

PERSPECTIVAS TEÓRICAS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: UMA ABORDAGEM À LUZ DOS PRINCIPAIS CONCEITOS

THEORETICAL PERSPECTIVES ON PUBLIC POLICY ANALYSIS IN BRAZIL: AN APPROACH IN LIGHT OF KEY CONCEPTS

PERSPECTIVAS TEÓRICAS DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN BRASIL: UN ENFOQUE A LA LUZ DE LOS PRINCIPALES CONCEPTOS

**Loide Andréa Salache¹, Juliane Sachser Angnes², Luciene Regina Leineker³, Mariulce da Silva
Lima Leineker⁴, Rita de Cássia Fonseca⁵, Zoraide da Fonseca Costa⁶**

DOI: 10.54899/dcs.v23i87.4446

Recibido: 05/01/2026| Aceptado: 30/01/2026| Publicación en línea: 03/02/2026.

RESUMO

Este artigo justifica-se pela crescente centralidade das políticas públicas no enfrentamento de problemas coletivos em sociedades marcadas por desigualdades e por complexos arranjos institucionais, como o Brasil. O problema que orienta a pesquisa consiste em compreender, à luz das principais perspectivas teóricas, como a literatura clássica e contemporânea define e analisa políticas públicas, especialmente quanto aos seus conceitos estruturantes e tipologias. Objetiva-se sistematizar e discutir os fundamentos conceituais do campo, destacando abordagens analíticas relevantes e sua aplicabilidade. Metodologicamente, trata-se de um estudo qualitativo, de caráter teórico-conceitual, desenvolvido por meio de levantamento e análise bibliográfica, com organização do corpus em eixos temáticos (definições, trajetórias do campo, tipologias e capacidades estatais). Os resultados indicam pluralidade de enfoques, convergindo na compreensão das políticas públicas como escolhas estatais orientadas a problemas públicos, incluindo ações e processos atravessados por disputas, negociação e condicionantes institucionais. Evidencia-se a utilidade das tipologias distributiva, redistributiva, regulatória e constitutiva para compreender padrões de alocação de benefícios e custos e as “regras do jogo” decisório. A discussão ressalta a implementação como etapa crítica, dependente de capacidades estatais, coordenação intersetorial e participação social, sobretudo em um ambiente federativo assimétrico. Conclui-se que lentes integradas, articulando instituições, poder, desigualdades e

¹Doutora em Desenvolvimento Comunitário, Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO), Guarapuava, Paraná, Brasil. E-mail: loide@unicentro.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3424-5407>

²Doutora em Educação, Universidade Federal do Paraná (UFPR), Guarapuava, Paraná, Brasil.
E-mail: jangnes@unicentro.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4887-7042>

³Mestra em Métodos Numéricos em Engenharia, Universidade Federal do Paraná (UFPR)
Guarapuava, Paraná, Brasil. E-mail: luciene@unicentro.br Orcid: <https://orcid.org/0009-0009-8439-1929>

⁴ Doutora em Educação, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Guarapuava, Paraná, Brasil.
E-mail: mariulce@unicentro.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2658-8810>

⁵Doutora em Tecnologia e Sociedade, Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Guarapuava, Paraná, Brasil. E-mail: rcfonseca@unicentro.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9727-104X>

⁶ Doutora em Energia na Agricultura, Faculdade de Ciências Agrônômicas (UNESP), Guarapuava, Paraná, Brasil.
E-mail: costa.zo701@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9368-5146>

governança, ampliam a explicação sobre variações de desempenho e efetividade, oferecendo subsídios teóricos para pesquisas e análises aplicadas de políticas públicas no Brasil.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Capacidades Estatais. Análise de Políticas Públicas. Tipologias.

ABSTRACT

This article is justified by the growing centrality of public policies in addressing collective problems in societies marked by inequalities and complex institutional arrangements, such as Brazil. The guiding problem of the study is to understand, in light of the main theoretical perspectives, how classic and contemporary literature defines and analyzes public policies, especially regarding their core concepts and typologies. The study aims to systematize and discuss the conceptual foundations of the field, highlighting relevant analytical approaches and their applicability. Methodologically, this is a qualitative, theoretical-conceptual study developed through a bibliographic survey and analysis, with the corpus organized into thematic axes (definitions, trajectories of the field, typologies, and state capacities). The results indicate a plurality of approaches, converging on the understanding of public policies as state choices oriented toward public problems, encompassing actions and processes shaped by disputes, negotiation, and institutional constraints. The usefulness of distributive, redistributive, regulatory, and constitutive typologies is underscored for explaining patterns of allocating benefits and costs and the “rules of the game” in decision-making. The discussion emphasizes implementation as a critical stage, dependent on state capacities, intersectoral coordination, and social participation, particularly in an asymmetric federal environment. It concludes that integrated lenses, articulating institutions, power, inequalities, and governance, enhance explanations of variations in performance and effectiveness, offering theoretical support for research and applied analyses of public policies in Brazil.

Keywords: Public Policies. State Capacity. Public Policy Analysis. Typologies.

RESUMEN

Este artículo se justifica por la creciente centralidad de las políticas públicas en el abordaje de problemas colectivos en sociedades marcadas por desigualdades y por complejos arreglos institucionales, como Brasil. El problema que orienta la investigación consiste en comprender, a la luz de las principales perspectivas teóricas, cómo la literatura clásica y contemporánea define y analiza las políticas públicas, especialmente en lo relativo a sus conceptos estructurantes y tipologías. El objetivo es sistematizar y discutir los fundamentos conceptuales del campo, destacando enfoques analíticos relevantes y su aplicabilidad. Metodológicamente, se trata de un estudio cualitativo, de carácter teórico-conceptual, desarrollado mediante un levantamiento y análisis bibliográfico, con organización del corpus en ejes temáticos (definiciones, trayectorias del campo, tipologías y capacidades estatales). Los resultados indican una pluralidad de enfoques, que convergen en la comprensión de las políticas públicas como elecciones estatales orientadas a problemas públicos, incluyendo acciones y procesos atravesados por disputas, negociación y condicionantes institucionales. Se evidencia la utilidad de las tipologías distributiva, redistributiva, regulatoria y constitutiva para comprender patrones de asignación de beneficios y costos y las “reglas del juego” decisorio. La discusión subraya la implementación como una etapa crítica, dependiente de capacidades estatales, coordinación intersectorial y participación social,

sobre todo en un entorno federal asimétrico. Se concluye que lentes integradas, articulando instituciones, poder, desigualdades y gobernanza, amplían la explicación sobre variaciones de desempeño y efectividad, ofreciendo insumos teóricos para investigaciones y análisis aplicados de políticas públicas en Brasil.

Palabras clave: Políticas Públicas. Capacidades Estatales. Análisis de Políticas Públicas. Tipologías.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

A compreensão teórico-conceitual de um determinado campo do conhecimento constitui condição essencial para orientar e sustentar sua operacionalização na prática. Nesse sentido, o artigo em tela, desenvolve uma revisão dos principais conceitos e modelos de formulação e análise de políticas públicas, com o propósito de sintetizar o estado da arte do campo, mapeando de que modo a literatura clássica e as contribuições mais recentes têm problematizado o tema, delimitado categorias analíticas e proposto abordagens explicativas para compreender os processos decisórios, os arranjos institucionais e os resultados das intervenções governamentais.

Nas últimas décadas, observa-se a revalorização do campo de políticas públicas como área de conhecimento, bem como o crescente interesse analítico pelos arranjos institucionais, pelas regras formais e informais e pelos modelos interpretativos que estruturam os processos de decisão, formulação, implementação e avaliação das ações governamentais. Diferentes dinâmicas políticas, econômicas e sociais, concorreram para ampliar a centralidade dessa agenda, conferindo maior visibilidade às políticas públicas tanto no debate acadêmico quanto na esfera pública, à medida que se intensificaram as demandas por respostas estatais, por coordenação intergovernamental e por instrumentos de gestão orientados a resultados.

A consolidação de políticas fiscais restritivas, que passaram a orientar a agenda de numerosos países, especialmente os em desenvolvimento, conferiu centralidade renovada ao debate sobre o desenho e a execução de políticas públicas, tanto no contexto econômico quanto no social. Nesse âmbito, difundiram-se perspectivas que reconfiguraram o papel do Estado, deslocando o paradigma keynesiano⁷ do pós-guerra em direção a estratégias de ajuste e contenção

⁷ O keynesianismo é uma teoria econômica formulada pelo economista John Maynard Keynes (1883 – 1946), o qual

do gasto público.

Do ponto de vista analítico, o ajuste fiscal implicou a adoção de diretrizes de equilíbrio orçamentário entre receitas e despesas, além de limitações à intervenção estatal na economia e à expansão de políticas sociais. Tal inflexão torna-se particularmente visível a partir dos anos 1980, sobretudo em países marcados por trajetórias inflacionárias e instabilidade macroeconômica, como os da América Latina. Ademais, em muitos países em desenvolvimento, persistem obstáculos à formação de coalizões políticas capazes de sustentar, de modo consistente, políticas públicas orientadas simultaneamente ao dinamismo econômico e à inclusão social, o que mantém em evidência dilemas estruturais de governança e de justiça distributiva na contemporaneidade.

Nesse aspecto, a implementação de políticas públicas transcende a simples aplicação de decisões políticas, ela implica um conjunto de processos administrativos complexos, que incluem desde negociações políticas até a gestão cotidiana das políticas públicas. Este estágio não apenas assegura que as políticas saiam do papel, mas também determina como elas serão efetivamente executadas e seus impactos na sociedade.

Sob esse olhar, o artigo em tela sistematiza os principais conceitos e perspectivas teóricas de análise de políticas públicas, enfatizando os modos pelos quais a literatura clássica e a produção contemporânea delimitam problemas, categorias analíticas e explicações para os processos decisórios e para a ação governamental. Ademais, o texto busca impulsionar o debate no campo e mitigar a lacuna ainda persistente de discussões mais densas sobre a relevância das políticas públicas, especialmente no Brasil, marcado por profundas desigualdades socioeconômicas e socioeducacionais.

Diante desse cenário, torna-se premente ampliar o diálogo público e acadêmico acerca das possibilidades, limites e implicações das políticas estatais na produção de bem-estar, inclusão e cidadania. Assim, ao revisitar formulações teóricas e conceituais consagradas e **seus** desdobramentos contemporâneos, pretende-se contribuir para o fortalecimento das pesquisas sobre políticas públicas, em particular as brasileiras, de modo a subsidiar análises críticas e proposições orientadas à equidade, à sustentabilidade, à justiça social e à efetivação dos direitos humanos.

Portanto, para além da introdução, este capítulo organiza-se em cinco seções adicionais. A segunda apresenta, de forma sintética, as principais abordagens teóricas do campo das políticas

defende que deve haver a plena ação do Estado nas políticas econômicas de um país para atingir o emprego e o equilíbrio econômico. Disponível em: <https://www.educamaisbrasil.com.br/enem/historia/keynesianismo>. Acesso em: 09 dez. 2025.

públicas, encaminhando a discussão para suas especificidades no contexto brasileiro. A terceira explicita e sistematiza os procedimentos metodológicos adotados no estudo. A quarta reúne os resultados e a discussão, articulando-os ao referencial analítico mobilizado. Na sequência, a quinta seção apresenta as conclusões da investigação, apontando limitações, desafios e possibilidades de aprofundamento. Nesse sentido, com o propósito de contribuir para o avanço das pesquisas no campo, o texto propõe um percurso de análise das abordagens teóricas de políticas públicas no Brasil, delineando uma discussão dos principais conceitos que estruturam a área.

REFERENCIAL TEÓRICO

No escopo do presente artigo, compreende-se que as políticas públicas consistem em ações e escolhas governamentais orientadas ao enfrentamento de problemas públicos, envolvendo um conjunto de dimensões analíticas que abrange, de modo geral, a formulação, a implementação, o monitoramento, a avaliação e, quando pertinente, a descontinuidade ou extinção de programas e medidas. Importa destacar, contudo, que essas etapas não se organizam necessariamente segundo uma linearidade rígida, podem ocorrer sobreposições, retornos, redefinições e reorientações, conforme condicionantes institucionais, disputas políticas, capacidades estatais e demandas sociais próprias de cada contexto.

Diante disso, a formulação não se reduz à decisão de “fazer” algo, pois também inclui situações em que o Estado opta por não agir, ou seja, longe de representar neutralidade, constitui igualmente uma modalidade de intervenção pública, na medida em que produz efeitos concretos sobre a distribuição de recursos, a regulação de direitos e a dinâmica da vida social.

Nesse caminho, a política pública, enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica, primeiramente inter-relacionada a uma subárea da Ciência Política e, posteriormente, contextualizada como campo multidisciplinar, consolida-se inicialmente nos Estados Unidos, estruturando-se por um percurso distinto daquele trilhado pela tradição europeia de estudos políticos. Na Europa, os debates e investigações que antecedem a institucionalização do campo tendiam a privilegiar a análise do Estado e de suas instituições, de modo que a política pública emerge, em larga medida, como desdobramento de teorias explicativas sobre o Estado e sobre o papel de uma de suas instituições centrais, o governo, entendido como instância produtora, por excelência, de políticas públicas.

No caso norte-americano, por sua vez, a constituição do campo ocorre no ambiente acadêmico com relativa autonomia em relação a tais fundamentos teóricos, deslocando o foco diretamente para a ação governamental, isto é, para o exame de decisões, programas, instrumentos e resultados produzidos pelos governos. Essa inflexão contribui para orientar a agenda analítica estadunidense à compreensão pragmática dos processos e efeitos da intervenção pública, enquanto a tradição europeia preserva, como eixo de problematização, a reflexão sobre o Estado e seus arranjos institucionais.

Considerando o cenário em evidência, Lawrence Mead (1995), reconhecido por seus estudos sobre pobreza e reformas de assistência social nos Estados Unidos, compreende as políticas públicas como um campo orientado à solução de problemas, no qual a análise política deve articular-se à prescrição de ações voltadas ao aprimoramento da governança. Em outros termos, para o autor, trata-se de um domínio inscrito no estudo da política que examina a atuação governamental à luz de questões públicas de elevada relevância, buscando produzir diagnósticos e encaminhamentos capazes de fortalecer a intervenção do Estado.

Ademais, Lynn Laurence (1980), assinala que as políticas públicas podem ser compreendidas como um repertório organizado de ações governamentais orientadas à obtenção de efeitos determinados, isto é, a resultados esperados no âmbito social, econômico ou institucional. Na mesma direção, o cientista político especializado em políticas públicas, Benjamin Guy Peters (1986), sustenta que política pública corresponde à soma das atividades do governo, executadas de forma direta ou por meio de delegação, que incidem sobre a vida coletiva, moldando oportunidades, comportamentos e condições de existência. Por sua vez, Thomas Dye (1984), oferece uma formulação sintética e particularmente difundida ao definir política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (ou “o que o governo decide fazer ou deixar de fazer”), ressaltando que o campo analítico deve considerar, com igual relevância, tanto as decisões materializadas em ações quanto aquelas expressas na forma de omissão.

Nesse contexto, a contribuição de Harold Lasswell (1936/1958), revela-se estruturante ao enfatizar que a política pública diz respeito a “quem ganha o quê, quando e como”, deslocando o foco para as disputas, escolhas e correlações de força que atravessam o processo decisório estatal. Essa perspectiva evidencia que a formulação e a implementação de políticas envolvem, inevitavelmente, a distribuição de recursos, benefícios e encargos, bem como a produção e a reprodução de relações de poder na sociedade. Embora a literatura apresente múltiplas definições e enfoques, logo, o olhar lasswelliano, ao articular decisão governamental, conflito político e

efeitos distributivos, permanece um referencial na atualidade indispensável para compreender a dinâmica e os impactos das políticas públicas.

Assim sendo, além de Lasswell (1936), podemos destacar também, os autores Herbert Simon (1957), Charles Lindblom (1959) e David Easton (1965), como os principais pioneiros da área de políticas públicas e haja vista essa situacionalidade, vale frisar que:

Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Lindblom (1959) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e, propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o qual não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí porque as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos a sua formulação e a sua análise, além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. Easton (1965) contribuiu para a área ao defini-la como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, as políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos (SOUZA, 2002, p. 03-04).

No contexto brasileiro, diferentes autores têm contribuído para compreender como se estruturam e se transformam as políticas públicas, em especial as sociais, em meio a heranças autoritárias, desigualdades persistentes e um federalismo⁸ complexo. Wanderley Guilherme Santos (1979), argumenta que a política social no país se consolidou historicamente sob a lógica da “cidadania regulada”, isto é, uma cidadania vinculada à inserção ocupacional e mediada por mecanismos estatais que selecionavam e hierarquizavam o acesso a direitos, produzindo inclusão segmentada e desigual. À vista disso, Sonia Mirian Draibe (1993), por sua vez, analisa a configuração do sistema brasileiro de proteção social e suas transformações, evidenciando características e perspectivas do *welfare state*⁹ no Brasil, bem como os desafios

⁸ O Estado federal brasileiro é constituído pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A Constituição de 1988 teve a peculiaridade de incluir o Município como ente da federação.

⁹ **Welfare State (Estado de Bem-Estar Social)**, é um modelo onde o Estado garante padrões mínimos de vida, como saúde, educação, habitação, renda e seguridade social, entendidos como direitos de todos os cidadãos para protegê-los dos riscos da vida em sociedade. As perspectivas do Welfare State no Brasil envolvem a difícil tarefa de adaptar o modelo europeu de direitos sociais (saúde, educação, seguridade) a uma realidade de profundas desigualdades, historicamente marcado por um caráter mais meritocrático/clientelista do que universal, mas que buscou uma universalização maior com a Constituição de 1988, enfrentando desafios como informalidade, rigidez no mercado de trabalho e a necessidade de equilibrar proteção social com sustentabilidade fiscal, com visões que vão desde a

institucionais e políticos implicados, em sua reestruturação no período de redemocratização e reformas:

[...] De sistemas nacionais, públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, integração e substituição de renda, assistência social e habitação, a par das políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e o comportamento do emprego e salário da economia, afetando portanto, o nível de vida da população trabalhadora (DRAIBE, 1993, p. 19).

Já Maria Hermínia Tavares de Almeida (1995), enfatiza que a construção e a efetivação de políticas sociais no país dependem de arranjos federativos e de coordenação intergovernamental, ou seja, a redefinição de competências entre União, estados e municípios ocorre em um cenário tensionado pela transição de um federalismo centralizado para formas ainda instáveis de cooperação, fortemente condicionadas pela crise fiscal do Estado. Ademais, José Murilo de Carvalho (2005), interpreta a trajetória da cidadania no Brasil como um “longo caminho”, pois segundo o autor, “uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no ocidente e talvez inatingível”, (Carvalho, 2003, p. 9). Fato este, marcado por descontinuidades e inversões em relação à sequência clássica de expansão de direitos, proposta por Thomas Humphrey Marshall (1967, p. 63), em que “o cidadão pleno seria o titular dos direitos civis, políticos e sociais”, mostrando que, no caso brasileiro, a ampliação de direitos não seguiu um encadeamento linear e foi profundamente afetada por rupturas institucionais e padrões seletivos de inclusão.

Ao examinar a evolução do campo de análise de políticas públicas no Brasil, Maria Hermínia Almeida (2007, p. 9), assinala que “os temas que definiram a substância da área saltaram da agenda política para a mesa de trabalho dos pesquisadores”, evidenciando a forte imbricação entre o debate acadêmico e os problemas públicos em disputa no espaço político-institucional. Nessa direção, Almeida (2007, p. 13), ressalta que, a exemplo do que ocorre em outros países, a constituição e o desenvolvimento desse campo no Brasil acompanharam de perto a dinâmica da agenda governamental, tornando central a preocupação analítica com o Estado, suas capacidades, escolhas e formas de atuação, e com os efeitos de suas intervenções na vida social.

crítica à sua ineficácia redistributiva até a busca por um modelo mais adaptado à globalização e às demandas de flexibilidade. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/Tds/td_0852.pdf. Acesso em: 12 dez. 2025.

Partindo dessa premissa, é salutar destacarmos que a política pública, é formalmente um ramo da ciência política, assim, as “políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação”, (Souza, 2006, p. 26). Assim, é imprescindível compreender que as políticas sociais são um tipo de política pública.

Desse modo, é fundamental reconhecer que as políticas sociais constituem uma modalidade específica de política pública, configurando-se como um subconjunto orientado à garantia de direitos sociais, como saúde, educação, assistência, trabalho e moradia, e à promoção do bem-estar e da justiça social, sobretudo para grupos historicamente vulnerabilizados, logo, entendemos que:

As políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais (HOFLING, 2001, p.31).

Outrossim, as políticas públicas, por sua vez, abrangem um escopo mais amplo de intervenções estatais, incluindo, além das políticas sociais, iniciativas de natureza econômica, ambiental, regulatória, fiscal e administrativa, entre outras, que incidem sobre diferentes dimensões da vida coletiva. Nestes termos, segundo a pesquisadora Eloisa de Mattos Hofling (2001, p. 31), “as políticas públicas são aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado, quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade, relacionados à política implementada”.

Isto posto, a partir da pluralidade de definições e modelos analíticos sobre políticas públicas, é possível extrair e sistematizar seus elementos estruturantes, identificando dimensões recorrentes que permitem compreender a política pública como processo, como decisão e como intervenção estatal orientada à resolução de problemas no âmbito global, pois:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada

através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.

-A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.

-A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.

-A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.

-A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2006, p. 36-37).

Nesse cenário, segundo Celina Souza (2006), em conformidade com os estudos desenvolvidos por Theodore Lowi¹⁰ (1964; 1972), as políticas públicas podem ser observadas no contexto brasileiro, em quatro modalidades, sendo distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas. As políticas distributivas correspondem a decisões governamentais que, mediante a alocação de recursos públicos escassos, tendem a produzir benefícios concentrados, incidindo de forma mais direta sobre grupos específicos do que sobre a coletividade em geral:

As chamadas Políticas Distributivas não consideram a limitação dos recursos públicos e buscam privilegiar não a sociedade como um todo, mas uma parcela da população. Nesse caso, podemos citar a gratuidade de taxas para certos usuários do transporte público, incentivos fiscais e emendas parlamentares ao orçamento para a realização de obras públicas (LOWI, 1972; FUSTER, 2025, s/p.).

Já as políticas redistributivas alcançam contingentes mais amplos da população e, em regra, implicam custos e perdas mais imediatas para determinados segmentos sociais, ao passo que os ganhos, para outros grupos, podem assumir caráter mediato e, por vezes, incerto. Um exemplo ilustrativo ocorre quando a direção política do governo prioriza a destinação de recursos orçamentários para elevar o padrão de vida de parcelas socialmente vulnerabilizadas, como em programas de transferência de renda ou de assistência social. Nessa perspectiva, as políticas redistributivas orientam-se, em termos normativos, à redução de desigualdades e à promoção de maior equidade social:

A Políticas Redistributivas, por meio destas, é que se alocam bens ou serviços a segmentos específicos da sociedade mediante recursos que são extraídos de outros grupos

¹⁰ Theodore Lowi (1964; 1972), desenvolveu a talvez mais conhecida tipologia sobre políticas públicas, elaborada através da máxima: “Policies determine politics” (a política pública determina o jogo político). Cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição dentro do sistema político. Segundo Lowi, as políticas públicas podem assumir quatro formas: Políticas Regulatórias, Políticas Distributivas, Políticas Redistributivas e Políticas Constitutivas. Disponível em: <https://fida.tcm.sp.gov.br/Pagina/66297>. Acesso em: 05 dez. 2025.

específicos. Como exemplo, temos a Reforma Agrária, bem como os sistemas Previdenciário, Trabalhista e Tributário (LOWI, 1972; FUSTER, 2025, s/p.).

A terceira modalidade, a política regulatória, refere-se ao conjunto de decisões e instrumentos estatais voltados à criação, ao aperfeiçoamento e à fiscalização de normas que organizam comportamentos, definem padrões e condicionam o exercício de direitos e deveres na vida social. Em geral, materializa-se em dispositivos legais e infralegais que buscam ordenar setores, reduzir riscos e proteger interesses coletivos, estabelecendo parâmetros para a atuação de indivíduos, organizações e do próprio Estado. Um exemplo ilustrativo é o Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997), que institui regras e mecanismos de controle destinados a promover a segurança viária e a regular as interações entre motoristas, pedestres e demais usuários das vias públicas:

As Políticas Regulatórias são as mais visíveis ao público, envolvem a burocracia estatal, políticos e grupos de interesses. Como exemplos de políticas regulatórias, podemos citar a proibição de fumo em locais fechados, regras para publicar certos produtos, códigos de obras e de trânsito (LOWI, 1972; FUSTER, 2025, s/p.).

Por sua vez, as políticas constitutivas, dizem respeito às regras do jogo que conformam os processos de decisão e implementação, definindo competências, procedimentos, arenas de negociação e formas de coordenação entre atores e instituições. Trata-se de uma dimensão que incide sobre a arquitetura político-administrativa, podendo implicar alterações no regime ou no arranjo institucional, com efeitos sobre a distribuição de autoridade governamental e sobre as possibilidades de ação pública e privada. Nessa perspectiva, tais políticas podem restringir ou ampliar o exercício de direitos, bem como reconfigurar, em maior ou menor medida, os espaços de deliberação e o alcance das escolhas coletivas:

As Políticas Constitutivas estabelecem as “regras do jogo”, as normas e procedimentos a partir das quais devem ser formuladas e implementadas outras políticas. Por exemplo, as regras de distribuição de competência entre os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), o sistema político-eleitoral, e as regras de participação da sociedade civil nas decisões políticas (LOWI, 1972; FUSTER, 2025, s/p.).

Diante do exposto, torna-se fundamental evidenciar o papel dos governos no debate acerca das políticas públicas, uma vez que a eles compete, em grande medida, definir prioridades, formular diretrizes e assegurar a implementação de ações estatais orientadas à resposta a

problemas coletivos. Nessa perspectiva, as políticas públicas podem ser compreendidas como intervenções governamentais destinadas a atender necessidades e demandas socialmente relevantes, constituindo dimensão estruturante do desenvolvimento e da organização da vida social.

Cabe ao governo¹¹, portanto, gerir a alocação e o uso de recursos públicos, estabelecer instrumentos de coordenação e regulação e orientar a ação administrativa segundo objetivos de interesse público, com vistas à promoção do bem-estar da população. A execução de políticas públicas, por sua vez, tende a produzir efeitos concretos no cotidiano, na medida em que incide sobre setores estratégicos, como saúde, educação e provisão de serviços, e pode elevar a qualidade do atendimento, ampliar o acesso a direitos e reduzir desigualdades:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 27).

A partir do levantamento deste arcabouço teórico, pretende-se fomentar debates e reflexões sobre a relevância das políticas públicas, com ênfase nas perspectivas teóricas que orientam sua análise, particularmente no Brasil. Com efeito, o estudo evidencia que a implementação de políticas públicas constitui um processo complexo e multifacetado, que demanda uma abordagem integrada, capaz de articular dimensões técnicas a condicionantes políticos, sociais e econômicos que incidem diretamente sobre a execução.

Embora se observem avanços na compreensão desse estágio do ciclo de políticas, persistem desafios substantivos, tais como a insuficiente clareza de objetivos e instrumentos, a recorrência de conflitos e assimetrias de poder entre atores envolvidos e as restrições de recursos financeiros, humanos e institucionais. Nesse sentido, a atenção analítica às capacidades estatais, aos mecanismos de coordenação intersetorial e aos arranjos de participação social, apresenta-se como elemento decisivo para ampliar a efetividade e a responsividade da implementação de

¹¹ Governo, como o conjunto de programas e projetos. Políticas públicas são aqui entendidas como o “Estado em ação” (Gobert, Muller, 1987); é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/pqNtQNWnT6B98Lgipc5YsHq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 dez. 2025.

políticas públicas na contemporaneidade.

METODOLOGIA

A pesquisa caracteriza-se como um estudo teórico-conceitual, de natureza qualitativa, desenvolvido por meio de revisão bibliográfica com finalidade de mapear, sistematizar e discutir os principais conceitos, tipologias e perspectivas analíticas do campo de políticas públicas, com ênfase no debate produzido e apropriado no contexto brasileiro. O delineamento metodológico adotado é coerente com o objetivo do artigo, uma vez que busca sintetizar o estado da arte e explicitar categorias teóricas à luz dos principais conceitos no âmbito das políticas públicas.

O levantamento do corpus bibliográfico ocorreu mediante buscas em bases e repositórios acadêmicos e institucionais, priorizando obras clássicas e referências consolidadas do campo, além de produções relevantes para a compreensão das particularidades brasileiras, como federalismo, proteção social e desigualdades. Utilizaram-se descritores combinados em português e inglês, tais como *políticas públicas*, *análise de políticas públicas*, *policy analysis*, *implementação*, *avaliação*, *tipologias*, *capacidade estatal* e *políticas sociais*. Adotaram-se como critérios de inclusão, pertinência direta ao objeto do estudo, contribuição conceitual explícita e reconhecida relevância acadêmica. Outrossim, foram excluídos materiais meramente descritivos, sem densidade teórica ou sem relação com as categorias analíticas mobilizadas.

Para tanto, a análise do material selecionado baseou-se em leitura exploratória e interpretativa, seguida de sistematização temática e comparativa entre autores e abordagens, visando identificar convergências, divergências e ênfases explicativas (instituições, atores, ideias, recursos, arenas decisórias e capacidades estatais). Os conteúdos foram organizados em eixos analíticos, articulando definições, modelos e tipologias, bem como discussões sobre implementação e seus condicionantes políticos, sociais e econômicos. Por tratar-se de estudo bibliográfico com fontes públicas, não houve participação de sujeitos, sendo observados princípios de integridade acadêmica por meio de citação e referência adequadas das obras utilizadas.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados da revisão evidenciam que o campo de políticas públicas é marcado por pluralidade teórica e por diferentes ênfases analíticas, variando entre abordagens centradas no Estado e em suas instituições e perspectivas, mais orientadas à ação governamental e aos efeitos concretos das decisões.

As definições mobilizadas na literatura convergem ao reconhecer as políticas públicas como escolhas estatais voltadas a problemas coletivos, abrangendo tanto ações quanto omissões, e envolvendo dinâmicas de formulação e implementação permeadas por disputas, negociação e condicionantes institucionais. Nesse sentido, observa-se que a política pública não se reduz a um produto normativo, mas constitui um processo político-administrativo que se materializa em instrumentos, arranjos de coordenação, capacidades estatais e resultados socialmente percebidos.

No que se refere às tipologias, a análise confirma a utilidade classificatória das categorias distributiva, redistributiva, regulatória e constitutiva para compreender como benefícios, custos e limitações são distribuídos na sociedade e como se estruturam as “regras do jogo”, do processo decisório. As políticas distributivas tendem a concentrar benefícios em públicos específicos, as redistributivas, por sua vez, explicitam conflitos distributivos ao implicarem transferências e rearranjos de recursos, as regulatórias organizam condutas e direitos por meio de normas e fiscalização, e as constitutivas reconfiguram competências, procedimentos e arenas institucionais. No caso brasileiro, essas modalidades são particularmente relevantes, por operar em um ambiente federativo assimétrico e altamente desigual, no qual, decisões sobre alocação de recursos, regulação e desenho institucional se articulam a disputas políticas e a padrões históricos de inclusão seletiva.

Ademais, a discussão destaca que a implementação figura como etapa crítica para explicar variações de desempenho e efetividade, uma vez que a tradução de diretrizes em práticas depende de clareza normativa, recursos, coordenação intersetorial e capacidade de gestão, além de condições políticas que sustentem a ação pública. A literatura revisada indica que conflitos entre atores, fragmentação institucional, limitações orçamentárias e baixa integração entre níveis de governo podem comprometer resultados, ao passo que capacidades estatais fortalecidas, mecanismos de governança colaborativa e participação social tendem a ampliar responsividade e legitimidade.

Assim, os achados sugerem que a análise de políticas públicas no Brasil se beneficia de

lentes integradas que articulem instituições, poder, arranjos federativos e desigualdades, permitindo compreender não apenas “o que” se decide, mas “como”, “por quem” e “com quais efeitos”, as políticas se concretizam.

CONCLUSÃO

Este artigo teve como objetivo sistematizar conceitos e perspectivas teóricas centrais do campo de políticas públicas, com ênfase na forma como esses referenciais têm sido mobilizados para se compreender o contexto brasileiro. A discussão evidenciou que as políticas públicas devem ser entendidas como escolhas estatais orientadas ao enfrentamento de problemas coletivos, abarcando ações e omissões, e constituindo processos político-administrativos atravessados por disputas, negociação e condicionantes institucionais. Nesse sentido, destaca-se que a análise de políticas públicas ganha robustez quando considera, de maneira integrada, instituições, atores, ideias, recursos e arenas decisórias, superando leituras estritamente normativas ou meramente procedimentais.

No plano conceitual, a tipologia distributiva, redistributiva, regulatória e constitutiva, mostrou-se particularmente útil para explicitar diferentes padrões de alocação de benefícios e custos, bem como para enfatizar as “regras do jogo”, que estruturam competências, procedimentos e capacidades decisórias. No caso brasileiro, essas categorias permitem compreender como a desigualdade social e as heranças institucionais, conformam a produção e os resultados das políticas, tornando visíveis tensões entre desenho e execução, entre prioridades governamentais e demandas sociais, e entre capacidade estatal e escassez de recursos.

Do ponto de vista das implicações, o estudo reforça a centralidade da implementação como etapa crítica para explicar variações de desempenho e efetividade, indicando que capacidades estatais, coordenação intersetorial e participação social são dimensões-chave para ampliar responsividade, legitimidade e resultados. Ao reunir e articular contribuições clássicas e contemporâneas, o artigo oferece uma base teórico-conceitual para pesquisas futuras e para análises mais densas de políticas públicas no Brasil, subsidiando diagnósticos e escolhas institucionais orientadas à redução de desigualdades, ao fortalecimento da governança democrática e à efetivação de direitos.

REFERÊNCIAS

- Carvalho, J. M. *Cidadania no Brasil*. 4. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- Carvalho, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 7. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- Draibe, S. *O welfare state no Brasil: características e perspectivas*. Caderno de Pesquisa Nepp, n. 8, p. 1-52, 1993.
- Dye, T. D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.
- Educa Mais Brasil. *Keynesianismo. História Enem*, 18 jul. 2019. Disponível em: <https://www.educamaisbrasil.com.br/enem/historia/keynesianismo>. Acesso em: 05 dez. 2025.
- Fuster, D. A. *Tipologia de Políticas Públicas*. Disponível em: <https://fida.tcm.sp.gov.br/Pagina/66297>. Acesso em: 05 dez. 2025.
- Hofling, M H. *Estado e políticas (públicas) sociais*. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/pqNtQNWnT6B98Lgipc5YsHq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 dez. 2025.
- Laswell, H.D. *Politics: who gets what, when and how*. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.
- Lowi, T. *American business, public policy, case-studies, and political theory*. World politics, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.
- Lowi, T. *Four systems of policy, politics, and choice*. Public administration review, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.
- Lynn, L. E. *Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.
- Marshall, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- Mead, L. M. *Public Policy: Vision, Potential, Limits*. Policy Currents, February: 1-4. 1995.
- Medeiros, M. *A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), dez. 2001. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/Tds/td_0852.pdf. Acesso em: 13 dez. 2025.
- Salmeida, M. H. T. *Federalismo e políticas sociais*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 28, n. 10, p. 88-108, jun. 1995.
- Santos, W. G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

Souza, C. *Políticas públicas: conceitos, tipologias e sub-áreas*. 2002. Disponível em: <https://biblioteca.unisced.edu.mz/bitstream/123456789/3145/1/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2025.

Souza, C. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Porto Alegre. ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 dez. 2025.