

Verbetes Conceituais

Políticas públicas

Sandra Gomes¹ 

¹Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Natal, RN, Brasil.

E-mail: sandra.gomes@ufrn.br

DOI: [10.17666/ebcs.2026.035](https://doi.org/10.17666/ebcs.2026.035)

PREÂMBULO

O campo de estudos e pesquisas sobre políticas públicas envolve um conjunto amplo de possibilidades de análises tanto no que se refere aos processos de decisão e de execução, quanto com relação aos seus efeitos na sociedade. É orientado à resolução de problemas, com objeto empírico próprio e pode assumir também sentido normativo ou valorativo. Pela própria natureza dos problemas públicos ou coletivos que busca compreender, é uma área de estudos multidisciplinares e com grande diversidade de arsenais teóricos e analíticos. Essa diversidade, no entanto, não significa que todo estudo que trata de políticas públicas constitua, necessariamente, um estudo sobre políticas públicas. Compreender os fatores que explicam a adoção e o funcionamento de certa política pública e suas consequências são elementos básicos desse campo. Qualquer política pública é resultado de debates, disputas, visões de sociedade ou de justiça que são políticos. Mesmo questões técnicas, que demandam conhecimento especializado, envolvem escolhas valorativas. Apresentam-se, neste verbete, o conceito e o debate em torno das políticas públicas, com foco nos arsenais teóricos e analíticos mais utilizados nas ciências sociais. O Brasil tem uma ampla e rica produção própria sobre políticas públicas, que também está associada às transformações políticas e institucionais ocorridas desde a redemocratização do país.

SUMÁRIO

1. Conceitos básicos de políticas públicas e suas origens intelectuais
2. Principais correntes teóricas
3. Usos contemporâneos e debates em aberto
4. Configuração brasileira no debate sobre políticas públicas
5. Limites analíticos e alternativas
6. Referências bibliográficas

Aprovado em: 29/07/2026

Editor(a) responsável: Rogério Arantes



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Enciclopédia Brasileira de Ciências Sociais (EBCS). ANPOCS, 035 - 2026

1. Conceitos básicos de políticas públicas e suas origens intelectuais

De modo geral, as políticas públicas são entendidas como um fluxo de decisões e processos que contém diretivas para se alcançar um determinado fim (ou objetivo), resolver problemas (DeLeon, 2008) ou promover ações que se considera que devam ser objeto de atenção do poder público. Essas decisões são tomadas por uma autoridade pública legitimada para tal fim (Theodoulou & Cahn, 1995), não restritas a um governo central ou apenas ao Estado, pois podem envolver vários atores políticos, sociais, organizações e outros níveis de governo, como o conceito de governança multinível exemplifica.

A política pública também é definida como aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer (Dye, 1972/2013), abrangendo ações destinadas a regular conflitos e produzir comportamentos, extrair recursos e distribuir bens e serviços à sociedade. Essa definição, bastante parcimoniosa, não significa, contudo, que apenas os governos determinem o resultado das políticas públicas. Ao contrário, o entendimento corrente é que diversos atores políticos, sociais e de mercado, formais ou informais, incluindo grupos de interesse e atores organizados em redes ou comunidades de políticas públicas, podem influenciar a definição do problema público, sua entrada na agenda decisória de governos, seu desenho institucional ou a definição das alternativas ou soluções. Além disso, diferentes níveis de governo podem estar envolvidos nesse processo, como ocorre frequentemente com os governos subnacionais (Estados, Distrito Federal e municípios) na Federação brasileira.

A possibilidade de diversos tipos de atores ou comunidades de políticas públicas influenciarem uma política está diretamente relacionada às oportunidades de participação política no debate público. Nesse sentido, essa premissa participativa depende tanto do regime político, se democrático ou autoritário, quanto da abertura ou permeabilidade das instituições políticas à participação social ampliada, isto é, não restrita a pequenos grupos ou indivíduos que tenham acesso privilegiado aos tomadores de decisão. Essas escolhas são, portanto, políticas e valorativas, ainda que envolvam conhecimento técnico baseado em evidências. Easton (1965) concebe a política (o sistema político) como a alocação autoritativa de valores de uma sociedade, processo no qual as políticas constituem um dos resultados. Assim, a política, as políticas públicas e as políticas sociais, em especial, são a resposta distributiva que determinada sociedade dá para aquilo que ela reconhece como as necessidades, riscos ou problemas gerados socialmente e que, por isso, exigem uma provisão coletiva (Menicucci & Gomes, 2018).

A política pública, assim, não é apenas uma decisão governamental como, por exemplo, a aprovação de uma lei. É um curso de ação intencional e contínuo de escolhas valorativas em que autoridades públicas (como governos centrais e subnacionais, o parlamento e mesmo o judiciário), em conjunto com outros atores formais ou informais, definem e propõem soluções para problemas públicos, estabelecendo objetivos, instrumentos e formas de implementação.

Comumente, adota-se a classificação em etapas de uma política pública para ilustrar os diferentes momentos do chamado “ciclo das políticas públicas”. Uma forma simples o divide em: formação da agenda governamental, formulação da política, implementação e, por fim, avaliação dos resultados, que, fechando o ciclo, pode gerar revisões na política pública

original. A formação da agenda ocorre quando um problema público passa a ser visto como prioritário na pauta de decisões de um governo. A formulação é o momento em que se apresenta o desenho institucional de uma política pública, que pode tomar a forma de lei, decreto, portaria, planos, programas e atos administrativos similares na nomenclatura administrativa brasileira. A formulação envolve decisões políticas (isto é, é preciso que atores políticos e sociais consigam arregimentar apoio para a sua aprovação, especialmente em uma democracia) e técnicas (análise da viabilidade técnica, financeira, operacional, legal-formal, pressupostos plausíveis de causa-efeito, evidências de resultados etc.). A aprovação de uma política pública não é suficiente para garantir que ela irá funcionar como esperado e pode, até mesmo, ser reformulada durante a sua execução. Os estudos sobre a implementação de políticas mostram que há muitos fatores que podem afetar, positiva ou negativamente, o modo de execução e de entrega de serviços ou bens públicos tal como concebidos originalmente.

Inspirado nos modelos de sistemas de Easton, o ciclo é criticado por não constituir uma teoria causal e assumir como premissa a tomada de decisão orientada pela racionalidade instrumental, com estágios sucessivos, fixos e delimitados, que não descreveriam adequadamente a realidade empírica. Apesar de não ser possível dizer que existe uma “teoria do ciclo das políticas públicas”, ele permanece como uma ferramenta útil para organizar o pensamento, tornar viável a escala ou unidade de análise (Theodoulou & Cahn, 1995) e mostrar a complexidade analítica e prática das políticas públicas. Algumas análises concentram-se em momentos específicos, outras procuram integrar vários deles e, ainda, há estudos que não consideram essas divisões analítica ou empiricamente relevantes e, por isso, não utilizam o ciclo ou suas etapas como instrumento de análise.

Os primeiros trabalhos da área eram empiricamente orientados e mais descritivos, com estudos de caso das administrações dos países. No início do século XX, olhavam como governos ou administrações funcionavam de modo empírico e aplicado, em contraposição às teorizações europeias clássicas e mais abstratas dirigidas a grandes questões como o Estado e o poder. Para muitos, um dos pioneiros da área é Harold Lasswell, que entendia que a *policy science* – como cunhou – tinha como objetivo (ou necessidade) produzir estudos científicos para informar a tomada de decisões dos governos e se caracterizava por ser interdisciplinar. O muito citado título de seu livro, “*Politics: Who Gets What, When, How*”, publicado em 1936, refletia esse interesse. Esse campo de estudo seria orientado para a resolução de problemas concretos a partir da realidade empírica.

Aqui é clara a influência da racionalidade instrumental como busca normativa de uma teoria do comportamento humano ou de formas de se fazer a “melhor escolha” coletiva, preferencialmente que não seja política. Essa visão racionalista (influyente até hoje), isto é, de escolhas que maximizem o resultado por meio de cálculos racionais, evoca um sentido de que seria possível tomar decisões “puramente técnicas” e de melhor qualidade se pudéssemos eliminar a política. Assim, o campo científico originalmente destinado à sua análise teve compromisso menos com a explicação de como atores e instituições produzem políticas públicas e mais com a busca, ainda que racional, do seu aperfeiçoamento.

A partir da segunda metade do século XX, esse debate ganha densidade quando se começa a questionar a possibilidade de se ter um processo decisório como o descrito pelo modelo da racionalidade compreensiva (e mesmo a versão revisada da racionalidade

limitada). É o momento em que se iniciam as proposições mais generalizantes ou teóricas, centradas em compreender o processo de tomada de decisão em geral e, lateralmente, as políticas públicas. Como aprofundado na próxima seção, há uma mudança na agenda de discussões a partir desse momento: de estudos descritivos para analíticos e teóricos. Na ciência política, especialmente, essa abordagem inicia-se com o interesse em compreender como conflitos e disputas afetam a produção de políticas públicas – para um amplo balanço multidisciplinar, consultar Marques e Faria (2013).

2. Principais correntes teóricas

As primeiras contribuições teóricas da ciência política para a análise de políticas públicas estavam voltadas a compreender o processo decisório na tomada de decisão, inicialmente associado ao momento de formulação. Essa é uma área de estudo mais antiga e com maior produção porque, antes mesmo das políticas públicas serem entendidas como um campo de estudos em si mesmo, já havia teorizações sobre o exercício do poder no interior do Estado (ou de governos) ou das organizações (inclusive as privadas). Aqui, as teorias para explicar o processo decisório, o comportamento de atores (ou indivíduos) e as escolhas de uma coletividade são abundantes. Porém, o interesse comum é compreender quais fatores explicam o tipo de política pública que é aprovada, entendida como resultado final. Tais abordagens podem também ser aplicadas para compreender a tomada de decisão de agentes envolvidos na implementação de políticas, ainda que esse uso seja menos frequente.

As teorias mais frequentes são o neoinstitucionalismo histórico e o da escolha racional, a pluralista e seus desdobramentos contemporâneos (em teorias feministas, nos estudos sobre grupos de interesse, nas teorias dos movimentos sociais etc.) e os modelos teóricos dos múltiplos fluxos, equilíbrio pontuado e coalizões de defesa, estes na perspectiva cognitiva, isto é, introduzindo o papel das ideias como explicativo do resultado final – para coleções que apresentam esses e outros modelos teóricos, ver Sabatier (2007) ou Brasil e Capella (2022). Essas teorias foram sendo criticadas ao longo do tempo no interior do debate acadêmico e vários aspectos são reformulados no mesmo processo em que as novas propostas de explicação (ou teorias) mantêm algumas das categorias analíticas anteriores consideradas (ainda hoje) explicativas. Um dos resultados disso é o aumento da complexidade analítica.

As teorias pluralistas têm como contribuição original analisar os efeitos dos grupos que participam do processo decisório e que influenciam o conteúdo da política pública aprovada ou o seu resultado final. O debate original, nos anos 1950 e 1960, girava ao redor do questionamento sobre se seria uma oligarquia (ou uma elite ou classe social) que dominaria todas as esferas do Estado e, conseqüentemente, toda e qualquer política pública seria resultado dos interesses de uma classe dominante, mesmo em uma democracia. A proposta original dos pluralistas foi bastante criticada, especialmente quanto à premissa de que o Estado processaria os interesses advindos da sociedade de forma neutra, premissa que rapidamente foi apontada como irrealista (Bachrach & Baratz, 2011; Marques e Faria, 2013). O estudo exemplar dessa vertente é o livro de Robert Dahl, “*Who Governs? Democracy and Power in an American City*”, de 1961, em claro debate teórico (e político) com outras perspectivas, como as

elitistas e marxistas para quem, mesmo na democracia, o domínio do Estado por uma elite não era alterado. Para os pluralistas, porém, não se poderia assumir que o poder de influenciar a tomada de decisão é resultado automático da posição social e econômica de uma elite ou de uma classe social; caberia a cada analista verificar empiricamente os casos. Os trabalhos derivados de outros pluralistas e os desdobramentos pós-críticos são abundantes como formas de analisar as políticas públicas e, especialmente, quais e como grupos e movimentos sociais podem influenciar as políticas públicas.

Outra contribuição dos pluralistas ainda muito utilizada é o conceito de incrementalismo ou de mudanças incrementais. Lindblom (1959) argumenta que a tomada de decisão é feita em pequenos passos, gradualmente, mecanismo que faria com que mudanças abruptas ou radicais fossem eventos mais raros, especialmente na democracia. Há vários desdobramentos analíticos interessantes nesse caso e um deles é o entendimento de que os atores (de uma coletividade) tomam decisões em um cenário de ambiguidade (há mais de uma interpretação sobre as consequências de uma política pública) ou em meio a incertezas (não se tem certeza sobre os efeitos esperados), ao contrário do predito pelo modelo racional. Como mais informação não resolve esses dois dilemas em cenários de decisão, haveria fortes incentivos para se fazer escolhas incrementais, isto é, pequenas adições às políticas públicas já existentes e com efeitos conhecidos. Informação e consequências têm de ser interpretadas politicamente, visto que não são cálculos racionais apenas, e traduzidas em ação, inclusive por meio da mobilização das emoções e não apenas por argumentos lógicos ou dados e indicadores objetivos, como desenvolvido pelo modelo do Equilíbrio Pontuado.

Entretanto, é o neoinstitucionalismo histórico e, em menor medida, o neoinstitucionalismo da escolha racional que vão produzir uma grande expansão da agenda de pesquisa em políticas públicas. A partir do mote “as instituições importam”, o neoinstitucionalismo assume que as instituições produzem incentivos para determinados comportamentos (ou oportunidades) e limitações para certas escolhas (ou constrangimentos). A configuração institucional de uma determinada arena decisória afeta o comportamento dos indivíduos e, portanto, as escolhas de políticas públicas. Como consequência, ao contrário do que teorias anteriores postulavam, a política pública que será (ou não) aprovada é também explicada pelas instituições e não apenas pelos grupos, organizações ou outras forças sociais ou econômicas que tenham influenciado o processo decisório – para um estudo exemplar, ver Immergut (1996).

Instituições são tipicamente entendidas como as regras formais de uma organização ou de um país (como uma constituição), como também as normas sociais ou convenções de uma sociedade, refletidas em estruturas organizacionais ou formas institucionais (como o federalismo, o presidencialismo etc.) que afetam comportamentos e resultados. Instituições, dessa forma, não são equivalentes a organizações, pois se referem a regras e normas que orientam comportamentos. O conceito de *path dependence* (“rota-dependência” ou “legado histórico”) gerado por essa perspectiva teórica é também bastante utilizado. Escolhas feitas no passado criariam fortes incentivos para que se continue na mesma rota ou direção, inclusive organizando politicamente grupos sociais em torno da defesa das políticas públicas criadas (Pierson, 2000). O estudo da trajetória da construção histórica de uma política pública, dessa forma, faria sentido analítico não pela reconstituição cronológica de fatos ou eventos, mas pela identificação dos efeitos de longa duração ou do peso que o legado histórico pode trazer

ao organizar interesses em defesa de políticas públicas (ou direitos) existentes e criar incentivos para o não-desvio de rotas já iniciadas. Rupturas, mudanças ou desmontes ocorreriam em momentos críticos particulares, sendo o mais comum a mudança incremental.

O papel da burocracia estatal também ganha relevância no neoinstitucionalismo histórico, iniciando uma ampla agenda de pesquisa sobre o Estado como um ator independente (não subordinado) que também explicaria o resultado (e a escolha de políticas públicas). Um marco é o livro *“Bringing the State Back in”*, algo como “trazendo o Estado de volta para as análises” (em uma tradução livre), de Evans et al. (1985). São dessa linhagem também as análises sobre os tipos de Estados de Bem-Estar Social e de seus efeitos nas hierarquias sociais, além das reformas e possível retração em que se destacam as teorias que passam a incorporar os partidos políticos, suas bases sociais, a formação de coalizões e as ideologias como fatores explicativos – para uma visão sintética desse debate, ver Menicucci e Gomes (2018). Essa vertente teórica produziu muitos desdobramentos, como o conceito de capacidades estatais, utilizado em vários estudos como chave para se compreender a implementação de políticas públicas e os desafios na entrega de serviços públicos (Oliveira, 2025). A análise institucional é ainda hoje utilizada com frequência, embora não possa ser vista como determinística: as instituições são apenas configurações que facilitam ou dificultam determinadas escolhas ou resultados, mas a ação humana (a agência) permanece elemento explicativo central. No Brasil, o uso dessa perspectiva teórica vai coincidir com a própria estruturação do campo de estudos sobre políticas públicas.

Os modelos teóricos ideacionais (ou cognitivos), apesar de mais recentes, já têm uma produção significativa em políticas públicas com destaque para os modelos dos Múltiplos Fluxos, das Coalizões de Defesa e do Equilíbrio Pontuado (Sabatier, 2007; Brasil & Capella, 2022). A principal inovação teórica é a incorporação do papel das ideias, das crenças, visões de mundo, da imagem de um problema ou das narrativas como também explicativos das escolhas e resultado de políticas públicas. As ideias teriam a capacidade de aglutinar pessoas ao redor de certos interesses comuns e, como ação coletiva, produzir a mobilização ou ação política frequentemente necessária para superar interesses incrustados em que certos grupos de especialistas (em subsistemas de políticas setoriais específicas) detêm o monopólio da discussão sobre um problema de interesse público.

A construção da imagem do problema e das soluções em termos de políticas públicas seria uma combinação de informação empírica, objetiva ou “técnica” com apelos emocionais, elemento este que pode contribuir para a mudança das preferências (ou opinião) da população sobre uma determinada situação. Por exemplo, pode haver certa estabilidade ou um monopólio do entendimento de que educação e saúde devam ser garantidas pelo Estado, mas que pode começar a ser rompido e questionado com a introdução de novas narrativas ou imagens sobre quais são as causas desses problemas e as formas de resolvê-los. Esses modelos de análise propõem uma explicação para a formação e a mudança da agenda governamental, tentando identificar os fatores que aumentam as chances de um problema entrar na agenda de decisões de um governo. As alternativas ou as soluções técnicas para os problemas que as políticas públicas tentam resolver, apresentadas e discutidas por especialistas, são também disputas políticas, ancoradas em visões de mundo e cheias de premissas de relações de causa-efeito. Como resolver o problema da violência? Qual a melhor forma de produzir o

desenvolvimento? Como alocar ou distribuir recursos públicos escassos? Novamente, os modelos de análise cognitivos rejeitam a possibilidade de uma escolha “puramente técnica” ou baseada em cálculos exclusivamente racionais, isto é, isenta de política, valor normativo ou visão de mundo.

Por fim, cabe destacar, que há toda uma produção específica sobre o momento de implementação. Ao final da década de 1970, vão surgindo vertentes de debates que mostram a insuficiência de se analisar apenas a política formulada. Há muitos desafios e problemas que podem surgir durante a implementação de uma política pública e que não puderam ser antecipados no momento de sua formulação. Haveria um desvio de rota? A questão é como resolver esse fato inevitável das políticas públicas: aumentando o controle de quem implementa ou aprendendo sobre as formas de implementação de modo a permitir reformular (e melhorar) as políticas? Essa área temática se consolida no entendimento de que os processos que explicam a implementação de uma política pública são complexos pois envolvem outros tipos de atores, regras de comportamento, capacidades organizacionais (ou estatais) ou de liderança política, visões de mundo, níveis de governo, dentre outros fatores de contexto que podem facilitar, dificultar ou até mesmo impedir a plena execução de uma política pública ou a entrega de um serviço público na prática. As teorias sobre implementação de políticas têm um desenvolvimento amplo, com destaque para a compreensão dos diferentes modos particulares de execução de políticas e serviços públicos em seus contextos particulares (Lotta, 2019).

Em síntese, é possível dizer que um aspecto comum dos estudos de políticas públicas é a tentativa de se compreender como escolhas são feitas, como se tomam decisões, como diferentes atores se comportam (ou escolhem) e/ou seus efeitos em termos de resultado. Esse resultado é afetado por vários fatores, isolados ou em conjunto, a depender da perspectiva teórica, com destaque para os incentivos gerados pelas instituições (regras formais ou normas sociais, configurações, pontos de veto, legados históricos etc.), quem tem acesso às arenas decisórias, quais são as ideias, crenças ou visões de mundo que afetam o comportamento e a mobilização política, ou, ainda, o contexto particular ou específico (como o país, a região, o bairro, área setorial da política etc.). Essas decisões podem ser feitas por uma gama ampla de atores políticos, sociais, estatais, de mercado etc., tipicamente atuando de forma coletiva: atores formam coalizões, redes ou comunidades em defesa de determinadas pautas ou agendas vinculadas às políticas públicas, portanto, não são necessariamente tomadas apenas por um governo central (ou só pelo Estado) ou por grupos pequenos como a elite econômica. Decisões não são exclusivas do momento de formulação da política, sendo tomadas também durante o processo de implementação. Apesar da vasta maioria dos estudos focarem nas decisões ou escolhas feitas, a “não decisão” (Dye, 2013) pode também ser uma forma de poder: a de não pautar determinado tema, preservando o *status quo* por meio de uma agenda oculta (Barach & Baratz, 2011).

3. Usos contemporâneos e debates em aberto

A partir dos anos 2000, o campo de análise de políticas públicas já é entendido como próprio, ainda que permaneça muito vasto. É estudado de modo multidisciplinar por diferentes

áreas do conhecimento com grande variedade e diversidade de perspectivas teóricas e sem um paradigma explicativo único, em que pese alguns dogmatismos epistemológicos também presentes. Para estudos recentes sobre diferentes usos e aplicações de abordagens teóricas e analíticas na produção brasileira, em diálogo com a literatura internacional, destaco a coletânea organizada por Oliveira (2025).

Em termos de usos contemporâneos, ressalte-se o consenso de que uma linha divisória fixa entre atores - como os sociais, estatais e de mercado -, não é a mais adequada analiticamente. A noção de que atores atuam em redes, comunidades de políticas públicas ou epistêmicas, que podem agregar atores tanto do Estado quanto da sociedade ou do mercado, parece ser uma unidade de análise mais promissora. Os estudos brasileiros sobre a relação entre movimentos sociais e políticas públicas são exemplares de formas de atuação em rede nas quais ativistas passam a ocupar posições burocráticas no Estado, mantendo suas conexões com os movimentos sociais e influenciando a produção de políticas públicas - para uma discussão, ler os capítulos de Abers e Lavallo e de Dowbor e Szwako, publicados em Oliveira (2025). Essa discussão também está associada a uma visão de que o Estado não é um espaço monolítico, como pressuposto em teorias anteriores, em que haveria apenas um interesse ou uma preferência “do Estado”, podendo haver variações de acordo com as vinculações que atores estatais estabelecem com comunidades epistêmicas. Metodologicamente mais desafiador, ainda são poucos os estudos no Brasil que conseguem mapear e identificar os membros dessas redes ou comunidades ou, ainda, vinculações de outros tipos e a forma de atuação em defesa de pautas e questões presentes no debate público, inclusive aquelas associadas aos interesses de empresas privadas ou a interesses privados.

O conceito de capacidades estatais também tem suscitado um debate corrente, sendo, às vezes, visto como explicativo da forma de entrega de serviços públicos, com uma produção crescente no Brasil, inclusive sobre os casos dos governos municipais e estaduais. Esse debate amadureceu bastante desde a visão determinística e às vezes circular de que capacidade estatal explicaria todo e qualquer resultado em política pública. As propostas mais recentes apresentam noções mais talhadas para a análise empírica, como os “arranjos de implementação” ou “capacidades de políticas públicas” (*policy capacity*) que podem ou não ser ativadas e variam por área específica ou setorial do setor público - para uma discussão, ler os capítulos de Pires e Gomide, publicados em Oliveira (2025). Essas novas conceituações prometem identificar a variedade de condições existentes no interior do Estado e tem o potencial de aumentar o conhecimento sobre as relações entre tipos de capacidades, modos de implementação e resultados.

A noção de governança - discutido por Bichir ou Frey em Oliveira (2025) -, bem como conceitos a ela associados, como o progressivismo incremental na política urbana - como Marques discute em Oliveira (2025) -, também se mostram bastante promissores no debate atual, tanto no campo da formulação quanto no da implementação de políticas. Primeiro, pela ideia de que, em muitos Estados contemporâneos, a autoridade política tende a estar dispersa entre diferentes jurisdições, como ocorre no federalismo brasileiro ou na União Europeia, ao contrário dos modelos explicativos anteriores que partiam do pressuposto de uma autoridade única e centralizada. Em segundo lugar, pela premissa de que a decisão e a execução são afetadas também por atores e organizações não governamentais, como no caso da provisão

de serviços públicos por empresas privadas ou organizações da sociedade civil, isto é, não apenas estatal. Essa complexa rede de atores, organizações e níveis de governo torna não apenas a análise mais desafiadora, em termos explicativos, como as possibilidades de aplicação do conhecimento gerado para a gestão pública.

Por fim, um debate em aberto é sobre os tipos de mudanças que existem em políticas públicas. A estabilidade é a norma, como indica o incrementalismo, a rota-dependência (*path dependence*) ou o modelo de equilíbrio pontuado apresentados anteriormente. Mas como identificar momentos de rupturas ou de mudanças de grande envergadura? A literatura sobre mudanças e desmonte de políticas públicas no Brasil apresenta explicações e resultados distintos, a depender da área setorial analisada e do conceito ou arsenal teórico utilizado. No Brasil e no mundo hoje, as transformações sociais, econômicas e tecnológicas, ainda pouco compreendidas em seus efeitos, podem estar mudando as preferências de eleitores e da sociedade em geral sobre as políticas públicas a partir de novas formas e discursos de mobilização política? A formação de novas coalizões políticas na extrema-direita ao redor do mundo pode significar que as condições para rupturas momentâneas estão postas, mas que permanecem sendo raras as situações de mudanças estruturais permanentes, isto é, de mudança de rotas ou de paradigmas? Ou mudanças incrementais podem se acumular aos poucos ao longo do tempo e permitir mudanças de grande envergadura – como rupturas de monopólios no modelo do equilíbrio pontuado – na concepção ou nas ideias sobre quais são os “direitos a serem garantidos” e produzir reformas ou desmontes permanentes de políticas e serviços públicos? Quais seriam as condições necessárias e/ou suficientes que tornam mais prováveis mudanças de paradigmas ou de rotas nas políticas públicas? Esse é um debate ainda em aberto.

4. Configuração brasileira no debate sobre políticas públicas

A produção brasileira sobre políticas públicas é hoje vasta e com acúmulo significativo de aprendizados em várias áreas setoriais e com diversidade de aportes teóricos e analíticos. Os temas iniciais giraram em torno dos efeitos das instituições na formulação de políticas e na provisão de serviços públicos de bem-estar social, em especial o federalismo e as relações intergovernamentais. Em boa medida, esses estudos estavam associados às novas expectativas advindas da descentralização, da participação social e da garantia de direitos, especialmente os direitos sociais, como estabelecidas no pacto democrático da Constituição Federal de 1988. Nesse cenário, o papel dos municípios e, em menor medida, dos governos estaduais, passam a ser objeto de grande interesse dos estudos acadêmicos (Souza, 2004) e, a partir de meados da década de 1990, coincide com a própria formação da área de estudos em políticas públicas no Brasil.

Os estudos até o final dos anos 2000 estavam focados na compreensão do processo decisório da formulação de políticas públicas nacionais, novamente muito influenciados pelas políticas de indução e coordenação nacional, realizadas por diferentes governos em nível federal no Brasil, especialmente nas três áreas de direitos sociais universais: saúde, educação e assistência social. Em diálogo com a literatura internacional, os estudos brasileiros vão

questionar o entendimento, então predominante, de que a combinação institucional brasileira de federalismo, multipartidarismo e poder de veto de governadores e do Legislativo produziria “instituições fracas” e baixa possibilidade de reformas das políticas públicas. As análises do desenho institucional das políticas no contexto institucional e político brasileiro e de seus efeitos na entrega de serviços públicos em uma Federação com entes politicamente autônomos e elevados níveis de desigualdades tornaram-se o foco dos estudos desse momento.

Especialmente ancorados nos arsenais teóricos do neoinstitucionalismo, a literatura brasileira demonstrou que o federalismo não constituiu um obstáculo institucional à expansão das políticas sociais universais, deslocando o foco das análises para o papel da União na coordenação das relações intergovernamentais e na indução da provisão de políticas públicas pelos governos subnacionais (Arretche, 2012). Nessa agenda de pesquisa, destacam-se os mecanismos de coordenação nacional, combinando diretrizes gerais, incentivos financeiros e apoio técnico para estimular a adesão e a implementação de políticas pelos municípios. Esse processo resultou na consolidação de políticas e de sistemas nacionais de políticas públicas, sendo o da saúde o caso exemplar (Sistema Único de Saúde – SUS). Em conjunto, esses estudos discutem o papel da coordenação federativa para ampliar o acesso às políticas sociais e reduzir desigualdades territoriais e sociais.

A partir dos anos 2010, há enorme crescimento da produção brasileira e da variedade de temas, com destaque para os estudos que passam a analisar as formas de implementação, execução ou de gestão das políticas, ou a entrega, qualidade e equidade dos serviços públicos. Essa agenda ainda está em andamento e balanços de aprendizados gerados ainda carecem de sistematização, apesar da produção já significativa. Diversos novos temas, potenciais fatores explicativos da forma de execução e de entrega dos serviços públicos, entram na agenda brasileira de pesquisas, sendo possível citar: a formação da agenda governamental como medida das prioridades de governos; os efeitos da discricionariedade de burocratas de nível de rua em seus processos de decisão durante a implementação da política; a presença ou ausência, ativação ou não, das capacidades estatais e conceitos assemelhados ou derivados no resultado das políticas; e os efeitos das formas de governança das políticas no funcionamento e forma de provisão de serviços públicos, não mais exclusivamente estatais, ainda que públicos, às vezes envolvendo atores sociais variados em interações socioestatais, com estratégias de ativismo institucional.

Os temas relacionados às desigualdades e às políticas públicas constituem também um campo bastante vasto de estudos no Brasil. A discussão sobre como as políticas públicas podem contribuir para reduzir as desigualdades, ao mesmo tempo em que podem também as produzir ou reproduzi-las, é permanente, tendo em vista o histórico de elevadas desigualdades do país, de diferentes tipos e que se articulam de formas interseccionais. Diferentes aspectos dessa relação são objeto de estudos no Brasil, como as desigualdades de acesso a serviços, de qualidade e de resultados, seus efeitos sobre as condições e oportunidades de vida, a pobreza e outros que impactam a distribuição do bem-estar social ou coletivo. As escolhas de políticas públicas dos governos brasileiros em áreas setoriais específicas e seus efeitos sobre a pobreza e as desigualdades são, assim, objeto de uma vasta produção acadêmica no Brasil – para

análises de vários governos e áreas setoriais de políticas, ver por exemplo coletânea em Arretche et al. (2019).

Esses são apenas alguns exemplos da diversidade, com alta densidade, da produção brasileira em políticas públicas. Não é possível indicar toda a enorme gama de estudos neste verbete, mas uma boa introdução aos temas pode ser encontrada nas coletâneas aqui citadas, especialmente em Oliveira (2025) e Lotta (2019).

5. Limites analíticos e alternativas

O campo de estudos das políticas públicas cresceu de modo muito intenso nas últimas décadas tanto no Brasil quanto na literatura internacional. Hoje é possível discutir políticas públicas em praticamente toda e qualquer área do conhecimento. O aumento das áreas disciplinares que tratam de aspectos associados às políticas públicas permite afirmar que esse campo é multidisciplinar. Por um lado, essa expansão e diversidade de olhares traz riqueza de informações e conhecimento ampliado. Por outro, a enorme dispersão de estudos não permite gerar facilmente diálogos e alcançar a tão almejada interdisciplinaridade no estudo das políticas públicas.

Nesse sentido, uma das limitações é saber se é possível dizer que há uma área de políticas públicas ou se há muitas. A mera menção ou utilização de exemplos de políticas públicas é suficiente para caracterizar um estudo como sendo sobre políticas públicas? O risco aqui é não produzir explicações sobre os temas originais da área de políticas públicas, tal como recuperados neste verbete: quais decisões são tomadas, como são tomadas, por quem e quais são seus efeitos ou resultados?

Outra limitação da produção contemporânea sobre políticas públicas, especialmente para o caso brasileiro, é a baixa produção de sínteses. O aumento da complexidade analítica, com modelos cada vez mais capazes de captar diferentes nuances da produção de políticas públicas, não tem sido acompanhado pela produção de sínteses dos diversos aprendizados gerados, inclusive quanto às implicações teóricas das análises empíricas: quais teorias ou fatores potencialmente causais se mostram mais explicativos? Um esforço coletivo de produção de balanços dos estudos e de debates permitiria que a pesquisa em políticas públicas continuasse ampliando o conhecimento sobre casos específicos ao mesmo tempo em se que produziria, potencialmente, informações estratégicas capazes de orientar escolhas e decisões na gestão pública com base em evidências técnicas e políticas.

6. Referências bibliográficas

Conceitos básicos de política pública e suas origens intelectuais

Deleon, Peter. (2008). The historical roots of the field. In Michael Moran, Martin Rein & Robert E. Goodin (Eds.). *The Oxford handbook of public policy* (pp. 39-57). Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0002>.

Dye, Thomas R. (2013). *Understanding public policy* (14ª ed.). Pearson. (Obra original publicada em 1972).

Easton, David. (1965). *A framework for political analysis*. Prentice-Hall.

Theodoulou, Stella Z., & Cahn, Matthew A. (Eds.) (1995). *Public Policy: The Essential Readings*. Prentice Hall.

Principais correntes teóricas

Bachrach, Peter, & Baratz, Morton S. (2011). Duas faces do poder. *Revista de Sociologia e Política*, 19(40), 149–157. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000300011>.

Brasil, Felipe Gonçalves, & Capella, Ana Claudia N (Eds.) (2022). *Abordagens Contemporâneas para a Análise de Políticas Públicas*. EdUERJ.

Evans, Peter B., Rueschemeyer, Dietrich, & Skocpol, Theda. (Eds.) (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press.

Immergut, Ellen M. (1996). As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 30(11), 139–163.

Lindblom, Charles E. (1959). The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.

Lotta, Gabriela. (Eds.) (2019). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Escola Nacional de Administração Pública.

Marques, Eduardo, & Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. (Eds.) (2013). *A política pública como campo multidisciplinar*. Editora Unesp; Editora Fiocruz.

Menicucci, Telma, & Gomes, Sandra. (2018). *Políticas sociais: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira*. Editora Fiocruz.

Pierson, Paul. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267. <https://doi.org/10.2307/2586011>.

Sabatier, Paul A. (Ed.) (2007). *Theories of the policy process* (2ª ed.). Westview Press.

Usos contemporâneos e debates em aberto

Oliveira, Vanessa Elias de. (Ed.) (2025). *Perspectivas analíticas em políticas públicas*. Editora Fiocruz.

Configuração brasileira no debate sobre políticas públicas

Arretche, Marta. (2012). *Democracia, federalismo centralização no Brasil*. Editora FGV; Editora Fiocruz.

Arretche, Marta, Marques, Eduardo, & Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. (Eds.) (2019). *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. Editora Unesp/CEM.

Souza, Celina. (2004). Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), 27–41. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200004>.

VER TAMBÉM:

Implementação de políticas públicas | Capacidades estatais | Formação da agenda governamental | Teorias do processo decisório | Governança multinível | Federalismo e relações intergovernamentais | Políticas sociais

COMO CITAR ESTE VERBETE:

Gomes, Sandra. (2026). Políticas públicas. In *Enciclopédia Brasileira de Ciências Sociais (EBCS)*. ANPOCS. <https://doi.org/10.17666/ebcs.2026.035>.