

# As Políticas Públicas e sua relação com o Estado e Governo: conceitos, tipologias, classificação e ciclo no Brasil<sup>1</sup>

ÉRICA DE SOUZA E SOUZA<sup>2</sup>

GABRIEL RODRIGUES DO NASCIMENTO<sup>3</sup>

ERIVELTON DE SOUZA MENDONÇA<sup>4</sup>

HELOISA DA SILVA BORGES<sup>5</sup>

*Universidade Federal do Amazonas, Brasil*

## Resumo

*Neste artigo objetivamos apresentar os conceitos básicos, tipologias, classificação e o ciclo das políticas públicas no Brasil na sua relação existente com o Estado e Governo. O mesmo foi desenvolvido no âmbito das conjunturas teóricas de uma pesquisa de mestrado acadêmico vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amazonas (PPGE/UFAM), contando com o financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal em Nível Superior – CAPES e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas – FAPEAM. Os procedimentos teórico-metodológicos envolveram a pesquisa bibliográfica embasada nos estudos de Höfling (2001), Dias & Matos (2015), Secchi (2014), Silva et al.; (2017), Marx & Engels (2014, 2015) e outros. Concluímos que compreender as políticas públicas na sua interação entre o Estado e o governo; assim como com os diversos atores distribuídos ao longo do seu ciclo é essencial para a compreensão dos fenômenos político-administrativos de ordem pública e social.*

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Estado. Governo.

---

<sup>1</sup> *Public Policies and their relationship with the State and Government: concepts, typologies, classification and cycle in Brazil*

<sup>2</sup> Mestra em Educação pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM) e Licenciada em Pedagogia pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Bolsista de Mestrado da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM, 2019/2021). E-mail: souzaficial7@gmail.com; ID ORCID: <http://orcid.org/0000/0002-2470-2483>.

<sup>3</sup> Bacharel em Engenharia de Pesca pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Licenciado em Pedagogia e Mestre em Ensino de Ciências na Amazônia pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Doutorando em Educação na Faculdade de Educação da UFAM, sendo bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM). E-mail: gabriel.nascimento@semed.manaus.am.gov.br. ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2150-9984>.

<sup>4</sup> Mestrando em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Amazonas – UFAM. Especialista em Gestão escolar e coordenação Pedagógica - Faculdade Kurios (2016), Especialista em Educação Profissional e Tecnológica pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM, 2019). Graduado em Licenciatura em Pedagogia pela Universidade do Estado do Amazonas - CESP/UEA (2015). E-mail: erivelton-@live.com; ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4376-5025>.

<sup>5</sup> Professora Adjunta da Universidade Federal do Amazonas (UFAM); Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFAM. Doutora em Educação pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Professora do Departamento de Administração e Planejamento e Coordenadora Institucional do PARFOR-UFAM. E-mail: helo-borges@hotmail.com; ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7629-7056>.

### **Abstract**

*In this article we aim to present the basic concepts, typologies, classification and the cycle of public policies in Brazil in their existing relationship with the State and Government. The same was developed within the theoretical context of an academic master's research linked to the Graduate Program in Education of the Federal University of Amazonas (PPGE/UFAM), with funding from the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel - CAPES and the Foundation for Research Support of the State of Amazonas – FAPEAM. The theoretical-methodological procedures involved bibliographic research based on studies by Höfling (2001), Dias & Matos (2015), Secchi (2014), Silva et al.; (2017), Marx & Engels (2014, 2015) and others. We conclude that understanding public policies in their interaction between the State and the government; as well as with the different actors distributed throughout its cycle, it is essential to understand the political-administrative phenomena of public and social order.*

**Keywords:** Public Policies. State. Government.

### **INTRODUÇÃO**

Compreender a natureza de fenômenos político-administrativos de ordem pública e suas implicações na sociedade perpassa pela compreensão do campo das políticas públicas, de maneira que “a análise das políticas públicas é uma atividade e o campo de conhecimento teórico e metodológico voltando para gestão e sistematização de conhecimentos aplicados ao enfrentamento de problemas públicos” (Shecci, 2016, p.11).

Partindo desse pressuposto, no presente artigo abordamos os conceitos básicos, tipologias, classificação e o ciclo e formulação das políticas públicas no Brasil na sua relação existente com o Estado e Governo. O mesmo foi elaborado tendo como base a pesquisa bibliográfica ancorados nos teóricos de Höfling (2001), Secchi (2014, 2016), Dias & Matos (2015), Silva *et al.*, (2017), Marx & Engels (2014) entre outros autores.

O artigo está organizado em quatro tópicos, a saber: no primeiro realizamos uma sucinta exposição acerca do conceito de políticas públicas; no segundo diferenciamos o Estado do Governo enfatizando suas as atribuições institucionais e sua capacidade de produzir políticas públicas; no terceiro buscamos conhecer as tipologias e classificação das políticas públicas; e no quarto e último tópico, evidenciamos os processos que envolvem o ciclo das políticas públicas e a participação popular e de instituições no processo de composição das mesmas.

### **POLÍTICAS PÚBLICAS: DEFINIÇÕES E ABRANGÊNCIA CONCEITUAL**

Antes de começarmos a tecer as discussões sobre as Políticas Públicas e sua relação com o Estado e o governo, destacando suas tipologias e classificação no cenário brasileiro, inicialmente é necessário fazermos uma abordagem terminológica no que diz respeito ao uso das palavras política e políticas públicas, compreendendo suas origens, características, processos construtores e, sobretudo, suas definições e abrangência conceituais distinguindo seu conceito polissêmico.

Segundo Dias & Matos (2015) o termo política é um conceito amplo, relacionado com o poder de modo geral, em que sua definição clássica foi exposta e herdada dos gregos, no século 4 a.C através da obra “Política” de Aristóteles. Na obra do filósofo grego, o Estado tem a finalidade do bem viver, “[...] é viver virtuosa e com virtude. É necessário, portanto, admitir em princípio que as ações honestas e virtuosas, e não apenas a vida comum, são a finalidade da sociedade” (Aristóteles, 2005, p. 94). Assim, em Aristóteles a política está associada diretamente a ética, a busca do bem e, portanto, da virtude, adquirida pelo hábito da prática do bem, de modo que, para que a política se materialize o homem virtuoso busca ações que produzem bem-estar, individual e coletivo (Mourão & Borges, 2016).

Para Boobio; Matteucci & Pasquin (2018, p. 954) “o conceito de política é derivado do adjetivo originado de polis (politikós), que significa tudo que se refere a cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público e até mesmo sociável e social”. Nesse sentido, entendemos que o termo política compreendido como conjunto de atividades referente a polis, nada mais é que um conjunto de atividades referente ao Estado. Já o termo política pública se refere a um conjunto de atividades que dizem respeito a ações de governo que correspondem a soluções específicas de como manejar os assuntos públicos (Dias & Matos, 2015). E “designa múltiplos campos de atuação do Estado, como: políticas educacionais, econômicas, sociais, ambientais e outras. Esse termo, portanto, têm sido identificado com o Estado e suas normas, regras e marcos jurídicos” (Araújo; Brzezinski & Sá, 2020, p. 2).

Nessa mesma linha de pensamento, Secchi (2014, 2016) discute que uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar, diminuir e resolver um problema público, e está possui dois elementos fundamentais que a constituem: intencionalidade pública e resposta a um problema que é público, sendo que umas das suas mais importantes características se constituem de ações e decisões que estão revestidas da autoridade soberana do poder público.

Breus (2007, p. 203) expõem, com clareza que as políticas públicas “são os instrumentos de que dispõe o Estado, na forma da Administração Pública, para a realização dos Direitos Fundamentais sumariados na Constituição”. Portanto, as políticas públicas podem ser 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”. (Höfling, 2001, p. 31).

Partindo desse pressuposto, para um maior entendimento de políticas públicas, consideramos fundamental estabelecer a diferença entre Estado e governo apontando suas principais características, conforme evidência o tópico subsequente.

## **ESTADO E GOVERNO: CARACTERÍSTICA E DIFERENTES CONCEPÇÕES**

A compreensão de Estado é fundamental para o entendimento das políticas públicas e seus impactos na sociedade. Isso porque historicamente, a função que o Estado desempenha na sociedade sofreu inúmeras transformações ao longo do tempo, sobretudo, com o aprofundamento e expansão da democracia e do capitalismo, suas responsabilidades se diversificaram.

Basicamente encontramos na análise histórica da sociedade algumas noções de Estado. Assim, primeiramente apresentaremos algumas concepções de Estado a partir de diferentes correntes de pensamentos que embora não permitem compreendê-

lo, em sua totalidade e dinâmica mais profunda, subsidiam informações que permitem a compreensão de políticas públicas na contemporaneidade, considerando seus condicionantes econômicos, históricos e políticos.

Na definição clássica de Maquiavel apresentada em “*O Príncipe*”, obra cujo autor exprimiu um guia de conduta e ação política aos governantes florentinos do século XVI, o Estado surge em sua forma absolutista e pode ser compreendida a partir da Razão de Estado. O conceito de razão de Estado parte do pressuposto político da necessidade de manutenção do bem da estrutura estatal, onde as ações dos príncipes [governantes] são justificadas como necessidade de controle em prol dos interesses do Estado. Isso porque diz Maquiavel (2019, p. 104) que um príncipe [...] não pode praticar todas aquelas coisas pelas quais os homens são considerados bons, uma vez que, frequentemente, é obrigado, para manter o Estado, a agir contra a fé, contra a caridade, contra a humanidade, contra a religião, além disso, o autor acrescenta que nas ações dos príncipes, “[...] o que importa é o sucesso das mesmas, [...], pois um príncipe, vencer e manter o Estado: os meios serão sempre julgados honrosos e por todos louvados”. (Idem, 2019, p. 104)

Assim, os governantes maquiavelianos, sob a sombra da razão de Estado devem fazer o necessário, ou seja, “[...] a um príncipe que queira se manter, aprender a poder não ser bom e usar o não da bondade, segundo a necessidade” (Maquiavel, 2019, p. 91). Dessa forma, entendemos o Estado em Maquiavel surge sob uma égide de centralidade política absolutista, onde os príncipes [governantes], através da razão de Estado, deveriam manter e assegurar a existência do próprio Estado numa relação autoritária entre governo e o povo.

Prosseguindo, na concepção de matriz liberal tradicional desenvolvida durante o iluminismo, após a Revolução Francesa, cujas suas raízes estão fincadas nos séculos XVII e XVIII, difundida por representantes como Hobbes, Locke e Rousseau, o conceito de Estado parte de dois princípios-chave. “O primeiro, que seu estudo deve decorrer do direito e o segundo, que esse direito, fundamento do próprio Estado, pertence ao domínio da natureza, assim como os demais fenômenos sociais” (Mendonça, 2012, p. 351).

A concepção liberal se opôs ao modelo controlador, centralizador e autoritarista do Estado absolutista, fortemente influenciada pelo pensamento de Smith<sup>6</sup> a matriz liberal tem seus fundamentos na liberdade individual e de livre mercado. Para a matriz liberal, a relação do povo com os governantes teria que acontecer por meio de um pacto ou contrato social, fundador do próprio Estado, cujo objetivo poderia garantir o “bem comum”, os direitos fundamentais a vida, a propriedade privada e ao mesmo tempo manter a ordem social e regular os interesses da sociedade, embora é possível identificar um forte fortalecimento da classe burguesa devido o livre mercado.

Mendonça (2012) diz que o pensamento liberal ramificou-se em uma ampla árvore genealógica de finais do século XIX e que da matriz liberal derivaram várias tendências, resultantes, inclusive, das significativas modificações políticas relacionadas à proliferação das lutas populares. Já no começo do século XIX, a autora alude que surgiriam as primeiras críticas contundentes a concepção liberal do Estado, onde seus adversários discordavam de seu caráter a-histórico, bem como da ideia de um pacto ou

---

<sup>6</sup> Adam Smith (1723-1790) foi um economista e filósofo social do iluminismo escocês e é considerado o Pai do Liberalismo e da Economia Moderna.

contrato social, que transferia ao governante todos os poderes sobre a sociedade, tendo na matriz marxista a grande responsável pela ruptura com essa visão de Estado.

A obra de Marx e Engels situa-se abertamente na polêmica com o liberalismo, desde seus fundamentos econômicos até suas derivações históricas e políticas. Nessa nova matriz teórica, a sociedade não pode ser tomada como mero somatório de indivíduos, como o supunham os pensadores liberais, fosse para o momento denominado de “estado de natureza”, fosse para o do “estado [ou sociedade] civil”, derivado do contrato social (Mendonça, 2012, p. 351).

Numa perspectiva materialista histórica e dialética, Marx & Engels (2014) analisaram o Estado e concluíram que este é fruto da estrutura material da sociedade. O mesmo emergiu do conjunto das relações sociais da sociedade de classes para garantir a continuidade da produção e reprodução de sua existência em todas as etapas históricas que precederam a atual, e que analisado dentro do sistema capitalista este naturaliza as contradições e desigualdades de classe.

A origem do Estado segundo o marxismo reside no surgimento da propriedade privada, onde numa análise histórica é possível verificar que o trabalho enquanto atividade humana já não se limitava mais no trabalho dos homens sobre a natureza, mais tornou-se no trabalho dos homens sobre outros homens.

Corroborando com este pensamento, Mendonça (2012, p. 352) diz que nessa corrente de pensamento, o Estado surge quando “[...] um dado grupo social apropriou-se daquilo que a todos pertencia, subordinando os demais e transformando-os em força de trabalho”. A autora (2012), inda conclui que,

O Estado, nessa perspectiva, deriva da necessidade dos grupos de proprietários privados de assegurar e ocultar – por meio de leis e demais medidas coercitivas capazes de manter os despossuídos nessa condição, sem se rebelarem contra ela – tal apropriação. Logo, o que a matriz marxista apresenta é uma visão histórica e classista da sociedade e dos homens (que sempre pertencem a uma classe social), negando ter existido, em qualquer época histórica, individualidades soberanas em “estado de natureza” ou mesmo algum pacto ou acordo que tenha originado o Estado (Idem, 2012, p. 352).

Portanto, o Estado é entendido em Marx & Engels (2015) como o poder político propriamente dito e organizado de uma classe para dominar outra. Assim, o Estado na perspectiva marxista é o representante de classes dominantes supostamente hegemônicas, onde “[...] o Governo Moderno não é se não um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa.” (Idem, 2015, p. 10).

Segundo esta corrente, o estado é dominado pelos interesses econômicos capitalistas que o forcem a reproduzir os esquemas de exploração de uma classe (trabalhadores) pelos de outra (capitalistas). Assim, as políticas públicas, por consequência, nada mais são que expressões de um estado reprodutor dos interesses do capital (Secchi, 2014, p. 99).

Nesse sentido, entendemos que na perspectiva marxista, o Estado atua como regulador das políticas sociais a serviço das relações capitalistas de produção, de forma a preservar e manter as relações do seu conjunto na sociedade de classes. Com efeito, o capital a partir do movimento das contradições que ele mesmo cria na sociedade de classes, se organiza, se refuncionaliza como mecanismo de controle social para responder as novas demandas econômicas.

Nesse sentido, ele é um dos formuladores de Políticas Públicas, ao mesmo tempo em que também opera na manutenção de estratégias para manter a burguesia capitalista no poder, bem como promove,

[...] mecanismos de controle social da classe trabalhadora que embora seja construído em um processo dialético, ou seja, a partir de suas organizações que pressionam o Estado, que por sua vez cede elaborando políticas que reproduzem ou não essas pressões (Vilhena Júnior, 2013, p.23).

Outro importante teórico marxista que traz contribuições teóricas ligadas a construção do Estado na sociedade capitalista é o pensador italiano Antonio Gramsci. Segundo o pensamento gramsciano o Estado,

[...] não é sujeito nem objeto, mas sim uma relação social, ou melhor, a condensação das relações presentes numa dada sociedade. [...] Logo, o conceito de Estado ampliado transborda os limites institucionais do Estado tal como entendido pelo senso comum (instituições públicas), identificando as formas pelas quais ele integra a vida cotidiana em seus múltiplos aspectos. Dialeticamente, o Estado ampliado resulta das múltiplas formas de organização e conflito inerentes à vida social (Mendonça, 2012, p. 352-353).

Em Gramsci (2004, p. 168) o “Estado regula juridicamente os dissídios internos de classe, os atritos de interesses conflitantes, unifica os vários segmentos e dá a imagem plástica da classe em sua totalidade” A partir desse posicionamento do autor, entendemos que o Estado compreende tanto sociedade civil (conjunto dos agentes sociais, associados nos chamados aparelhos privados de hegemonia, cernes da ação política consciente, e organizados pelos intelectuais orgânicos de uma classe ou fração, visando obter determinados objetivos) quanto a sociedade política (o conjunto de aparelhos e agências do poder público propriamente dito). Qualquer alteração na correlação de forças vigente em uma dessas esferas repercute, forçosamente, na outra (Mendonça, 2012).

Atualmente, a principal forma de organização política do Estado se dá através do Estado Moderno. Na síntese de autores contemporâneos como Dias & Matos (2015, p. 42),

O Estado é um fenômeno político que, tal é conhecido hoje, surge no século XVI quando se consolida o poder real que se impõe sobre outros poderes, como a nobreza, os parlamentos, as cidades livres e a Igreja. Primeiramente, o Estado moderno surge em sua forma absolutista, onde o rei é o soberano absoluto; no final do século XVIII surge, com a Revolução Francesa de 1789, surge o Estado-nação<sup>7</sup> que se consolida no século XIX, onde o povo é soberano.

Na interpretação de Höfling (2001) o Estado atualmente pode ser entendido como o conjunto de instituições permanentes (órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente) que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.

Um importante aspecto a ser considerado é exposto por Schier (2002) ao salientar que o Estado enquanto instituição social deve o desenvolvimento de políticas públicas voltadas a estender a todos os indivíduos os direitos fundamentais, incluindo os direitos sociais. A partir dessa compreensão, entendemos que o Estado é uma instituição social responsável pela ordem, pela justiça e bem-estar social comum, é um

---

<sup>7</sup> O Estado-nação ou país é uma *unidade territorial-política* soberana, enquanto o Estado moderno, é uma *instituição* - a principal instituição em cada país (Bress-Pereira, 2010, p. 3 *apud* Dias & Matos, 2015).

fenômeno de conceito mais amplo, responsável por atos de legislar, comandar, controlar ou proibir algo sobre uma determinada totalidade social política, e o governo refere-se a ações temporárias de administração a serviço do Estado por um determinado período de tempo.

Silva *et al.*, (2017) entende Governo como o conjunto de indivíduos que ocupam, na cúpula do Estado, posições de decisão administrativa e política e que orientam os rumos da sociedade e que o participarem do governo, os diversos atores participam diretamente do ciclo das políticas públicas, desde sua definição a avaliação.

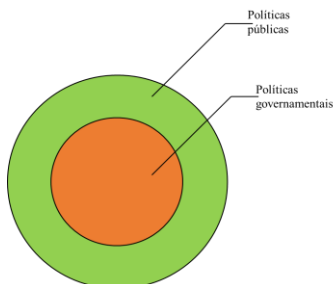
Dias & Mato (2015) explicam que a função do governo no processo de administração do Estado, é ampliar as leis e políticas públicas do Estado através dos poderes Executivo, Judiciário e, quando necessário, empreender sua reforma através do poder Legislativo.

### **POLÍTICAS DE ESTADO X POLÍTICAS DE GOVERNO**

A compreensão de políticas públicas também perpassa pela clareza epistemológica sobre as diferenças entre políticas estatais e políticas governamentais. Nesse sentido, Höfling (2001) e Dias & Matos (2015) esclarecem que políticas públicas são resultado da atividade política e podem ser tanto de governo quanto de Estado. E estas últimas tem a função de propor mudanças nos setores mais amplos da sociedade ou resolver problemas nacionais, por sua vez as primeiras constituem-se em ações empreendidas pelos governos que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, que envolve mais de uma decisão política, a partir de um processo de tomada de decisões que envolvem órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada, de forma que as políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais.

Em consonância com esse pensamento, Secchi (2014) também diferencia “política de governo” e “política de Estado”. Para o autor, a primeira recebe conotação de política de um grupo em mandato eletivo, e a segunda significando aquela política de longo prazo, voltada ao interesse geral da população independente dos ciclos eleitorais. O autor ainda acrescenta que nos dias atuais, as políticas governamentais são o subgrupo mais importante das políticas públicas, e são as que recebem maior atenção na literatura da área. Nesse sentido, as políticas públicas governamentais compõem a forma pela qual o governo executa suas ações (Silva, *et al*, 2017).

**Figura 1 - Políticas públicas e políticas governamentais**



Fonte: Elaborado pelos autores da pesquisa a partir de Secchi (2014).

Nesse sentido, compreendemos que as políticas públicas são ações governamentais (diretrizes, programas ou projetos) desenvolvidas para resolver determinadas necessidades públicas e assegurar os direitos constitucionais dos cidadãos. Nessa conjuntura, é importante destacar que estas podem ser implementadas pela União, Estados e Municípios, de forma articulada ou não por essas federações. No entanto, é pertinente reforçar que as políticas públicas estão diretamente articuladas ao Estado, porém outros atores agem na sua construção, sendo que esses atores podem ser tanto de cunho privado como público.

Dessa forma, entendemos que o Estado deve ser o agente fomentador de formulação, implementação e regulamentação das políticas públicas, de modo a atender os interesses públicos de bem comum<sup>8</sup>, porém é pertinente destacar que as políticas públicas não são politicamente neutras, e podem ser formuladas de acordo com interesses governamentais ou até mesmo de agências externas internacionais e multilaterais, empresas, Bancos, ONG's, grupos de interesse, lobbies políticos, sindicatos de trabalhadores e outras entidades representativas da sociedade civil organizada.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS: TIPOLOGIAS E CLASSIFICAÇÃO**

Conhecer as tipologias de políticas públicas é necessário para classificá-las, e determinar os atores e instituições que participarão em todo o seu ciclo. Sendo assim, o tipo e do conteúdo de uma política pública determina a relevância ou não do estudo de tal política, por isso os efeitos objetivos das políticas podem ser analisados a partir dos critérios tipológicos. (Vilhena Junior, 2013).

Uma tipologia é um esquema de interpretação e análise de um fenômeno baseado em variáveis e categorias analíticas. Uma variável é um aspecto discernível de um objeto de estudo que varia em qualidade ou quantidade. Uma categoria analítica é um subconjunto de um sistema classificatório usado para identificar as variações em quantidade ou qualidade de uma variável (Secchi, 2014, p. 16).

A tipologia das políticas públicas pode ser classificada em: Tipologia de Lowi classifica as políticas públicas, em quatro tipos, a saber: regulatórias, distributivas, redistributiva e constitutivas; Tipologia de James Quinn Wilson que adota o critério da distribuição dos custos e benefícios da política pública na sociedade; Tipologia de Gormley que classifica as políticas públicas em política de sala operatória, política de audiência, política de sala de reuniões e política de baixo escalão, pois identifica como atores regulares da arena política os burocratas e como atores irregulares os políticos, cidadãos, jornalistas, juízes, empresários, os altos burocratas e os especialistas que atuam no processo de política pública conforme a complexidade de seus interesse; Tipologia de uma tipologia de Gustafsson tem como critério de distinção o conhecimento e a intenção e se a política é real ou simbólica; e a Tipologia de Bozeman & Pandey distingue as políticas de acordo com seus conteúdos técnicos e os políticos. (Secchi, 2014) Dias & Matos (2015) destacam que as políticas públicas podem ser de diferentes tipos, tais como: política social, política macroeconômica, política administrativa, política

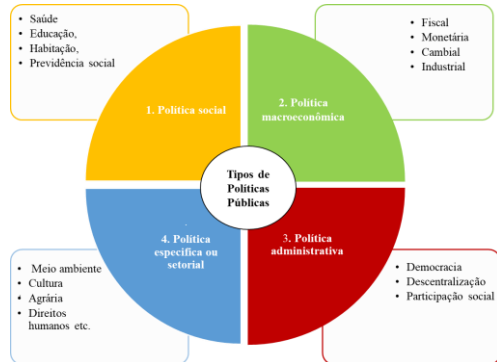
---

<sup>8</sup> Nesse sentido atribuímos a noção de *Welfare State* – Estado do Bem-Estar-Social – atribuí ao Estado responsabilidades sociais, devendo este, garantir padrões mínimos na área da saúde, educação, renda, habitação e seguridade social, dentre outras proteções, a todos os cidadãos. Trata-se, portanto, de um estado provedor, o qual direciona governos a traçarem políticas públicas que fortaleçam e atendam às características demandas pela população (SILVA *et al.*, 2017, p. 31).



específica ou setorial. Na figura 2 a seguir, há uma representação dos tipos de política pública elaborada a partir dos escritos dos autores.

**Figura 2 - Representação dos tipos de política pública**



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Dias & Matos (2015).

No que diz respeito, sobretudo as políticas públicas sociais<sup>9</sup> (saúde, educação, habitação e etc.), é pertinente compreendermos que estas se estabelecem na correlação de forças entre diferentes atores sociais. Conforme aponta Vieira (2013) apesar de muitas vezes se entender e tomar o poder público como única instância de formulação de políticas públicas, são na correlação de forças entre os atores sociais das esferas do Estado – as sociedades políticas e civis – que se definem as formas de atuação prática, as ações governamentais e, por conseguinte, trata-se o jogo das políticas sociais assim, sendo que estas precisam ser captadas em sua complexidade e mutação.

Essa assertiva também é corroborada por Höfling (2001) enfatizar que a definição, formulação e implementação das políticas públicas, principalmente de caráter social estão relacionadas às decisões tomadas a serem implementadas e refletem os conflitos de interesses de atores distintos, portanto, são arranjos oriundos de uma correlação de forças, feitos nas esferas de poder.

Nessa conjuntura, é pertinente frisar que as políticas públicas 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 à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

É neste processo contraditório que as Políticas Sociais surgem objetivando responder a algumas reivindicações dos trabalhadores organizados. Essas políticas são necessárias para manter a hegemonia de classe, já que a construção da hegemonia é um processo de convencimento e coerção (GRAMSCI, 1998). (Mourão & Borges, 2016, p. 189).

Em contribuição, Secchi (2014) diz que para a corrente marxista, a elite enquanto sistemas capitalistas, representados pelos detentores do capital têm a capacidade de determinar o rumo das políticas públicas sociais. Assim, as políticas sociais também vão se construindo nesse processo de desigualdades sociais, cuja contradição é sua força motriz.

<sup>9</sup> As políticas públicas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais (Höfling, 2001).

Sobre isso, Höfling (2001) argumenta que para a concepção neoliberal, as políticas públicas sociais enquanto ações do Estado na tentativa de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista, são consideradas um dos maiores entraves a este mesmo desenvolvimento e responsáveis, em grande medida, pela crise que atravessa a sociedade. Dessa forma, o livre mercado é apontado pelos neoliberais como o grande equalizador das relações entre os indivíduos e das oportunidades na estrutura ocupacional da sociedade, ou seja, a intervenção do Estado constitui-se em uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibindo a livre iniciativa, a concorrência privada, e podendo bloquear os mecanismos que o próprio mercado é capaz de gerar com vistas a restabelecer o seu equilíbrio (Idem, 2001). A autora ainda assevera que:

Em um Estado de inspiração neoliberal as ações e estratégias sociais governamentais incidem essencialmente em políticas compensatórias, em programas focalizados, voltados àqueles que, em função de sua “capacidade e escolhas individuais”, não usufruem do progresso social. Tais ações não têm o poder – e frequentemente, não se propõem a – de alterar as relações estabelecidas na sociedade. (Höfling, 2001, p. 37).

Anderson *et al.*, (2008) explicam que as políticas neoliberais têm seus efeitos na sociedade, e estes vêm se tornando mais grave pelo fato de as desigualdades terem se intensificado entre os próprios pobres, gerando o que os autores denominam de pauperização da pobreza. Para Mourão & Borges (2016) é nesse processo contraditório de convencimento e coerção que as políticas sociais vão se estabelecendo.

Entender estas amarras sociais é necessário, pois implica entender que as políticas públicas sociais de um país podem sofrer influencias não somente de entidades internas. De fato, não podemos negligenciar que as políticas públicas também são elaboradas e influenciadas por organismos de aspiração neoliberal e interesses econômicos de grupos e fundações. Trata-se, portanto de uma perspectiva neoliberal, em que “as políticas são focalizadas e compensatórias, ou seja, são políticas focalizadas na população mais pobre, objetivando contrabalançar os efeitos nocivos das situações de riscos”. (Mourão & Borges, 2016, p. 194).

Trazer essa discussão para o estudo é também tentar entender sua natureza das políticas. Dessa maneira, no que se referem à natureza das políticas públicas, Dias & Matos (2015) advertem que estas podem ser agrupadas em modalidades de acordo com arenas decisórias, finalidade e alcance das ações. Nesta classificação exposta na figura 3 com base nos autores, estão inseridas: a) políticas distributivas; b) políticas regulatórias; c) políticas redistributivas, e d) construtivas ou políticas estruturadoras.

**Figura 3 – Classificação de política pública**

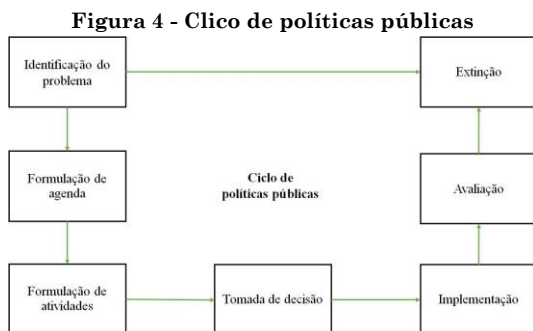
Políticas distributivas	Políticas regulatórias	Políticas redistributivas	Construtivas ou políticas estruturadoras
São financiadas pelo conjunto da sociedade e os benefícios são distribuídos atendendo as necessidades dos individualizados, ou seja, o governo distribui recursos a uns, sem que isso afete outros grupos ou indivíduos (p. 18)	Envolve discriminação no atendimento das demandas dos grupos destinando os beneficiários e prejudicados por essas políticas, estabelecendo controle, regulamento e padrões de comportamento de certas atividades políticas (p.18)	Tem objetivo de distribuir recursos financeiros, direitos ou benefícios a grupos sociais, intervindo na estrutura econômica social, através da criação de mecanismos que diminuam as desigualdades (p. 18)	São políticas públicas que estabelecem regras sob quais outras políticas públicas são selecionadas (p. 18)

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Dias e Matos (2015).

A classificação das modalidades de políticas públicas também é relevante para tentarmos compreender na prática como estas se articulam com o Estado, no sentido de identificar a tomada de posição que este adota diante das questões públicas e sociais.

## CLICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Nos estudos sobre políticas públicas, é bastante comum encontrarmos representações gráficas que apresentam o ciclo das políticas (públicas) sociais e sua formulação. Na figura a seguir há uma representação gráfica do processo de uma política pública colocada em prática etapa por etapa. Tal representação aqui foi adaptada do ciclo proposto por Secchi (2014) em suas sete fases principais: 1) identificação do problema, 2) formulação da agenda, 3) formulação de atividades, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção.



Fonte: Elaborado pelos autores da pesquisa a partir de Secchi (2014).

A partir da análise do ciclo de políticas públicas, também é possível compreender as ações interventivas do Estado dentro do cenário social, daí a necessidade de expormos esse ciclo no estudo. Por conseguinte, a partir da análise da figura 4 é possível dizermos que as políticas públicas possuem diversas variáveis que se fazem presentes desde a identificação do problema até sua extinção.

A **identificação do problema** é a primeira etapa, em que identifica-se uma situação problemática, que se torna um problema político quando chama a atenção da sociedade e das autoridades, um processo complexo que pode ser desencadeado por acidentes naturais, acidentes, mobilizações sociais e ações deflagradas por governos ou grupos influentes (Schmidt, 2018).

Silva *et al.*, (2017) explicação que **formulação ou composição de agenda** irá aglutinar todos os problemas relevantes para a solução dos problemas. É uma atividade dinâmica, onde problemas podem entrar e sair da agenda de acordo com critérios de oportunidade e conveniência na busca para a resolução dos problemas. Por sua vez, a **formulação de atividades** segundo Schmidt (2018), é o momento da definição quanto à maneira de solucionar o problema político, em que se seleciona uma das alternativas disponibilizadas pelos diferentes agentes envolvidos (autoridades governamentais, agentes sociais e privados) e envolve conflitos, negociação e acordos.

A **tomada de decisão** envolve os processos decisórios em que é preciso avaliar todas as possibilidades de ação, e todas as consequências possíveis e mudanças abruptas, antes de se adotar uma política (Secchi, 2014). Já a **implementação** é,

[...] a fase da execução, da concretização do que foi planejado na etapa da formulação. As diretrizes constantes nos documentos da política, dos planos, dos programas e dos projetos são passadas a orientar a prática através de ações e atividades que afetam diretamente a vida dos cidadãos. Não é um momento apenas “prático”, de execução do que foi planejado anteriormente; são requeridas novas decisões e são comuns redefinições acerca de determinados aspectos da formulação inicial (Schmidt, 2018, p. 135).

A **avaliação** é o processo de avaliação de uma política pública dá-se a partir do momento em que efeitos são gerados, possibilitando a análise de indicadores que demonstrem em que nível as metas foram atingidas. (Silva *et al.*, 2017, p. 37). De acordo Höfling (2001) a compreensão e avaliação das políticas públicas implementadas por um governo, passam pela compreensão da concepção de Estado e de política social que sustentam tais ações e programas de intervenção, isso porque visões diferentes de sociedade, Estado, política educacional geram projetos diferentes de intervenção nesta área.

Quanto ao processo de **extinção** de uma política pública Silva *et al.*, (2017), argumentam que este envolve,

[...] diferentes interesses sociais, que em sua maioria são marcados por conflitos. Políticas do tipo redistributiva e distributivas são difíceis de serem extintas, dados os benefícios proporcionados a um grupo específico ou a pequenos grupos organizados, que diante da coletividade desarticulada, conseguem de forma eficaz lutar pela defesa da continuidade de determinada política. As políticas regulatórias e constitutivas, por sua vez, esbarram na inércia do sistema institucional e no desinteresse dos atores políticos capazes de reprogramar a máquina estatal (Silva *et al.*, 2017, p. 39).

A partir do exposto observamos que as políticas públicas no Brasil seguem um ciclo que vão dá identificação de um problema social até seu processo de extinção. Dessa forma, conhecer esse movimento é fundamental para o entendimento de políticas públicas na sua relação com o Estado e Governo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo objetivamos apresentar os conceitos básicos, tipologias, classificação e o ciclo das políticas públicas no Brasil na sua relação existente com o Estado e Governo. Diante da análise da literatura estudada, os resultados evidenciaram que fazer a distinção entre Estado e Governo é fundamental para o entendimento das políticas públicas e seus impactos na sociedade.

No que tange ao Estado, este adquire diferentes interpretações e funções de acordo as concepções ou perspectivas teóricas. Atualmente formam o Estado um conjunto de instituições permanentes como: órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente; e o Governo por sua vez, configura-se na orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.

Nessa perspectiva, as políticas públicas podem ser tanto de Governo quanto de Estado e nem sempre atendem os interesses públicos de bem comum, pois estão não são politicamente neutras, e podem ser formuladas de acordo com interesses

governamentais ou até mesmo de agências externas internacionais e multilaterais, empresas, Bancos, ONG's, grupos de interesse, lobbies políticos, sindicatos de trabalhadores e outras entidades representativas da sociedade civil organizada.

No país elas são agrupadas em modalidades e podem ser classificadas em: distributivas; regulatórias; redistributivas, e construtivas ou estruturadoras, e obedecem um ciclo cujas etapas são: a identificação do problema, formulação da agenda, formulação de atividades, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

As políticas públicas são essências para que a sociedade possa ter acesso a serviços básicos como saúde, educação, saneamento básico, alimentação dentre outros, e por isso mesmo precisam ser um campo bem mais investigado. Contudo, cientes da complexidade da temática abordada, evidenciamos a necessidade de mais estudos sobre abordem esse fenômeno político-administrativo de ordem pública e social.

#### **Agradecimentos**

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal em Nível Superior – CAPES e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas – FAPEAM.

#### **REFERENCIAS**

- Anderson, P *et al* (2008). A trama do neoliberalismo: Mercado, crise e exclusão social. In: SADER, E; Gentili, P. *PÓS-NEOLIBERALISMO: As políticas sociais e o Estado democrático*. 8.ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- Araújo, D. S., Brzezinski, I., & Sá, H. G. M. de. (2020). Políticas públicas para formação de professores: entre conquistas, retrocessos e resistências. *Revista De Educação Pública*, 29 (jan/dez). <https://doi.org/10.29286/rep.v29ijan/dez.9912>.
- Aristóteles (2005). *Política*. São Paulo, SP: Martin Claret.
- Bobbio, N; Matteucci, N; Pasquino, G (2008). *Dicionário de política*. 13ª edição. Brasília: Editora UnB; 2 volumes.
- Breus, T. L (2007). *Políticas públicas no Estado Constitucional: problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea*. Belo Horizonte: Fórum.
- Freitas, L. C. de (2014). Os empresários e a política educacional: como o proclamado direito à educação de qualidade é negado na prática pelos reformadores empresariais. *Germinal: Marxismo e educação em debate*, 6 (1), 48-59.
- Gramsci, A (2004). *Escritos políticos*. vol. 1. Coutinho, Carlos. N. (Trad.); HENRIQUES, L. S.; NOGUEIRA, M. A. (Co-edição). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Höfling, E. D. (2001). Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, 21, 30-41.
- Maquiavel, N (2019). *O Príncipe*. 1ª ed. Editora: Martins Fontes - selo Martins.
- Marx, K & Engels, F (2014). *A Ideologia Alemã (Feuerbach)*. São Paulo: Boitempo.
- Marx, K & Engels, F (2015). **Manifesto do Partido Comunista**. 1º Martin Carent.
- Mendonça, S. R (2012). Estado. In: Caldart, R [et al] (Org.). *Dicionário da Educação do Campo*. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular.
- Mourão, A. R. B & Borges, H. da S (2016). B. Pensando a Educação Básica no campo amazônico. In: PINHEIRO, M. das G. S; FALCÃO, N. M. *Políticas Públicas, Educação Básica e Desafios Amazônicos*. Manaus: EDUA.
- Schier, A. da C. R (2002). *A Participação Popular na Administração Pública: O Direito de Reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar.
- Sechi, L (2014). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2ª ed. São Paulo, Cengage Learning, 2014.
- Sechi, L (2016). *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*, São Paulo, Cengage Learning.

Érica de Souza e Souza, Gabriel Rodrigues do Nascimento, Erivelton de Souza Mendonça, Heloisa da Silva Borges– **As Políticas Públicas e sua relação com o Estado e Governo: conceitos, tipologias, classificação e ciclo no Brasil**

---

Schmidt, J. P. (2018). Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista Do Direito*, (56), 119-149. <https://doi.org/10.17058/rdunisc.v3i56.12688>.

Silva, A. G. F de., et al (2017). A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. *Revista Debates*, 11(1), 25-42.

Vieira, S. L (2013). Políticas de Formação em cenários de reforma. In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro; AMARAL, Ana Lúcia (Orgs.). *Formação de Professores: políticas e debates*. 5. ed. 2. reimp. Campinas, SP: Papirus.

Vilhena Júnior, W. M (2013). *A política de educação do campo entre o pensado e o praticado: um estudo sobre convênio UEA/INCRA/PRONERA (2004/2008)*. 178 119 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus.