



## A ANÁLISE DA AÇÃO GOVERNAMENTAL PARA FORMULAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONSTRUCTOS METODOLÓGICOS A PARTIR DA ABORDAGEM DPP

### *EL ANÁLISIS DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL PARA LA FORMULACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONSTRUCTOS METODOLÓGICOS A PARTIR DEL ENFOQUE DPP*

Likem Edson Silva de Jesus<sup>1</sup>

Carolina Bessa Ferreira de Oliveira<sup>2</sup>

**Palavras-chave:** Direito e políticas públicas; Tomada de decisão governamental; Institucionalização.

**Palabras clave:** Derecho y políticas públicas; Toma de decisiones gubernamentales; Institucionalización.

A gestão de problemas sociais, que se manifestam de forma heterogênea e em larga escala, impõe aos governos a necessidade de estabelecer medidas complexas a partir da articulação de múltiplos atores, longos ciclos políticos e diversas variáveis interativas (Sabatier, 2007). Essas ações materializam-se em políticas públicas, concebidas como programas juridicamente regulados, com o propósito de coordenar meios estatais e atividades privadas para objetivos socialmente relevantes (Bucci, 2006; 2021). Diante das tensões das disputas de poder e da crescente demanda por direitos sociais (Coutinho, 2013), revela-se pertinente o desenvolvimento de estratégias metodológicas capazes de elucidar como se dá a tomada de decisão governamental que acontece no interior do que Bucci (2021) define como plano macroinstitucional, isto é, o contexto político-institucional mais amplo em que uma política pública é concebida. Apoiando-se na abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP), o problema que orienta o trabalho se debruça sobre a complexidade do processo de transformação do impulso político em ação governamental, especialmente no contexto de políticas voltadas ao enfrentamento de desigualdades e à efetivação de direitos sociais, sendo o principal desafio investigar de que modo o governo, enquanto epicentro desse fenômeno, mobiliza forças e interesses diversos

<sup>1</sup> Doutor em Estado e Sociedade pela Universidade Federal do Sul da Bahia. Analista Universitário na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. E-mail: likem.jesus@uesb.edu.br.

<sup>2</sup> Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo. Professora Adjunta na Universidade Federal do Sul da Bahia. E-mail: carolinabessa@gfe.ufsb.edu.br.



para concretizar seus objetivos por meio de arranjos juridicamente disciplinados. Assim, o objetivo geral deste trabalho é discutir como a política e o direito se relacionam no âmbito governamental para a formulação de políticas públicas e, com base nisso, refletir sobre uma estratégia metodológica para a análise do plano macroinstitucional. A intenção é compreender as estruturas jurídicas das políticas públicas em seus contextos político-institucionais, voltando-se à máquina governamental e à sua instrumentalização jurídica na realização da democracia em suas dimensões política, social e econômica. Para tanto, elencam-se os seguintes objetivos específicos: explicar as noções de governo, Estado e Administração Pública e suas interconexões, assim como de governabilidade e governança; delinear o plano macroinstitucional como cenário do jogo político e do embate entre forças pelo comando do governo; e explorar o processo de institucionalização como estratégia jurídica de estabilidade e permanência da política. A compreensão da ação governamental exige uma delimitação clara e conceitualmente robusta das categorias analíticas que a sustentam, destacando-se, entre elas, as distinções e interconexões entre governo, Estado e Administração Pública. O governo, concebido amplamente, configura-se como a instância responsável por ponderar condicionamentos internos e reivindicações externas da comunidade política, articulando interesses divergentes e promovendo a mediação entre demandas sociais, econômicas e institucionais. Em um Estado Democrático de Direito, tal esfera, enquanto expressão do Poder Executivo, opera com autonomia política e competência administrativa, sendo o locus privilegiado onde as disputas entre forças sociais se institucionalizam em ações concretas (Meirelles, 1996; Levi, 1998). O Estado, por sua vez, deve ser compreendido como uma ordem jurídica soberana, dotada do monopólio da coação legítima e orientada para a promoção do bem comum dentro de um território delimitado (Dallari, 1998). Já a Administração Pública consiste no aparato técnico e organizacional incumbido de executar as decisões do governo, tanto em sentido subjetivo (órgãos e agentes públicos) quanto objetivo (ações concretas voltadas ao interesse coletivo), operando como o instrumental estatal de realização das opções políticas (Di Pietro, 2013). Para além dessas categorias, a noção de governabilidade aparece como um componente indispensável à análise da ação governamental, na medida em que diz respeito às condições substanciais para o exercício e legitimação do poder, incluindo a capacidade de formação de coalizões e articulações políticas que viabilizem a implementação de projetos (Araújo, 2002). Ao lado, a governança manifesta-se como a capacidade do governo de formular e efetivar políticas públicas, estando condicionada por variáveis institucionais e relacionais que transcendem a administração direta, abrangendo atores estatais e não estatais em um arranjo de coprodução da ação pública (Secchi, 2009). Nesse contexto, na conformação e legitimação das políticas públicas, o direito adquire centralidade, sendo compreendido pela abordagem DPP não apenas como instrumento de regulação, mas também como



**PPGD**  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM DIREITO • UNESC



**fapesc**  
Fundação de Amparo à  
Pesquisa e Inovação do  
Estado de Santa Catarina

objetivo e condição da própria política, ao orientar a ação governamental e conferir-lhe sentido, oficialidade e estabilidade (Jesus; Oliveira, 2021; Bucci, 2015; 2021; Coutinho, 2013). A institucionalidade jurídica, nesse quadro, é o mecanismo pelo qual o poder político é traduzido em linguagem normativa, possibilitando a objetivação de decisões governamentais em estruturas permanentes e impessoais (Romano, 2008). A institucionalização, portanto, surge como estratégia fundamental para disciplinar juridicamente a ação estatal, especialmente em contextos de desigualdade e disputas acirradas por recursos. O arranjo institucional que emerge desse processo, materializado em normas e agentes que compõem o esqueleto da política pública, constitui a expressão concreta da decisão governamental, cuja consistência jurídica influencia diretamente a viabilidade e resiliência das políticas, possibilitando sua continuidade mesmo diante de mudanças de governo (Bucci, 2021). Assim, o direito, ao modelar práticas, estabelecer instrumentos e criar canais de participação, não apenas estrutura a ação pública, mas a legitima, podendo vir a transformar programas de governo em verdadeiras políticas de Estado, em que pese isso não signifique, necessariamente, a garantia da sua permanência (Bittencourt; Reck, 2021; Gomide; Silva; Leopoldi, 2023; Oliveira; Jesus, 2023), à exemplo da extinção do Programa Minha Casa, Minha Vida em 2020, no governo Bolsonaro, e a sua retomada em 2023, com a volta de Luís Inácio Lula da Silva à presidência do Brasil (Jesus, 2024). Considerando tais reflexões e os fundamentos da abordagem DPP, propõem-se constructos metodológicos para leitura da ação governamental em seu plano macroinstitucional, que partem de duas perspectivas inter-relacionadas: a intragovernamental, centrada em como o Estado organiza o poder para expressar e realizar demandas sociais, e a extragovernamental, que examina as pressões da sociedade civil, movimentos sociais, mercado e cenário internacional. A primeira etapa consiste na análise intragovernamental, que inclui o resgate da memória institucional em torno da política pública, a organização das estruturas responsáveis por ela, as instâncias participativas e o tratamento dos marcos regulatórios. Em uma segunda etapa, amplia-se o olhar para a análise extragovernamental, que observa as pressões externas à estrutura estatal, como o impacto de reformas neoliberais nos gastos sociais e a atuação de movimentos sociais. A terceira etapa envolve a compreensão do arranjo jurídico-institucional e do sistema de governo, incluindo o funcionamento das coalizões políticas e os mecanismos de governabilidade e governança no contexto brasileiro. A quarta e última etapa diz respeito à análise das capacidades governamentais fundamentais à efetividade das políticas sociais: a capacidade política (representatividade e articulação com sociedade civil e sistema político), técnica-administrativa (planejamento e coordenação interorganizacional) e criativa (uso inovador do direito para formulação de políticas). A proposta segue em processo de discussão e refinamento, mas os resultados preliminares apontam que a adoção da abordagem DPP oferece ferramentas metodológicas para uma análise crítica e



interdisciplinar da ação governamental, ao evidenciar como o direito estrutura e condiciona a formulação de políticas públicas. Trata-se, pois, de um instrumental analítico capaz de revelar os caminhos pelos quais decisões políticas se transformam em programas juridicamente estáveis, permitindo apreender a complexidade das relações jurídico-políticas envolvidas na efetivação dos direitos sociais. O estudo mostra que, mesmo com arranjos jurídicos bem estruturados, a efetividade das políticas pode ser comprometida por contextos de ruptura democrática ou de austeridade fiscal, como demonstrado pela experiência brasileira recente, especialmente após a Emenda Constitucional nº 95/2016. Esses achados reforçam a importância de se considerar as tensões entre a formalização jurídica da política e sua viabilidade política e econômica. Por fim, o trabalho reforça a relevância da abordagem DPP para analisar a tomada de decisão governamental, oferecendo subsídios para uma agenda de pesquisa que articula teoria e prática na compreensão dos limites e possibilidades das políticas públicas no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Políticas públicas de Governo e de Estado - uma distinção pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelos decisórios, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de Governo e Estado. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 631–667, 2021. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/28105>. Acesso em: 31 jul. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas**. Reflexões sobre o Conceito. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma; MASSMANN, Patrícia Brasil. **O Direito na Fronteira das Políticas Públicas**. 2. ed. São Paulo: Páginas e Letras Editora e Gráfica, 2015.

COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.



DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

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

JESUS, Likem Edson Silva de. **Contradições urbanas e jurídico-institucionais do Programa Minha Casa, Minha Vida - Faixa 1 (2009-2020): uma análise da ação governamental**. Belo Horizonte: Fórum, 2024. (Coleção Fórum Direito e Políticas Públicas, v. 12).

JESUS, Likem Edson Silva de; OLIVEIRA, Carolina Bessa Ferreira de. O papel do direito na análise de políticas públicas: um debate interdisciplinar. In: CARNEIRO, Ana et al. **Estado e sociedade sob olhares interdisciplinares: experiências participativas, disputas narrativas, território e democracia**. Salvador: EDUFBA, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/33160/1/estado-sociedade-sobolhares-interdisciplinares-RI.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2025.

LEVI, Lucio. Verbete "Governo". In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 1ª. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. p. 553-555.

OLIVEIRA, Carolina Bessa Ferreira de; JESUS, Likem Edson Silva de. Políticas de Estado x políticas de Governo: uma discussão acerca de direito e regulação a partir do estudo do PMCMV. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS: HOMENAGEM A PROFESSORA MARIA PAULA DALLARI BUCCI, 3., 2023, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: Even3, 2023. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/iii-congresso-brasileiro-de-direito-e-politicas-publicas-357705/723006-politicas-de-estado-x-politicas-de-governo---uma-discussao-acerca-de-direito-e-regulacao-a-partir-do-estudo-do-pm/>. Acesso em 01 ago. 2025.

ROMANO, Santi. **O ordenamento jurídico**. Florianópolis: Boiteux, 2008.

SABATIER, Paul A. The Need for Better Theories. In: SABATIER, Paul A. **Theories of the Policy Process**. Colorado: Westview Press, 2007.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 43, mar./abr. 2009. 347-369.