ <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.detran.ce.gov.br/wp-content/uploads/2024/10/06-HabilitadosporMunicipios-Genero-set2024.pdf>

⁹ <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.detran.ce.gov.br/wp-content/uploads/2024/10/01-FROTA-POR-TIPO-SET2024.pdf>

ampliar as oportunidades de emprego, melhoria da qualidade de vida dos beneficiários e a diminuição dos riscos de acidentes de trânsito.

Lançado com o objetivo de proporcionar igualdade de oportunidades, potencializar as capacidades dos indivíduos e facilitar a inserção social e econômica, o Programa CNH Popular do Detran-CE foi concebido para atender a população de baixa renda e pessoas vulneráveis que, de outra forma, não teriam condições de arcar com os custos do processo de primeira habilitação. O programa oferece isenção de todas as taxas relacionadas ao processo de obtenção da primeira CNH, incluindo exames médicos, psicotécnicos, aulas e exames teóricos e práticos, e a própria emissão do documento.

Os principais objetivos a serem alcançados pelo programa são:

1. Inclusão Social e Econômica: Proporcionar aos beneficiários a possibilidade de obter a primeira CNH, o que amplia suas chances de inserção no mercado de trabalho e melhora sua mobilidade urbana e rural.

2. Redução das Desigualdades: Contribuir para a redução das desigualdades sociais ao facilitar o acesso a um documento essencial para muitas atividades econômicas.

3. Promoção da Cidadania: Integrar indivíduos de baixa renda ao sistema formal de trânsito, promovendo a cidadania e o cumprimento das leis de trânsito.

4. Segurança no Trânsito: Aumentar o número de condutores legalmente habilitados, contribuindo para a segurança viária.

5. Diminuição dos acidentes de trânsito: estudos elaborados pelo próprio Departamento de Trânsito, demonstram que muitos condutores de veículos não possuem habilitação legal. Justamente em razão dessa ausência de habilitação, há uma enorme quantidade de condutores que dirigem pelas vias públicas sem o conhecimento básico das regras de trânsito e de direção defensiva, o que ocasiona acidentes de trânsito. A proposta da CNH Popular é também permitir que estes condutores possam se regularizar e aprimorar seus conhecimentos em matéria de trânsito, modificando a realidade social em que estão inseridos, primando-se por uma trânsito com mais segurança e urbanidade.

O perfil socioeconômico dos beneficiários do Programa CNH Popular do Detran-CE revela que a maioria dos participantes pertence a famílias de baixa renda, com uma renda familiar média de até dois salários-mínimos. Grande parte dos beneficiários reside em áreas periféricas e rurais, onde o acesso ao transporte público é limitado e a posse de uma CNH pode abrir novos horizontes de oportunidades de trabalho, especialmente em setores como transporte, entregas e serviços.

As motivações para participar do programa incluem a busca por melhores oportunidades de emprego, a necessidade de melhorar a mobilidade pessoal e familiar, e a aspiração de legalizar sua situação como motoristas. Muitos beneficiários relataram que a CNH era um sonho distante devido aos altos custos envolvidos no processo de habilitação e que com o programa o sonho se tornou realidade.

Para garantir que o programa atenda aos mais necessitados, foram estabelecidos critérios de elegibilidade na Lei estadual de criação. Vejamos:

- I - Beneficiários do Programa Bolsa Família, criado pela Lei Federal nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004;
- II - Alunos matriculados há mais de 06 (seis) meses na rede pública de ensino fundamental e médio, bem como em cursos públicos profissionalizantes, e que comprovem bom desempenho escolar;
- III - Pessoas egressas e liberadas do sistema penitenciário, de acordo com os requisitos estabelecidos em Portaria da Superintendência do DETRAN/CE;
- IV - Portadores de deficiência física.

Além disso, é necessário que o beneficiário seja residente em algum dos 184 (cento e oitenta e quatro) município do Estado do Ceará.

Em relação ao grupo estudantil, há exigência de comprovação de escolaridade mínima, como estar matriculado ou ter concluído o ensino médio. A lei de criação do programa, prevê ainda que poderão utilizar-se dos benefícios os alunos que estejam matriculados há mais de 6 (seis) meses, bem como no período de até 1 (um) ano após a conclusão dos respectivos cursos. É a chamada CNH estudantil.

O processo de inscrição é feito, exclusivamente de forma *online*, pelo próprio sítio oficial¹⁰ na rede mundial de computadores da autarquia estadual de trânsito, onde os candidatos preenchem um formulário com informações pessoais e comprovam a elegibilidade.

Para o ano de 2025, o Detran-CE lançou mais uma nova edição do programa, dessa vez todo reformulado em um processo constante de aprimoramento, no intuito de deixar o

¹⁰ <https://www.detran.ce.gov.br/>

programa mais fluído quanto à sua execução. O objetivo, de fato, é aumentar a execução do programa, possibilitando uma maior entrega de CNH.

A previsão, para o ano de 2025, são de 25 (vinte e cinco) mil vagas, sendo 5.000 (cinco) mil para a capital do Estado, Fortaleza, e 20.000 (vinte mil) contemplando os demais 183 (cento e oitenta e três) municípios do interior cearense, distribuídas proporcionalmente de acordo com o critério de número de habitantes.

O processo tem início com o anúncio da disponibilização das vagas para os candidatos que se submetem a um processo de inscrição, ou seja, processo de seleção que leva em conta a veracidade das informações fornecidas e a adequação aos critérios estabelecidos pela lei estadual de regência do programa.

Importante destacar que, de modo a assegurar a checagem das informações dos candidatos, considerando que somente para a edição do ano de 2025 são 25 (vinte e cinco mil) beneficiários do programa, e de modo a conferir maior integridade dos dados, o Detran/CE mantém instrumentos de cooperação técnica com outros órgãos e entidades.

É o caso, por exemplo, do convênio mantido com a Secretaria da Proteção Social – SPS do Estado do Ceará, que detém as informações referente ao cadastro único (CadÚnico¹¹). Segundo informações¹² contidas no sítio da SPS/CE, esse cadastro “é um banco de dados que permite ao governo saber quem são e como vivem as famílias de baixa renda no Brasil.” Consiste num instrumento de consulta usado para a inclusão de famílias em programas sociais de diversas políticas de governo em todas as esferas.”

Para se inscrever no CadÚnico, conforme orientações da SPS/CE, é necessário que um membro da família assuma a responsabilidade de fornecer as informações de todos os membros ao entrevistador. Essa pessoa, conhecida como Responsável pela Unidade Familiar (RUF), deve ter no mínimo 16 anos e, preferencialmente, ser mulher. O CadÚnico é um instrumento fundamental para o planejamento e a implementação de políticas públicas voltadas às famílias de baixa renda no Brasil.

¹¹ Criado pela Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que em seu art. 6º-F dispõe o seguinte: Art. 6º-F Fica instituído o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), registro público eletrônico com a finalidade de coletar, processar, sistematizar e disseminar informações para a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda, nos termos do regulamento.

¹² <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.sps.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2024/06/APRESENTACAO-CAP-TRANSF-REND-COND-ATEND-ACOMP-FERRAMENTAS-DE-GESTAO-ALT-2024-Site-1.pdf>

É com base nestas informações compartilhadas pela SPS/CE que o Detran/CE checa se os candidatos realmente integram o CadÚnico e estão aptos a seguir para as próximas fases do programa.

Relativamente aos alunos da rede pública estadual, o Detran/CE mantém interlocução com a Secretaria da Educação do Estado do Ceará (SEDUC), a fim de que possa selecionar os estudantes das unidades escolares estaduais aptos a participarem do programa. Neste caso, o programa atende pelo nome de CNH Estudantil e propicia aos estudantes da rede pública estadual a participação no programa, com foco em alunos com bom desempenho escolar e frequência superior a 80% e alunos de unidades de Educação para Jovens e Adultos (EJA).

A inclusão de estudantes da rede pública estadual como beneficiários do Programa CNH Popular do DETRAN-CE é uma política pública de grande relevância quando comprovada sob o enfoque referencial de Martha Nussbaum. A filósofa defende que uma sociedade justa deve garantir a todos os seus membros um conjunto mínimo de capacidades que lhes permitam uma vida digna e plena. Entre essas capacidades fundamentais, destacam-se a mobilidade, a autonomia e a participação ativa na sociedade.

Nussbaum argumenta que o verdadeiro desenvolvimento humano não se limita ao crescimento econômico, mas está intrinsecamente ligado à ampliação de capacidades que possibilitam aos indivíduos exercerem escolhas casuais em suas vidas. Nesse contexto, a inclusão de estudantes da rede pública no Programa CNH Popular tem um papel essencial, pois oferece a esses jovens uma oportunidade de desenvolver capacidades que muitas vezes são negadas por barreiras econômicas e sociais. A concessão da carteira de habilitação proporciona mais do que a simples possibilidade de dirigir um veículo; ela abre portas para oportunidades de trabalho, acesso à educação e serviços, e facilita a participação ativa na vida comunitária.

A abordagem de Nussbaum (2013) enfatiza que a mobilidade é um direito que transcende a posição física, pois está diretamente associada à liberdade de agir e participar da vida social. Quando estudantes de escolas públicas têm acesso à CNH de forma gratuita, isso lhes permite desenvolver sua autonomia, ganhar maior independência e explorar novas oportunidades que contribuem para seu crescimento pessoal e profissional. Essa política pública, portanto, não apenas responde a uma necessidade prática, mas também fortalece a capacidade desses jovens de aspirarem e realizarem seus objetivos, promovendo uma inclusão mais ampla e eficaz.

Além disso, Nussbaum (2013) destaca a importância da igualdade de oportunidades como um aspecto crucial da justiça. A inclusão de estudantes da rede pública no programa reflete um compromisso do Estado em nível de condições de partida, garantindo que jovens de contextos socioeconômicos mais vulneráveis possam ter acesso a meios que ampliem suas capacidades. Essa medida é uma forma de empoderamento, que permite que esses indivíduos superem as limitações impostas pela desigualdade e contribuam de maneira mais ativa e significativa para a sociedade.

Portanto, a inclusão de estudantes da rede pública estadual como beneficiários do Programa CNH Popular do DETRAN-CE, à luz da abordagem de Martha Nussbaum, é uma iniciativa que vai além da concessão de um benefício. É uma afirmação de valor intrínseco de cada indivíduo e do direito de todos a uma vida de dignidade e oportunidades. Ao expandir as capacidades desses jovens, essa política pública contribui para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa, onde todos possam participar de forma plena e exercer seu potencial humano.

Por sua vez, em relação aos egressos do sistema penitenciário, a autarquia de trânsito do Ceará exige que o candidato apresente uma certidão emitida pela Secretaria da Administração Penitenciária e Ressocialização do Estado do Ceará (SAP), informando a situação do egresso. Importante esclarecer que a SAP é um órgão do governo do Estado do Ceará que detém como missão¹³, conforme consta em seu sítio na rede mundial de computadores, “Gerenciar o sistema penitenciário, em conformidade com a Lei, proporcionando o cumprimento da execução penal de forma eficiente, garantindo a segurança e a dignidade das pessoas no âmbito do sistema prisional”.

Embora não seja o escopo dessa pesquisa, cabe registrar a expressão egressos prisionais refere-se a pessoas que já passaram por um período de privação de liberdade. Essa definição está prevista na Lei de Execução Penal (LEP) nº 7.210, de 11 de julho de 1984, especificamente em seu art. 26, que estabelece: "Considera-se egresso para os efeitos desta lei: I) o liberado definitivo, pelo prazo de um ano a contar da saída do estabelecimento; II) o liberado condicional, durante o período de prova" (Lei n. 7.210, 1984).

A inclusão dos egressos do sistema prisional como beneficiários do Programa CNH Popular do DETRAN-CE reveste-se de grande importância, tanto do ponto de vista social quanto econômico. O programa, que visa facilitar o acesso à habilitação de condutores para

¹³ <https://www.sap.ce.gov.br/institucional/>

pessoas de baixa renda, cumpre um papel significativo na promoção da mobilidade social e na garantia de direitos fundamentais, como o direito à liberdade de circulação e à participação plena na sociedade.

Para os egressos, essa inclusão representa mais do que a obtenção de um documento. É uma oportunidade concreta de reintegração social e econômica, um passo essencial na superação do estigma que muitas vezes os acompanha após o cumprimento de suas penas. A habilitação, ao possibilitar maior inserção no mercado de trabalho – seja em atividades que exigem condução de veículos ou em empregos que exigem deslocamentos mais simples e rápidos – contribui diretamente para a construção de uma nova trajetória de vida, pautada pela autonomia e pela cidadania.

À medida que se alinha à perspectiva de políticas públicas que buscam não apenas punir, mas também promover a reintegração e o desenvolvimento de capacidades individuais, conforme preconizado por autores como Amartya Sen e Martha Nussbaum. Essas políticas, quando bem-sucedidas, ajudam a combater a reincidência, pois oferecem aos egressos novas perspectivas e meios de sustento que reduzem a vulnerabilidade ao retorno à criminalidade.

Além disso, a inclusão no Programa CNH Popular reforça o compromisso do Estado com a justiça social, ao reconhecer que a ressocialização efetiva passa pela eliminação de barreiras que impedem o pleno exercício da cidadania. O acesso à habilitação, como recurso facilitador de mobilidade, torna-se um instrumento que contribui para a dignidade e para a construção de uma vida autossuficiente, reforçando o papel do Estado em garantir que todos os cidadãos, inclusive os egressos, tenham oportunidades equivalentes de profundidade de suas trajetórias.

Portanto, incluir egressos como beneficiários do Programa CNH Popular é um passo importante para ampliar as políticas de mobilidade e inclusão social, oferecendo a essas pessoas a chance de reconstruir suas vidas de maneira digna e contribuir para uma sociedade de forma produtiva e responsável.

Outro importante feixe de atuação do programa CNH Popular é a previsão de participação de pessoa portadora de deficiência (PCD). PCD é a sigla para pessoa com deficiência, e refere-se a qualquer pessoa que tenha uma limitação de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial. O termo é usado para identificar colaboradores que apresentam deficiência visual, motora, mental ou auditiva.

Para o ano de 2023, a Portaria nº 1525, de 18 de outubro de 2023, editada pelo Superintendente do DETRAN/CE, prevê textualmente em seu art. 7º, a contemplação do PCD para o mencionado programa, desde que a deficiência não impeça a obtenção da CNH. Neste caso, o interessado deverá apresentar no ato da sua inscrição laudo pericial elaborado por médico que comprove a sua condição.

A previsão de inclusão de pessoas com deficiência (PCD) como beneficiárias do Programa CNH Popular do DETRAN-CE reveste-se de uma importância profunda quando comprovada sob o enfoque teórico de Amartya Sen, que desenvolveu a teoria das capacidades como uma abordagem para avaliar e promover o desenvolvimento humano. Essa perspectiva vai além das métricas econômicas tradicionais e busca entender a real liberdade que os indivíduos têm para fazer escolhas significativas e viver de acordo com o que valorizam.

Argumentamos que a verdadeira justiça social só é alcançada quando todos os indivíduos têm acesso às oportunidades possíveis para desenvolver plenamente suas capacidades e participar ativamente da sociedade. Sob essa ótica, a mobilidade é vista como uma capacidade essencial, pois permite que as pessoas exerçam sua autonomia e alcancem outros direitos fundamentais, como educação, trabalho e lazer. Para as pessoas com deficiência, a inclusão em programas como a CNH Popular não apenas garante o direito à mobilidade, mas também promove sua independência e empoderamento, elementos essenciais para uma vida digna e plena.

A inclusão de PCDs no Programa CNH Popular do DETRAN-CE reflete um compromisso com a ampliação de liberdades substantivas, conforme preconizado pelo Sen. Essa inclusão permite que as barreiras enfrentadas por pessoas com deficiência vão além das limitações físicas e estruturais; elas também incluem dificuldades no acesso a oportunidades que possam lhes garantir uma vida mais integrada e integrada socialmente. Oferecer a chance de obter uma carteira de habilitação gratuitamente é um passo concreto para reduzir essas barreiras, proporcionando aos PCDs mais uma forma de exercer sua liberdade de escolha e ação.

Esse programa contribui para que as pessoas com deficiência tenham mais controle sobre suas vidas e possam participar de maneira mais ativa no mercado de trabalho e em outras esferas sociais. Quando o Estado adota medidas que ampliam o acesso aos direitos fundamentais como a mobilidade, ele está efetivamente promovendo um ambiente onde as pessoas, independentemente de suas limitações, possam desenvolver plenamente suas capacidades. Essa abordagem é vital para garantir uma sociedade mais inclusiva e justa, em que

as pessoas com deficiência não recebam vistas apenas sob a ótica da carência ou vulnerabilidade, mas como cidadãos plenos que têm o direito e a capacidade de contribuir para o bem-estar coletivo.

Portanto, a inclusão de PCD no Programa CNH Popular do DETRAN-CE vai ao encontro da proposta de Amartya Sen de focar em políticas públicas que realmente ampliam as liberdades e capacidades dos indivíduos. É uma medida que transcende a simples concessão de um benefício; ela representa um reconhecimento da dignidade e do potencial de cada pessoa, fortalecendo o princípio de que uma sociedade desenvolvida é aquela que possibilita a todos, sem abordagens, as condições para viver de forma plena e digna.

Todas as informações acima são checadas e aqueles que atendem a todos os requisitos são convocados para iniciar o processo de habilitação. Essa é, portanto, a primeira fase do programa e envolve o procedimento de inscrição e verificação de informações, por meio de conferência documental e consulta em bases de dados oficiais do governo do Estado do Ceará e do governo federal.

4.1.1 O funcionamento do programa

Cada edição do programa é planejada para execução anual, com previsão de recursos financeiros próprios Detran-CE, destacados do seu orçamento público.

Para se ter uma noção do montante de recursos públicos envolvidos, para o ano de 2025, foram destacados do orçamento do DETRAN-CE a importância aproximada de R\$ 30.000,00 (trinta milhões de reais), para a execução do programa. Um valor considerável para fazer frente a um programa de enorme envergadura social e que é executado em todos os 184 (cento e oitenta e quatro) municípios do Estado do Ceará.

Logo após a inscrição e seleção que verifica a veracidade das informações, os candidatos selecionados realizam agendamento para abertura do processo de habilitação nos centros de formação de condutores (CFC) credenciados para a execução do programa pelo Detran-CE.

Segundo dados do próprio DETRAN-CE, atualmente são credenciados 357 (trezentos e cinquenta e sete) Centros de Formação de Condutores em todo o Estado.

Hodiernamente, a Resolução nº 789/2020 do CONTRAN estabelece as normas e procedimentos para a formação de condutores de veículos automotores no Brasil. Esta resolução é a base legal para a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação (CNH).

Em seguida, são realizados exames médicos e psicológicos nas clínicas também credenciadas pelo Detran-CE para avaliar suas condições físicas e psicológicas para dirigir. Segundo informações da autarquia, atualmente são 124 (cento e vinte e quatro) clínicas credenciadas que realizam estes exames e que, além de observarem as exigências contidas na Resolução CONTRAN nº 789/2020 devem seguir as disposições contidas na Portaria 182 do DETRAN-CE.

Para o ano de 2025, o Detran-CE publicou edital com as regras básicas do programa, de modo a disciplinar a partir de informações claras e prévias as regras do programa para a edição deste ano aos interessados.

O Detran-CE fez ainda publicar edital nº 002/2025 de chamamento público para a contratação de clínicas médicas e psicológicas para atuarem junto ao programa, bem como para a contratação dos Centros de Formação de Condutores. Importante destacar que somente podem participar do programa as clínicas médicas e psicológicas que já são credenciadas pela autarquia de trânsito.

Aqui um registro importante é a cooperação mantida entre o Detran-CE e o Sindicato dos Centros de Formação de Condutores - SINDCFCS, outrora denominadas autoescolas. O SINDCFCS é um colaborador estratégico e apoiador do programa, sendo responsável por manter importante e estreito canal de interlocução entre o Detran-CE e os CFC.

Após a inscrição e da checagem das informações, bem como a realização de cada processo junto ao CFC e a realização dos exames de avaliação psicológica, aptidão física e mental de cada candidato, a execução do programa continua com a realização de aulas teóricas e práticas sobre legislação de trânsito, direção defensiva, primeiros socorros e meio ambiente, de acordo com o art. 147 do Código Brasileiro de Trânsito – CTB¹⁴ e as disposições contidas na Resolução nº 789 da Secretaria Nacional de Trânsito – SENATRAN.

¹⁴ O art. 147, do CTB, disciplina o processo de formação dos condutores: Art. 147. O candidato à habilitação deverá submeter-se a exames realizados pelo órgão executivo de trânsito, na ordem descrita a seguir, e os exames de aptidão física e mental e a avaliação psicológica deverão ser realizados por médicos e psicólogos peritos examinadores, respectivamente, com titulação de especialista em medicina do trânsito e em psicologia do trânsito, conferida pelo respectivo conselho profissional, conforme regulamentação do Contran: (Redação dada pela Lei nº 14.071, de 2020) (Parte promulgada pelo Congresso Nacional) (Vide Lei nº 14.071, de 2020). I - de aptidão física e mental; II - (VETADO); III - escrito, sobre legislação de trânsito; IV - de noções de primeiros socorros, conforme regulamentação do CONTRAN; V - de direção veicular, realizado na via pública, em veículo

Após aprovação no exame de prova teórica, os candidatos se submetem a aulas práticas de direção e depois de cumprirem a carga mínima legal, 20 (vinte) horas de direção prática para as categorias A e B, são submetidos ao exame de prova prática e quando aprovados é emitida a CNH sem custos ao beneficiário.

Depois de concluídas todas as fases do programa, o cidadão recebe gratuitamente a CNH no seu endereço residencial, por meio de envio pelos correios, passando a estar habilitado na respectiva categoria.

Vale ressaltar que, de acordo com o art. 7º, da Lei Estadual nº 14.288-A, que instituiu o programa da CNH Popular, não se legitimam como beneficiárias às pessoas que tenham cometido crimes na condução de veículo automotor, previstos no Código de Trânsito Brasileiro - CTB, com sentença penal condenatória transitada em julgado.

4.1.2 A doação de capacete aos beneficiários do programa: nudge, arquitetura de escolha e paternalismo libertário

No campo da teoria comportamental, uma abordagem particularmente relevante é o "paternalismo libertário", desenvolvida por Thaler e Sunstein (2003). Essa abordagem é centrada no conceito de nudge, também proposto por esses autores, que combina aspectos normativos e prescritivos, ampliando a aplicação da economia para a formulação de políticas públicas.

Thaler e Sunstein abordam o conceito de nudge em seu livro homônimo de 2008. Nesse livro, eles analisam aspectos da tomada de decisão e identificam situações do cotidiano norte-americano onde são necessários "empurrões" ou "cutucadas" (nudges) para orientar determinadas escolhas que promovam o bem-estar, tanto em âmbito privado quanto público.

No caso do paternalismo libertário, a arquitetura de escolhas deve ser projetada para facilitar que indivíduos e a sociedade alcancem seus objetivos de bem-estar. Isso pode ser feito por meio de nudges, bem como fornecendo informações claras que correspondam à capacidade de racionalidade limitada das pessoas, conforme compreendida pelos autores.

da categoria para a qual estiver habilitando-se.

No caso do Detran-CE, com o advento da Lei Estadual nº 15.931, de 30 de dezembro de 2015, os candidatos aprovados com a CNH, para a categoria A, receberão gratuitamente um capacete. O benefício pode ser muito bem comparado a uma nudge, em matéria de política pública. Conhecidos como “empurrãozinhos”, os nudges se destacam por serem alternativas de baixo custo aplicáveis a diversas áreas, como a formulação de políticas públicas, questões ambientais e finanças públicas.

O benefício da doação gratuita da capacete promove maior segurança ao motociclista, minimizando os riscos de acidente nas vias e preservando a sua incolumidade física e a vida. O número de veículos com duas ou três rodas chega a impressionar. De acordo com os dados da frota de veículos informados pelo Detran-CE, atualizados até o mês de maio de 2024, a quantidade de motocicletas e motonetas representa 1.841.632 veículos, o que corresponde a 48,39% do total da frota.

Os desafios ainda são maiores quando o tema é relacionado à prevenção dos acidentes com motociclistas, grupos mais vulneráveis nas vias públicas, que representam significativamente uma elevada ocupação nos leitos hospitalares do Estado do Ceará. Segundo dados levantados pelo Jornal O Povo, “No Estado, os índices de mortes por acidentes de trânsito envolvendo motocicletas nos últimos anos apresentaram variações expressivas. Em 2020, foram registradas 620 mortes de motociclistas e, em 2021, foram contabilizadas 640. Em 2022, no entanto, o índice saltou para 792; um aumento de 27% em relação a 2020.”

Importante destacarmos alguns dados que também nortearam essa pesquisa. No ano de 2021, a frota de motocicletas e motonetas do Ceará era de 1,7 milhão de veículos, segundo o IBGE e de dados do Ministério da Infraestrutura. Este número é 85% maior do que em 2011. Outras informações apoiam a importante ação do governo de doação de capacetes, são elas: O Ceará tem a maior frota de motos do Nordeste; Fortaleza tem a quarta maior frota de motos do país, atrás apenas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte; Em 2022, 95% das cidades do Ceará tinham mais motos que carros.

Ao redor do mundo, governos, organizações do terceiro setor e empresas de impacto social estão adotando abordagens das ciências comportamentais para aumentar o impacto de políticas e serviços públicos. A doação do capacete pelo Detran-CE, aliado ao programa da CNH POPULAR, como uma estratégia é uma valiosa ferramenta que busca inspiração das ciências comportamentais para estimular condutas mais adequadas no trânsito.

O propósito certamente da doação do capacete aos beneficiários aprovados no programa está alinhado à boa prática de segurança no trânsito e a preservação de vidas, já que o capacete é também um item de segurança obrigatório para o motociclista.

4.1.3. Análise do impacto socioeconômico do programa CNH Popular sob a ótica da teoria das capacidades e da justiça

Doravante, passaremos a análise dos impactos sociais e econômicos advindos da execução do programa no Estado do Ceará.

O Programa CNH Popular do Detran-CE tem gerado resultados significativos desde sua implementação, no ano de 2009. O programa já entregou 172.030 (cento e setenta e duas mil e trinta) carteiras de habilitação desde o seu início, relativas às categorias A e B, segundo dados oficiais da autarquia estadual de trânsito, o que ampliou suas oportunidades de emprego, especialmente em setores que exigem a CNH, como transporte, entregas e serviços. Além disso, a inserção desses motoristas no sistema formal de trânsito contribuiu para a segurança nas vias e para a legalidade no trânsito.

Ainda em relação aos números oficiais do programa, do total de CNH entregues pelo programa, 92.043 (noventa e dois mil e quarenta e três) candidatos são oriundos do CadÚnico, correspondente a um percentual de 53,50% dos beneficiários. Já 142 candidatos são egressos do sistema penitenciários. E do total, 87.978 são do gênero feminino e 84.219 são do gênero masculino. Em relação ao número de PCD, somam a quantidade de 10.794.

O programa também promove a inclusão social, permitindo que pessoas de baixa renda, muitas vezes marginalizadas, tivessem acesso a um documento essencial para sua mobilidade e cidadania. Dessa forma, o Programa CNH Popular do Detran-CE exemplifica como políticas públicas bem estruturadas podem contribuir para a redução das desigualdades sociais e para o desenvolvimento socioeconômico.

A obtenção da primeira CNH por meio do programa tem um impacto significativo na qualidade de vida dos beneficiários. Conforme destacado por Amartya Sen em sua obra "Desenvolvimento como Liberdade" (1999), o desenvolvimento deve ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. A CNH amplia as "capacidades" dos beneficiários, permitindo-lhes acessar melhores oportunidades de emprego e participar mais plenamente da vida econômica e social.

Sen (2011) argumenta que a liberdade de mobilidade é fundamental para o desenvolvimento humano, pois permite que as pessoas exerçam outras liberdades, como a liberdade econômica e a liberdade política. A CNH proporciona essa liberdade de mobilidade, permitindo que os beneficiários se desloquem com maior facilidade e segurança, acessem mercados de trabalho mais amplos e melhorem suas condições de vida.

Segundo Sen (2011), a liberdade é um elemento central da vida humana, representando um dos aspectos mais valiosos da experiência de viver. Reconhecer a sua importância pode ampliar as preocupações e os compromissos em relação aos outros. A liberdade está intimamente ligada à possibilidade de perseguir objetivos e metas desejadas pelo indivíduo, assim como ao próprio processo de tomada de decisões. A combinação dessas duas perspectivas reforça a importância da liberdade e seu significado para a vida humana, destacando sua conexão com a abordagem das capacidades. A liberdade é a capacidade de escolher o que se valoriza e o que se deseja realizar. Já a capacidade é uma dimensão que oferece oportunidades para essa liberdade, permitindo que o indivíduo tenha liberdade de escolher e de concretizar suas escolhas.

É nesse contexto que se destaca a discussão sobre a viabilidade das políticas públicas sob a ótica da abordagem das capacidades. Conforme abordado por Sen, as capacidades representam o mínimo necessário para uma vida digna em sociedade. Nussbaum amplia essa visão ao propor uma lista de capacidades que se conecta diretamente com os direitos humanos. Essas referências oferecem uma base sólida para analisar a importância de formular políticas públicas capazes de atender verdadeiramente às necessidades mais fundamentais dos indivíduos.

Como destaca Nussbaum (2013), “a abordagem das capacidades é completamente universal: as capacidades em questão são importantes para todo e qualquer cidadão, em toda e qualquer nação, e cada pessoa deve ser tratada como um fim.” Com base nisso, entende-se que os estudos realizados por autores liberais igualitários, como Amartya Sen e Martha Nussbaum, são atualizados para o avanço das discussões sobre a prática da justiça nas sociedades. Esses estudos oferecem caminhos possíveis para a inclusão dos indivíduos, elemento essencial para a construção de uma sociedade justa.

Setores como transporte de cargas, transporte público, serviços de entrega e motoristas de aplicativos são algumas das áreas que mais podem absorver os novos habilitados. Esses empregos não apenas podem oferecer renda, mas também proporcionar maior estabilidade econômica, oportunidades de crescimento profissional e dignidade ao cidadão.

Além disso, a CNH pode contribuir para uma maior empregabilidade dos beneficiários, tornando-os mais competitivos no mercado de trabalho. A possibilidade de conduzir veículos amplia significativamente o leque de empregos disponíveis, especialmente em regiões onde o transporte público é deficiente.

O aumento do número de motoristas habilitados tem efeitos positivos na mobilidade urbana e rural. Beneficiários que antes dependiam exclusivamente de transporte público ou informal agora têm a capacidade de se deslocar de forma mais eficiente e independente. Isso não apenas melhora a qualidade de vida dos indivíduos, mas também contribui para uma maior fluidez no trânsito e um uso mais eficiente da infraestrutura de transporte.

A análise do impacto socioeconômico do Programa CNH Popular do Detran-CE confirma a relevância da iniciativa na promoção do direito ao desenvolvimento, conforme descrito por Amartya Sen (2010). Ao facilitar o acesso à mobilidade, o programa expande as liberdades e capacidades dos beneficiários, permitindo-lhes alcançar uma maior inclusão social e econômica.

O programa em si, traz ainda uma abordagem profunda relacionada ao princípio da felicidade como postulado universal. Presente na Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, o princípio da busca da felicidade tem sido aplicado tanto pela jurisprudência estrangeira quanto pela nacional para garantir o cumprimento de direitos fundamentais.

Embora a Constituição Federal não mencione explicitamente o princípio da busca pela felicidade, ela estabelece sua fonte primária: o princípio da dignidade da pessoa humana, que é elevado, pelo inciso III do art. 1º, como um dos fundamentos da República. A busca pela felicidade é um desejo universal que transcende a necessidade de estar expressamente contido em documentos escritos. Essa aspiração ultrapassa barreiras geográficas, culturais, sociais e econômicas.

Nas seções seguintes, serão discutidos os impactos socioeconômicos, além dos principais desafios enfrentados pelo programa, as oportunidades de melhoria e as recomendações para futuras políticas públicas, visando ampliar ainda mais os impactos positivos da CNH Popular no desenvolvimento humano e social.

4.1.3.1 Desafios na Implementação do Programa

O Programa CNH Popular do Detran-CE tem enfrentado uma série de desafios na sua implementação, que precisam ser superados para maximizar seu impacto positivo e alcançar seus objetivos de inclusão social e desenvolvimento econômico. A seguir, discutiremos os principais obstáculos identificados durante a pesquisa.

Para enfrentar os desafios estruturais e operacionais que ainda limitam o alcance do Programa CNH Popular, impõe-se a adoção de estratégias eficazes que potencializem seu impacto social. Nesse sentido, destacam-se algumas medidas fundamentais: a simplificação dos processos de inscrição e seleção, com o objetivo de torná-los mais acessíveis, intuitivos e compreensíveis para todos os candidatos, especialmente os provenientes de contextos de vulnerabilidade social; a ampliação da divulgação, por meio de campanhas informativas mais eficazes, direcionadas às comunidades locais e adaptadas aos diversos contextos culturais e territoriais do Estado; e a criação de sistemas de avaliação e monitoramento contínuos, que possibilitem a coleta e análise de dados empíricos, permitindo a realimentação da política pública com base em evidências concretas.

Nesse panorama, a inclusão digital se revela elemento central. Conforme argumenta Manuel Castells, em *A sociedade em rede* (2008), o acesso à informação e à conectividade tornou-se um novo determinante da cidadania e da inclusão social no século XXI. A exclusão digital, segundo o autor, não apenas marginaliza populações, como também aprofunda desigualdades já existentes.

Por isso, é indispensável que o Estado promova ações de alfabetização digital e melhoria da infraestrutura de acesso à internet em comunidades de baixa renda, bem como incentive os municípios do interior a implementar programas de capacitação digital voltados às camadas mais vulneráveis da população. Integrar essas dimensões ao desenho e à execução do Programa CNH Popular significa ampliar sua eficácia, fortalecendo-o como instrumento concreto de promoção do desenvolvimento humano e da cidadania plena na era digital.

Ao abordar esses desafios de forma sistemática, o Programa CNH Popular do Detran-CE pode ampliar seu alcance e eficácia, contribuindo de maneira ainda mais significativa para a inclusão social e o desenvolvimento econômico dos beneficiários. Na próxima seção, discutiremos as oportunidades de melhoria e expansão do programa, com base nas lições aprendidas e nas melhores práticas observadas.

Embora o Programa CNH Popular do Detran-CE enfrente vários desafios, ele também oferece inúmeras oportunidades para melhoria e expansão. Ao capitalizar essas oportunidades, o programa pode maximizar seu impacto positivo e contribuir de forma ainda mais significativa para a inclusão social e o desenvolvimento econômico. A seguir, discutimos algumas das principais oportunidades identificadas.

Estabelecer parcerias com empresas do setor privado, ONGs, sindicatos, e outras instituições públicas ou privadas pode criar sinergias e fortalecer o programa. Por exemplo, empresas de transporte e logística podem colaborar oferecendo estágios e oportunidades de emprego para os beneficiários recém-habilitados. ONGs e sindicatos, patronais ou de empregados, podem ajudar na divulgação do programa e no apoio aos candidatos durante o processo de inscrição.

Integrar o Programa CNH Popular com outras iniciativas de formação profissional pode aumentar ainda mais as oportunidades de emprego para os beneficiários. Cursos de qualificação em áreas relacionadas, como mecânica automotiva, logística e transporte, podem proporcionar habilidades adicionais que tornam os beneficiários mais competitivos no mercado de trabalho.

Para garantir que o programa alcance as áreas mais remotas e carentes, é fundamental expandir sua atuação regionalmente. Estabelecer centros de formação em localidades periféricas e rurais pode reduzir as desigualdades no acesso ao programa. Além disso, a implementação de unidades móveis de atendimento pode levar os serviços do Detran-CE a comunidades distantes.

Campanhas de conscientização mais abrangentes e direcionadas podem aumentar a participação no programa. Utilizar mídias sociais, rádio comunitária e parcerias com líderes comunitários pode ajudar a informar a população sobre os benefícios do programa e os procedimentos para inscrição. A conscientização também pode focar em esclarecer os requisitos e apoiar os candidatos na coleta da documentação necessária.

Estabelecer um sistema contínuo de monitoramento e avaliação permite identificar rapidamente as áreas que precisam de melhorias e ajustar as estratégias conforme necessário. Coletar feedback dos beneficiários e realizar pesquisas periódicas pode fornecer dados valiosos para o aprimoramento do programa. A análise de indicadores de desempenho e resultados pode ajudar a medir o impacto socioeconômico e orientar decisões futuras.

Focar na inclusão de grupos vulneráveis, como mulheres chefes de família e jovens em situação de risco ou ainda de microempreendedores pode ampliar ainda mais o alcance social do programa. Desenvolver módulos específicos de formação e adaptações necessárias para atender a esses grupos pode promover a equidade e a justiça social.

Ao aproveitar essas oportunidades, o Programa CNH Popular do Detran-CE pode não apenas aumentar seu impacto positivo, mas também servir como modelo para outras iniciativas de inclusão social e desenvolvimento em todo o Brasil. Na próxima seção, apresentaremos recomendações específicas para políticas públicas baseadas nas análises e insights obtidos ao longo deste estudo.

Para garantir que o Programa CNH Popular do Detran-CE continue a promover inclusão social e desenvolvimento como liberdade de forma eficaz, é necessário implementar políticas públicas que abordem os desafios identificados e aproveitem as oportunidades de melhoria e expansão. A seguir, são apresentadas recomendações específicas para fortalecer o programa e maximizar seu impacto.

Quanto ao aspecto da Expansão Regional e Acessibilidade, importante destacarmos o seguinte:

Recomendação: Expandir o alcance do programa para áreas rurais e periféricas, garantindo igualdade de acesso.

- Ação: Estabelecer centros de formação em localidades distantes e utilizar unidades móveis de atendimento.

- Impacto Esperado: Redução das desigualdades regionais e aumento da inclusão de comunidades carentes.

Relativamente ao Desenvolvimento de Programas Complementares, importante ressaltarmos:

Recomendação: Integrar o Programa CNH Popular com outras iniciativas de formação profissional e qualificação ou outros programas sociais do Governo Estadual e Federal. A exemplo disso, podemos mencionar a possibilidade de integração com outros programas do Governo do Estado do Ceará, como por exemplo, o novel programa denominado VaiVem¹⁵.

O VaiVem¹⁶ é um programa social do Governo do Ceará de transporte público gratuito (ônibus, metrô e vans) para deslocamento de cidadãos na Região Metropolitana de Fortaleza.

¹⁵ <https://www.vaivem.ce.gov.br/>

¹⁶ <https://www.vaivem.ce.gov.br/>

Na primeira fase do programa, foram beneficiados estudantes. Por sua vez, na segunda fase, estão sendo beneficiadas pessoas que estão em busca de emprego.

A finalidade do programa é trazer alívio financeiro para as famílias que mais precisam e promover a sustentabilidade das cidades.

Segundo os critérios¹⁷ estabelecidos pelo programa, a segunda fase contemplará os trabalhadores que estão sem emprego desde janeiro de 2023 e que: tenham mais de 18 anos; são beneficiários do Bolsa Família; Moram na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) e que estão procurando emprego em uma cidade da região metropolitana de Fortaleza diferente da que moram.

O beneficiário do programa receberá 10 (dez) bilhetes por mês e poderá usá-los nas linhas de ônibus, metrô e transporte complementar. A ideia é que o beneficiário possa se deslocar em dois trajetos, partindo, por exemplo da sua residência até um determinado destino com uma passagem de ida e o seu retorno com uma passagem de volta.

A proposta seria integrar o programa VaiVem com a CNH POPULAR, a fim de que o beneficiário deste último possa se beneficiar dos bilhetes, a fim de se deslocar, por exemplo, até a clínica médica e psicológica para a realização dos exames ou até mesmo até os centros de formação de condutores, que integram as fases no processo de formação para a obtenção da CNH.

Outra importante proposta seria integrar o programa CNH POPULAR aos programas de balcão de empregos de instituição como sistema S ou até mesmo do SINE/IDT, de modo a inserir o beneficiário do programa que já recebeu a sua CNH em postos de emprego, a partir da qualificação para habilitação.

Ou, ainda, quem sabe inserir o beneficiário em outras programas de qualificação e capacitação para outros cursos de habilitação, como transporte cargas indivisíveis ou perigosas.

- Ação: Oferecer cursos adicionais em áreas como mecânica automotiva, logística e transporte.

- Impacto Esperado: Beneficiários mais qualificados e com melhores oportunidades de emprego.

No que tange ao Monitoramento e Avaliação Contínua, importante destacar o seguinte:

¹⁷ A Lei nº 18.628, de 18 de dezembro de 2023, institui o Programa VaiVem Livre no Ceará, que garante a gratuidade de passagens de transporte público entre os municípios da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). O programa é gerido pela Agência Reguladora do Estado do Ceará (Arce).

Recomendação: Estabelecer um sistema robusto de monitoramento e avaliação para medir o impacto do programa e identificar áreas de melhoria.

- Ação: Coletar e analisar dados sobre a participação e os resultados dos beneficiários, além de realizar pesquisas periódicas.

- Impacto Esperado: Melhor compreensão dos resultados do programa e capacidade de fazer ajustes baseados em evidências.

Já em relação ao Foco em Grupos Vulneráveis, mister algumas considerações:

Recomendação: Desenvolver políticas específicas para incluir grupos vulneráveis, como pessoas com deficiência, mulheres chefes de família e jovens em situação de risco.

- Ação: Adaptar os processos e oferecer suporte adicional para atender às necessidades desses grupos.

- Impacto Esperado: Maior equidade e justiça social, com inclusão de indivíduos que enfrentam barreiras adicionais.

E, por fim, quanto à ampliação de parcerias estratégicas, sugere-se atentar para o seguinte:

Recomendação: Estabelecer parcerias estratégicas com o setor privado, ONGs e outras instituições públicas para fortalecer o programa.

- Ação: Firmar acordos de cooperação que possam fornecer recursos adicionais, oportunidades de estágio, emprego, e suporte logístico.

- Impacto Esperado: Sinergias que aumentam a eficácia do programa e proporcionam mais oportunidades para os beneficiários.

A implementação dessas políticas públicas não só beneficiará diretamente os participantes do programa, mas também contribuirá para um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável no estado do Ceará. Ao garantir que todos os cidadãos tenham acesso às ferramentas necessárias para melhorar sua mobilidade e suas oportunidades econômicas, o Detran-CE promoverá uma sociedade mais justa e equitativa.

5 CONCLUSÃO

Com base na dissertação “O Direito ao Desenvolvimento como Liberdade: uma análise da política pública do Programa CNH Popular do DETRAN-CE, propôs-se examinar o direito ao desenvolvimento na perspectiva da ampliação das liberdades substantivas e abordagem das capacidades humanas, conforme as teorias de Amartya Sen e Martha Nussbaum, a partir da análise do Programa CNH Popular do DETRAN-CE.

Partindo da premissa de que o desenvolvimento deve ser compreendido como um processo de expansão das capacidades humanas e da liberdade individual para alcançar uma vida digna, a pesquisa investigou em que medida a política pública em questão contribui para a inclusão social e econômica de grupos mais vulneráveis.

Metodologicamente, o estudo adotou uma abordagem qualitativa e exploratória, com análise documental e de dados públicos, voltando-se à compreensão do impacto social da política pública em questão.

Neste cenário, o Programa CNH Popular mostrou-se um instrumento eficaz de promoção da cidadania, ao permitir o acesso à habilitação veicular como meio de inserção no mercado de trabalho, desenvolvimento socioeconômico e reconhecimento da autonomia individual, especialmente para pessoas de baixa renda, estudantes da rede pública e egressos do sistema penitenciário.

Os resultados obtidos demonstram que o Programa CNH Popular contribui significativamente para a efetivação do direito ao desenvolvimento como liberdade, ao criar condições reais de acesso a oportunidades de trabalho e de melhoria das condições de vida dos beneficiários.

Os dados levantados evidenciam que a obtenção da CNH gratuita não apenas amplia a inclusão social, mas representa um instrumento relevante na trajetória de muitos participantes, ampliando suas possibilidades de escolha e promovendo sua integração social.

Observou-se, ainda, que a política pública analisada influencia diretamente na percepção de dignidade e pertencimento dos indivíduos contemplados, reforçando a ideia de que o desenvolvimento humano exige mais do que crescimento econômico — demanda, sobretudo, a remoção de obstáculos estruturais que limitam a liberdade de escolha e de ação.

Assim, constata-se que políticas como a CNH Popular possuem um papel estratégico no enfrentamento das desigualdades sociais e na construção de uma sociedade mais justa e democrática.

O estudo também traz contribuições importantes ao campo das políticas públicas e do direito ao desenvolvimento, ao propor uma análise concreta de uma ação estatal voltada à promoção da liberdade real dos indivíduos.

Ao aplicar o referencial teórico de Sen e Nussbaum ao caso do Ceará, a dissertação mostra como é possível avaliar a eficácia de uma política pública a partir de critérios normativos que consideram o bem-estar, a dignidade e a capacidade de agir dos beneficiários.

Além disso, ao identificar os efeitos positivos do programa na inclusão produtiva, na qualificação e na construção de trajetórias autônomas, o trabalho colabora com o debate sobre o papel do Estado na criação de condições para o florescimento humano.

No entanto, a pesquisa também identificou alguns desafios e limitações importantes. Entre eles, destacam-se os desafios estruturais decorrente da capilaridade do programa, a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de monitoramento e avaliação do programa, que permitam aferir de forma mais precisa seus resultados ao longo do tempo.

Diante dos achados, recomenda-se que futuras pesquisas aprofundem a análise dos impactos do Programa CNH Popular em diferentes dimensões da vida dos beneficiários, incluindo aspectos como autoestima, relações familiares, acesso à educação e participação política.

Seria igualmente relevante investigar a replicabilidade da política em outros estados brasileiros, considerando as particularidades socioeconômicas de cada região. Outra sugestão é que se explore o potencial do programa como ferramenta de ressocialização de egressos do sistema penitenciário, a partir de estudos qualitativos de caso.

Por fim, destaca-se a importância de políticas públicas pautadas na justiça distributiva e na promoção da equidade como instrumentos de transformação social. O Programa CNH Popular, como demonstrado, vai além da simples concessão de um documento — representa um mecanismo efetivo de ampliação da liberdade substantiva.

Em suma, o trabalho confirma que, quando orientado por valores de justiça social e respeito à dignidade, o Estado pode ser um agente promotor de liberdades e oportunidades para todos.

REFERÊNCIAS

AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. **Revista Agenda Política**, São Carlos, v. 3, n. 2, p. 12-42, 2015.

Disponível em:

<https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67>. Acesso em: 13 fev. 2025.

WALD, Arnaldo. O Direito ao desenvolvimento. **Revista da FALP**, [São Paulo], v. 3, p. 13-37, 2024. Disponível em: <https://hesketh.com.br/site/wp-content/uploads/2024/07/falp3-24b-Direito-ao-Desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2025.

BACHRACH, Peter; BARATAZ, Morton S. Two faces of power. **The American Political Science Review**, [Menasha, WI], v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962. Disponível em:

<https://www.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/bachrach.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2025.

BALERA, Wagner. **Declaração sobre o direito ao desenvolvimento anotada**. Curitiba: Juruá, p. 61, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro**: contribuições para a construção teórica e prática da jurisprudência constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BAXI, Upendra. A Evolução do direito ao desenvolvimento. In: SYMONIDES, Janusz (org.). **Direitos humanos**: novas dimensões e desafios. Brasília: UNESCO Brasil, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003. cap. 4, p. 139-160.

BIRKLAND, Thomas A. **An Introduction to the policy process**: theories, concepts and models of public policy making. 4. ed. New York: Routledge, 2016.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos direitos**. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. Política. In: BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Editora da UnB, 2002. v. 2. p. 954 -962.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
BOZEMAN, Barry; PANDEY, Sanjay K. Public management decision making: effects of decision content. **Public Administration Review**, [Washington, DC], v. 64, n. 5, p. 553-565, 2004. Disponível em: <https://asu.elsevierpure.com/en/publications/public-management-decision-making-effects-of-decision-content>. Acesso em: 13 fev. 2025.

BORZEL, Tanja A. What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance. **European Integration Online Papers**,

v. 1, n. 16, p. 1-28, 1997. Disponível em: <https://eiop.or.at/eiop/pdf/1997-016.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Diário Oficial da União, Brasília, 23 de setembro de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503.htm. Acesso em: 2 nov. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO (CONTRAN). **Resolução nº 789, de 18 de junho de 2020**. Consolida normas sobre o processo de formação de condutores de veículos automotores e elétricos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jun. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/conteudo-contran/resolucoes/resolucao7892020r.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. cap. 1, p. 1-50.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A Abordagem direito e políticas públicas no Brasil: quadros analíticos. **Revista Campo de Públicas: conexões e experiências**, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 93-127, 2023. Disponível em: https://www.trf3.jus.br/documentos/emag/Cursos/2023400057_-_Seminario_Demandas_Estruturais/2023.08.16_-_Revista_Campo_de_Publicas_-_A_abordagem_Maria_Paula.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025.

CAIRNEY, Paul. **Understanding public policy: theories and issues**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Os direitos humanos e o meio ambiente. In: SYMONIDES, Janusz (org.). **Direitos Humanos: novas dimensões e desafios**. Brasília: UNESCO Brasil, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003. cap. 5, p. 161-203.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 1).

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. Disponível em: <https://repository.law.wisc.edu/s/uwlaw/media/38664>. Acesso em: 13 fev. 2025.

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

CEARÁ. **Lei nº 14.288-A, de 06 de janeiro de 2009**. Institui, no âmbito do Poder Executivo do Estado do Ceará, vinculado à Secretaria de Infra-Estrutura, por intermédio do DETRAN/CE, o Programa Popular de Formação, Educação, Qualificação e Habilitação Profissional de Condutores de Veículos Automotores. Diário Oficial do Estado. Fortaleza, 27 jan. 2009. Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2009/14288A.htm>. Acesso em: 30 jun. 2024.

CEARÁ. **Lei Nº 15.931, de 29 de dezembro de 2015**. Autoriza o Departamento Estadual de Trânsito Do Estado do Ceará – DETRAN/CE, a doar capacete aos beneficiários da LEI Nº 14.288-A, DE 6 DE JANEIRO DE 2009, aprovados na Categoria A. Diário Oficial do Estado. Fortaleza, 30 dez. 2015. Disponível em: <https://bela.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/viacao-transportes-desenvolvimento-urbano/item/4238-lei-n-15-931-de-29-12-15-d-o-30-12-15>. Acesso em: 30 jun. 2024.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. **Participation in American Politics**: the dynamics of agenda-building. 2nd ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A Garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, [New York], v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972. Disponível em: https://perguntasapo.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/02/cohen_olsen_1972_a-garbage-can-model-of-organizational-choice.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025.

SOUZA, Matheus Silveira de; BUCCI, Maria Paula Dallari. O estado da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações. **REI-Revista Estudos Institucionais**, [Rio de Janeiro], v. 5, n. 3, p. 833-855, 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/431/415>. Acesso em: 13 fev. 2025.

CAVALCANTI, Thais Novaes; TREVISAM, Elisaide. A “Abordagem das capacidades” na teoria de Amartya Sen sobre o desenvolvimento humano. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 1, n. 54, p. 173-192, 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/340867227_A_ABORDAGEM_DAS_CAPACIDADES_NA_TEORIA_DE_AMARTYA_SEN_SOBRE_O_DESENVOLVIMENTO_HUMANO/fulltext/5ea1b332a6fdcc88fc39eb3a/A-ABORDAGEM-DAS-CAPACIDADES-NA-TEORIA-DE-AMARTYA-SEN-SOBRE-O-DESENVOLVIMENTO-HUMANO.pdf?origin=publication_detail&_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InNpZ251cCIsInBhZ2UiOiJwdWJsaWNhdGlvbG93aWVudD25sb2FkIiwicHJldmVudXNQYWdlIjoicHVibGJlYXRpb24ifX0&__cf_chl_tk=X2RyV937U2DzkDPU1x2mu.yziPWl8seOt5iebnJ3EO8-1751849017-1.0.1.1-YHM9DrU9XmmTAbwrp5vAKTSKmuuzgfcFkxPMNbYhCNg. Acesso em: 02 nov. 2024.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO CEARÁ. Portaria nº 1565, 18 de outubro de 2023. Institui o Programa Popular de Formação, Educação, Qualificação e Habilitação Profissional de Condutores de Veículos Automotores criado pelo Governo do Estado do Ceará, e estabelece as instruções, diretrizes, critérios, normas e procedimentos operacionais necessários ao seu funcionamento. **Departamento Estadual de Trânsito do Ceará(DETRAN)**. Fortaleza, CE, 18 out. 2023. Disponível em: https://www.detran.ce.gov.br/wp-content/uploads/2023/10/PORTARIA_1565_2023_EDITAL_BENEFICIARIOS_CNH_POPULAR_versao_revisada_181023.pdf. Acesso em: 3 nov. 2024.

DUNN, William N. **Public policy analysis: an introduction**. 3rd ed. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall, 2004.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 14th. Boston: Pearson, 2012.

DYE, T. **Understanding public policy**. New Jersey: Prentice Hall, 1984.

EASTON, D. **The political system: an inquiry into the state of political science**. New York: Knopf, 1953.

EASTONE, D. **A Framework for political analysis**. New Jersey: Prentice Hall, 1965.

EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FERNANDES, Ana Carolina Souza. **O Mercado financeiro e a globalização: uma análise sob a perspectiva da efetividade do direito ao desenvolvimento**. 2014. 221 f. Dissertação (Mestrado em Direito com Ênfase em Relações Econômicas Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/6534/1/Ana%20Carolina%20Souza%20Fernandes.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2024.

FLÜCKIGER, Alexandre. **(Re)faire la loi: traité de légistique à l'ère du droit souple**. Berna: Stämpfli, 2019. Disponível em: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:116477>. Acesso em: 13 abr. 2025.

IBGE. População do Brasil. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ce.html>. Acesso em: 22 jun. 2024.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **O Direito, entre o futuro e o passado**. São Paulo: Noeses, 2014.

FREITAS, Juliana Rodrigues; FEITOSA, Bianca de Paula Costa Lisboa. O Enfoque das capacidades por Martha Nussbaum e a busca por uma sociedade justa. **Revista de Teorias da Justiça, da Decisão e da Argumentação Jurídica**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 21-36, 2020. Disponível em:

<https://www.indexlaw.org/index.php/revistateoriasjustica/article/view/6412/pdf>. Acesso em: 13 abr. 2025.

GOODIN, Robert E.; REIN, Martin; MORAN, Michael. The public and its policies. *In*: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (ed.). **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2008. cap.1, p. 3-35.

GORMLEY JUNIOR, William T. Regulatory issue networks in a Federal system. **Polity**, [Madison, WI], v. 18, n. 4, p. 595-620, 1986. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4148063>. Acesso em: 13 abr. 2025.

GUSTAFSSON, Gunnel. Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power. **Policy Science**, [Netherlands], v. 15, p. 269-287, 1983. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF00136828>. Acesso em: 13 abr. 2025.

HERRLEIN JÚNIOR, Ronaldo. **A construção de um estado democrático para o desenvolvimento no século XXI**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. (Texto para Discussão, 1935).

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing public policy**: governance in theory and in practice. 2nd ed. London: SAGE Publications, 2007.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Studying public policy**: policy cycles and policy subsystems. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2009.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2nd ed. New York: HarperCollins College Publishers, 1997.

KIRSTE, Stephan. A dignidade humana e o conceito de pessoa de direito. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Dimensões da dignidade**: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. cap. 6, p. 175-198.

LEAL, Saul Tourinho. O princípio da busca da felicidade como postulado universal. **Observatório da Jurisdição Constitucional**, Brasília, v. 1, n. 1, p.1-17, 2009. Disponível em: file:///C:/Users/Detran/Downloads/O_princ_C3_ADpio_da_felicidade.pdf. Acesso em: 20 jun. 2024.

KI-MOON, Ban. 25º Aniversário do relatório de desenvolvimento humano. **PNUD Brasil**. Disponível em: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-06/relatorio_pnud_sr_25_anos_idh_brasil_2024.pdf. Acesso em: 28 fev. 2025.

KLIJN, Erik Hans. Redes de políticas públicas: una visión general. **Managing Complex Networks**, v. 18, 1998. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Erik-Hans-Klijn/publication/266865514_REDES_DE_POLITICAS_PUBLICAS_UNA_VISION_GENERAL/links/5591226108ae47a3490f0190/REDES-DE-POLITICAS-PUBLICAS-UNA-VISION-GENERAL.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025.

KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R. **Politics, analysis, and alternatives**. 6th ed. Thousand Oaks: CQ Press, 2017.

LASSWELL, Harold D. **The political writings of Harold D. Lasswell**. Glencoe, Illinois: The Free Press, 1951.

LASSWELL, Harold D. **Politics: who gets what, when, how**. New York: Meridian Books, 1958.

LINDBLOM, Charles E. The science of muddling through. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959. Disponível em: https://ufabcipp.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/01/lindblom_1959_1979_portuguc3aas.pdf. Acesso em: 20 jun. 2024.

LINDBLOM, Charles E. Still muddling, not yet through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, p. 517-526, 1979. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/433476447/still-muddling-not-yet-through>. Acesso em: 20 jun. 2024.

LINHARES, Paulo Afonso. **Direitos fundamentais e qualidade de vida**. São Paulo: Iglu, 2002.

LOWI, Theodor. American business, public policy, case-studies, and political theory. **World politics**, [Princeton], v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964. Disponível em: https://perguntasapo.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/06/lowi_1964_.pdf. Acesso em: 20 jun. 2024.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/637265711/lowi-four-systems-of-policy-1972>. Acesso em: 20 jun. 2024.

LOWT, Theodore J. The State in politics: the relation between policy and administration. In: NOLL, Roger G. (ed.). **Regulatory policy and the social sciences**. Berkeley: University of California Press, 1985. cap. 3, p. 67-105.

LYNN, Lynn E. **Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis**. Santa Monica: Goodyear Pub. Co., 1980.

MCCOMBS, Maxwell E.; SHAW, Donald L. The agenda-setting function of mass media. **The Public Opinion Quarterly**, Princeton, v. 36, n. 2, p. 176-187, 1972. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/317122086_The_Agenda-Setting_function_of_mass_media. Acesso em: 13 fev. 2025.

MEAD, Lawrence. Public policy: vision, potential, limits. **Policy Currents**, v. 68, n. 3, p. 1-4, 1995.

MENY, Yves; THOENIG, Jean-Claude; MORATA, Francisco. **Las políticas públicas**. 1992. Disponível em: http://recom.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2018/04/Meny-Thoenig_Cap-1-y-2.pdf. Acesso em: 18 fev 2025.

MOISÉS, Cláudia Perrone. **Direito ao desenvolvimento e investimentos estrangeiros**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

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

MOTTA, Paulo S. da Graça; VASCONCELOS, Ana Flávia Machado de. Teoria das decisões organizacionais: principais correntes e suas influências na administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 27–48, jan./fev. 2009.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **Análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o direito ao desenvolvimento**. 1986. Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-deapoio/legislacao/direitos-humanos/decl_direito_ao_desenvolvimento.pdf. Acesso em: 03 abr. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração e programa de ação de Viena**. 1993. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.Declara%C3%A7%C3%B5es-e-Tratados-Internacionais-deProte%C3%A7%C3%A3o/declaracao-e-programa-de-acao-de-viena.html>. Acesso em: 03 abr. 2025.

NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da justiça**: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

NUSSBAUM, Martha C. **Educação e justiça social**. Mangualde: Pedago, 2014.

NUSSBAUM, Martha C. **Sem fins lucrativos**: por que a democracia precisa das humanidades. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

OLSON, Mancur. **A Lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Edusp, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-CartadasNa%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. Adotado pela Assembleia Geral da ONU em 16 de dezembro de 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 18 maio 2025.

O'TOOLE JR., Laurence J. Interpreting implementation: the art of the impossible. In: HILL, Michael (ed.). *The policy process: a reader*. 2. ed. Harlow: Pearson Education, 2003. p. 309–322.

PANSIERI, Flávio. Liberdade como desenvolvimento em Amartya Sen. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, v. 8, n. 15, p. 453-479, 2016. Disponível em: <https://www.abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/153>. Acesso em: 30 jun. 2024.

PETERS, B. Guy. Instituições e o estudo do processo de políticas públicas. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2015.

PETERS, B. Guy. **American public policy: promise and performance**. 2nd. Chatham: Chatham House, 1986.

PETERS, B. Guy. **The politics of bureaucracy**. White Plains: Longman Publishers, 1995.

PETERS, B. Guy. El surgimiento, declive y resurgimiento de la evaluación de políticas públicas en el Gobierno americano. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, Madrid, n. 11-12, p. 23-28, 1998. Disponível em: https://gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/num_anteriores/Vol.II_No.I_1ersem/LSH_Vol.II_No.I_1ersem.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025.

PETERS, B. Guy. **American public policy: promise and performance**. 11th. Los Angeles: Sage Publications, 2018.

POGGE, Thomas. **World poverty and human rights: cosmopolitan responsibilities and reforms**. Cambridge: Polity Press, 2001.

PETTIT, Louis-Edmond; MEYER-BISCH, Patrice. **Direitos Humanos e Pobreza extrema**. In: SYMONIDES, Janusz (org.). **Direitos humanos: novas dimensões e desafios**. Brasília: UNESCO Brasil, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003. cap. 6, p. 207-236.

EPISÓDIO 28: A Teoria da justiça em Amartya Sen. Entrevistador: David Sombreiro. Entrevistado: Fabrício Pontin. [S. l.]: Onze Supremos, 8 jan. 2021. *Podcast*. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/2Uv6K9P5Ag9R2m0icsKPBD?si=XT18bKHmSy6J8NFiHWyU2w>. Acesso em: 28 jun. 2024.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland**. 3rd ed. Berkeley: University of California Press, 1984.

RAWLS, John. **Justiça como equidade: uma reformulação**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

REVISTA ORBIS LATINA. Foz do Iguaçu: Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA, 2011-. Disponível em: <https://revistas.unila.edu.br/index.php/orbis>. Acesso em: 18 maio 2025.

ROBEYNS, Ingrid. The Capability approach: a theoretical survey. **Journal of Human Development**, v. 6, n. 1, p. 93-117, 2005. Disponível em:

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/146498805200034266?scroll=top&needAccess=true>. Acesso em: 13 fev. 2025.

ROSSI, Peter H.; LIPSEY, Mark W.; FREEMAN, Howard E. **Evaluation: a systematic approach**. 7th ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2004.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, p. 652-667, 1996. Disponível em: <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/rhodes.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARMENTO, Daniel. **A ponderação de interesses na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. **A Ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SENGUPTA, Arjun. Globalização e direito ao desenvolvimento. BARRET-DUCROCQ, Françoise. **Globalização para quem?**. Trad. por Joana Angélica D'Avila Melo. São Paulo: Futura, 2004.

SENGUPTA, Arjun. **O direito ao desenvolvimento como um direito humano: a verdadeira liberdade individual não pode existir sem segurança econômica e independência**. Social Democracia Brasileira, 2002.

SCHATTSCHNEIDER, Elmer Eric. **The semi-sovereign people: a realist's view of democracy in America**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

SIMON, Herbert. **Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas**. Rio de Janeiro: USAID, 1965.

SIMON, Herbert A. **Administrative behavior**: a study of decision-making processes in administrative organizations. 3rd ed. New York: Free Press, 1976.

SJÖBLOM, Gunnar. Problemi e soluzioni in politica. **Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica**, v. 14, n. 1, p. 41-85, 1984.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 fev. 2025.

SUBIRATS, Joan. **Anàlisi i gestió de polítiques públiques**. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1989.

SUNSTEIN, Cass R.; THALER, Richard H. **Nudge**: improving decisions about Health, Wealth and Happiness. London: Penguin Books, 2008.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. Judgment under uncertainty: heuristic and biases. **Science**, New York, v. 185, n. 4157, p. 1124-1131, 1974. Disponível em: https://www.science.org/doi/10.1126/science.185.4157.1124?url_ver=Z39.88-2003&rfr_id=ori:rid:crossref.org&rfr_dat=cr_pub%20%20pubmed. Acesso em: 20 jun. 2024.

WILDAVSKY, Aaron. **Speaking truth to power**: the art and craft of policy analysis. Boston: Little Brown & Company, 1979.

WILSON, J. Q. **American government**: institutions and policies. 2nd ed. Lexington MA, DC: Hcath & Co., 1983.

WINTER, Søren C. Implementation perspectives: status and reconsideration. *In*: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (eds.). **The Sage handbook of public administration**: concise paperback edition. 2nd ed. London: Sage Publications, 2012. cap. 10, p. 131-141.

ZEIFERT, Anna Paula Bagetti; STURZA, Janaína Machado. As políticas públicas e a promoção da dignidade: uma abordagem norteada pelas capacidades (capabilities approach) propostas por Martha Nussbaum. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 9, n. 1 p. 114-126, 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/333574120_As_politicas_publicas_e_a_promocao_da_dignidade_uma_abordagem_norteada_pelas_capacidades_capabilities_approach_propostas_por_Martha_Nussbaum. Acesso em: 20 jun. 2024.