

POLÍTICAS DE GOVERNO X POLÍTICAS DE ESTADO: QUALIDADES E CONFLITOS DE INTERESSE

Ana Clara de Oliveira Pinto¹
Emilly Vitoria Santos de Oliveira Silva²
Bernardo Goytacazes de Araújo³

voldanna1@yahoo.com

ÁREA DO CONHECIMENTO: Ciências Sociais e Aplicadas

RESUMO

Este artigo problematiza a distinção tradicional entre políticas públicas de Estado e de Governo, evidenciando as fragilidades dessa separação diante da complexidade institucional e das dinâmicas decisórias que permeiam a formulação e implementação das políticas públicas no Brasil. O objetivo principal é analisar, a partir dos eixos dos arranjos institucionais, modelos decisórios e objetivos das políticas, como os elementos de Estado e Governo coexistem e interagem nas políticas públicas, impactando a efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988. A metodologia adotada baseia-se em revisão bibliográfica e análise crítica de referências jurídicas e políticas e a atuação Municipal. Os resultados indicam que as políticas públicas apresentam natureza híbrida, combinando estabilidade normativa e influência conjuntural, o que exige uma abordagem multifacetada para compreender sua complexidade. Identifica-se, ainda, que o desequilíbrio entre políticas de Governo, muitas vezes voltadas a interesses eleitorais, e políticas de Estado, orientadas à universalização e à isonomia, pode comprometer a justiça social e a governança democrática. Assim, o estudo reforça a necessidade de fortalecer arranjos institucionais e modelos decisórios que garantam a continuidade, legitimidade e efetividade das políticas públicas, promovendo a integração entre interesses permanentes e demandas temporárias.

PALAVRAS-CHAVE: políticas públicas; políticas de Estado; políticas de governo; Princípio da Isonomia; autonomia federativa.

1 INTRODUÇÃO

No cenário democrático brasileiro, a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas exigem conciliar interesses conjunturais dos governos com

¹ Graduada em Direito pela Faculdade Vértix Trirriense. Pós graduanda lato sensu em Direito Penal, Processo Penal, e em Direito Educacional. Assistente Jurídica na Secretaria de Educação, Ciência e Tecnologia de Três Rios/RJ.

² Acadêmica do 2º período do curso de Direito na Faculdade Vértix Trirriense – FVT.

³ Graduado em Filosofia pela UFJF. Especialista em Filosofia Moderna e Contemporânea, pela UFJF. MBA em Gerenciamento de Projetos pela UGF RJ, Mestrando em Educação pela UNEATLANTICO. Sec. Municipal de Planejamento e Projetos da PMTR. Docente na Faculdade Vértix Trirriense (Três Rios). E-mail: bernardogoytacazes@gmail.com.

compromissos duradouros do Estado. A distinção entre políticas de governo e políticas de Estado é fundamental: as primeiras são transitórias, voltadas ao apoio político e ao capital eleitoral, enquanto as segundas se vinculam a princípios constitucionais, como o da isonomia - art. 5º, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) e orientam-se pela estabilidade e universalidade (Brasil, 1988; Bucci, 2020).

Contudo problematiza-se o fato de que essa diferenciação é complexa, pois muitas políticas mesclam elementos de ambas as naturezas. Casos em que gestores priorizam ações de visibilidade imediata, mas de pouca urgência social, em detrimento de demandas estruturais de minorias vulneráveis, revelam os riscos da prevalência de interesses político-eleitorais sobre direitos fundamentais (Souza, 2006).

A pesquisa busca aprimorar instrumentos de análise para compreender em que medida interesses governamentais comprometem a efetividade estatal. Sustenta-se que políticas públicas não devem ser tratadas como categorias estanques, mas sob abordagem multifacetada que considere a interação de elementos de governo e de Estado (Pires; Lotta; Oliveira, 2018; Souza, 2006). Presume-se que isso favorece instrumentos analíticos e normativos mais eficazes para desenho, execução e avaliação das políticas evitando que haja prejuízo à universalização de direitos.

Propõem-se três eixos analíticos para essa compreensão: arranjos institucionais ou organizacionais, modelos decisórios e objetivos das políticas públicas explicitados por Bittencourt e Reck (2021). Conforme Bucci (2020), uma mesma política pode conter objetivos de ambas as naturezas, como no caso do FUNDEB, que evidencia a tensão entre continuidade institucional e adaptações partidárias.

O objetivo geral é investigar limites e possibilidades dessa relação e seus impactos sobre direitos fundamentais. Especificamente, busca-se conceituar e diferenciar políticas, examinar manifestações práticas, analisar riscos da predominância governamental e refletir sobre a integração equilibrada entre ambas. A relevância está em evitar que estratégias político-eleitorais se sobreponham às necessidades reais, promovendo políticas justas, estáveis e comprometidas com o

interesse público, alinhadas à Constituição Federal de 1988 e aos ideais democráticos de equidade, justiça social e respeito à diversidade.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO E DE GOVERNO

A análise das políticas públicas requer compreender suas diferentes naturezas e finalidades. Tradicionalmente, distingue-se entre políticas de Governo, de caráter conjuntural, e políticas de Estado, estruturantes e duradouras (Souza, 2006). Contudo, essa distinção clássica é insuficiente diante da complexidade e da dinâmica das políticas contemporâneas (Bittencourt; Reck, 2021).

As políticas de Governo refletem prioridades momentâneas, influenciadas por agendas eleitorais, disputas partidárias e orientações ideológicas, sendo instáveis e sujeitas a mudanças a cada troca de governo (Bittencourt; Reck, 2021). Já as políticas de Estado têm foco na universalidade e em direitos fundamentais para materializar o princípio da isonomia prevista no art. 5º da CRFB/88, atendendo, ademais, necessidades estruturais (Brasil, 1988; Souza, 2006).

O princípio da isonomia impõe ao Estado o dever de tratar desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades, de forma a concretizar a justiça social (Aristóteles, 2018).

Na prática, poucas políticas se enquadram estritamente em um polo. A Saúde, por exemplo, possui *status* constitucional e caráter essencial, mas sofre adaptações políticas regionais (Bittencourt; Reck, 2021). Essa interação evidencia a insuficiência da dicotomia tradicional.

Três alternativas doutrinárias são apresentadas: a atomização das políticas, que as fragmenta e dificulta análises amplas; a construção de tipos ideais weberianos, úteis conceitualmente, mas limitados juridicamente; e, por fim, a abordagem adotada neste estudo, que abandona a dicotomia rígida e adota múltiplos eixos diferenciadores (Bittencourt; Reck, 2021).

Os eixos evidenciados são: arranjos institucionais ou organizacionais, modelos decisórios e objetivos. Nos arranjos institucionais, políticas de Estado se ancoram em instituições sólidas, enquanto políticas de Governo dependem de estruturas mais flexíveis (Sechi, 2017). Quanto aos modelos decisórios, políticas de Estado envolvem atores especializados e instituições como Ministério Público e

Judiciário, garantindo controle e continuidade, ao passo que políticas de Governo se apoiam na vontade política do grupo no poder, com menor institucionalização da participação social (Secchi, 2017). Nos objetivos, políticas de Estado visam direitos fundamentais e metas universais, enquanto políticas de Governo buscam resultados pontuais e de curto prazo (Bittencourt; Reck, 2021). Porém, uma mesma política pode ter objetivos de ambas as naturezas (Bucci, 2020).

O FUNDEB, conforme Bucci (2020), exemplifica essa coexistência: é estrutural, com respaldo constitucional e essencial para o direito à educação, mas sua gestão e valores variam conforme o governo. Tal caso reforça a complexidade da distinção e a importância de análises multidimensionais para aprimorar o desenho e a implementação das políticas públicas.

2. 2 ARRANJOS INSTITUCIONAIS E ELEMENTOS DE DEFINIÇÃO

O conceito de arranjos institucionais, também chamados de modelos ou desenhos organizacionais, é essencial para entender como decisões são formuladas, implementadas e legitimadas no Estado. Mais que estruturas administrativas, são sistemas decisórios em que organizações públicas interagem com base em referenciais próprios (Luhmann, 1997; Secchi, 2009). Essas organizações, como Municípios, Estados-membros ou órgãos administrativos, produzem decisões de modo autopoético, reafirmando-se como estrutura. As decisões repercutem em outras organizações, que as interpretam segundo suas lógicas institucionais, como no caso de licitações analisadas por Tribunais de Contas sob a ótica da economicidade ou pelo Ministério Público quanto à legalidade penal (Luhmann, 2002).

É necessária a distinção entre arranjos institucionais de Estado, estáveis e ancorados na Constituição, e arranjos de Governo, voláteis e moldados por interesses político-eleitorais (Bittencourt; Reck, 2021). Três eixos diferenciam esses arranjos: (i) organizações com competência decisória; (ii) forma da relação entre elas; e (iii) grau de especialização institucional. A Constituição de 1988 define competências que configuram arranjos de Estado, como a obrigatoriedade de polícias na segurança pública, a atuação da Defensoria Pública no acesso à justiça e a competência urbanística municipal protegida por cláusula pétrea (Brasil, 1988; Calçada; Reck, 2020).

Arranjos de Estado possuem estabilidade normativa reforçada e são tuteláveis judicialmente contra tentativas de desmonte por governos transitórios. Já os de Governo dependem de agendas administrativas, como agências reguladoras ou programas de repasse voluntário de recursos. Quanto à forma das relações, as de Estado se baseiam em instrumentos jurídicos formais — leis, sentenças, convênios constitucionais —, enquanto as de Governo ocorrem por hierarquias administrativas menos estáveis, como convênios episódicos. O SUS, estruturado na descentralização e cooperação federativa, exemplifica arranjo de Estado; já o repasse de verbas federais para compra de ambulâncias via convênios temporários é arranjo de Governo.

Na especialização, entes federativos são poliespecializados, mas suas unidades podem ser altamente especializadas, como polícias, Ministério Público e Tribunais de Contas — instituições de Estado, permanentes e resilientes. Estruturas criadas para fins específicos e de curta duração caracterizam especializações de Governo (Bittencourt; Reck, 2021).

A hipótese sustenta que políticas públicas se desenvolvem em camadas multifacetadas, com elementos de Governo e de Estado coexistindo (Souza, 2006; Bittencourt; Reck, 2021). Diferenciar esses arranjos tem valor analítico e normativo: em contextos de instabilidade ou governança oportunista, proteger elementos de Estado garante a continuidade de políticas essenciais e direitos fundamentais, cabendo ao Judiciário assegurar respeito aos marcos constitucionais e evitar retrocessos conjunturais.

2. 3 MODELOS DECISÓRIOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO X DE GOVERNO

O modelo decisório consiste em um conjunto coordenado de esquemas de decisão, estruturados juridicamente, que orientam a atuação de agentes e organizações públicas nas políticas públicas. Ele define, de forma condicional (“se, então”), as alternativas possíveis diante de determinadas situações, tecnificando as decisões e conferindo previsibilidade e coerência às ações estatais. Embora esteja vinculado à estrutura normativa, o modelo decisório não se confunde com o desenho organizacional e pode apresentar variações quanto à sua rigidez ou adaptabilidade, distinguindo-se, inclusive, entre modelos decisórios de Estado — mais estáveis e

resistentes a mudanças — e de Governo — mais flexíveis e suscetíveis a mudanças rápidas conforme orientações político-partidárias (Bitencourt; Reck, 2013, 2018a, 2018b).

Os modelos decisórios estão em constante evolução, oscilando entre programação adaptativa, que muda conforme as circunstâncias, e programação determinística, típica dos programas jurídicos. Além disso, a linguagem do Direito — originária do Direito Romano e Escolástico, focada em problemas civis e penais — apresenta limitações para lidar com a complexidade da administração pública (Bitencourt; Reck, 2013, 2018a, 2018b).

Voltando ao objetivo deste trabalho, existem modelos decisórios que se alinham à distinção entre Governo e Estado e se conectam a diferentes regimes jurídicos. Um modelo decisório será de Estado quando sua cadeia e arquitetura de decisões apresentarem estabilidade, hierarquia superior ao contingente partidário, lentidão nas mudanças e cautela na assunção de riscos. O planejamento é hierarquicamente mais elevado e resistente a pressões conjunturais.

Por outro lado, um modelo decisório de Governo caracteriza-se pela necessidade de mudanças rápidas, imposta pelo governo de plantão. Dado o caráter temporário do mandato eleitoral, o planejamento tem menor hierarquia. A velocidade de mudança é maior, combinada com decisão partidária e maior disposição para riscos, caracterizando um modelo de decisão mais flexível e infraconstitucional.

Normativamente, a distinção entre modelos se dá por exclusão. Se um modelo é decisório de Estado, há pouca liberdade para modificar suas estruturas. Se não é, então os modelos podem evoluir mais rapidamente, em processos de tentativa e erro. Um fenômeno observado é a migração de políticas de Governo bem-sucedidas que se tornam políticas de Estado, e o processo inverso também é possível.

Por fim, a intervenção judicial nas políticas públicas é expressão do modelo decisório de Estado. O Poder Judiciário atua desconsiderando decisões de Governo e substituindo-as por decisões no marco do modelo de Estado, com maior estabilidade e garantia da legalidade (Bitencourt; Reck, 2013, 2018a, 2018b).

3 METODOLOGIA

A pesquisa adotou um delineamento qualitativo, com abordagem explicativa, embasada em metodologia hipotético-dedutiva. Realizou-se uma pesquisa bibliográfica interdisciplinar, com análise documental, que fundamentou a construção conceitual e crítica sobre a distinção entre políticas públicas de Estado e de Governo. Os dados foram coletados principalmente em fontes acadêmicas confiáveis, incluindo livros disponíveis na biblioteca virtual da UNIVÉRTIX, artigos científicos nas bases Scielo e Google Acadêmico, abrangendo obras das áreas de Ciência Política, Direito e Administração Pública, com ênfase em autores que abordam as definições, críticas e contribuições sobre esses institutos.

O marco temporal considerou as obras clássicas partindo de 1988 e contemporâneas até 2021 que tratam do tema, buscando tanto a fundamentação teórica quanto as discussões atuais que evidenciam a complexidade dos arranjos institucionais, modelos decisórios e objetivos das políticas públicas no Brasil. Foram aplicados critérios rigorosos de inclusão, priorizando trabalhos que explicitam a relação entre Governo e Estado na formulação e implementação das políticas públicas, além daqueles que analisam os impactos da predominância das políticas de governo sobre a efetivação do princípio constitucional da isonomia - art. 5º, CRFB/88 (Brasil, 1988). Textos com abordagem meramente descritiva ou que não traziam análises críticas profundas foram excluídos.

Essa metodologia permitiu construir um quadro teórico robusto, capaz de apoiar a discussão sobre a coexistência e interação dos elementos de Governo e Estado nas políticas públicas, bem como sua influência nos processos decisórios e na garantia dos direitos fundamentais. Ademais, contribui para a proposição de instrumentos analíticos que consideram a complexidade social e institucional, ampliando a capacidade do sistema político-jurídico brasileiro de responder aos desafios contemporâneos, uma vez que objetivou-se analisar, a partir dos eixos dos arranjos institucionais, modelos decisórios e objetivos das políticas, como os elementos de Estado e Governo coexistem e interagem nas políticas públicas, impactando a efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise empreendida ao longo deste estudo permitiu observar que a dicotomia entre políticas públicas de Estado e de Governo, ainda que didaticamente útil, não se sustenta como uma divisão estanque na prática administrativa e institucional. Ao contrário, constatou-se que muitas políticas públicas — inclusive as mais estruturantes — carregam, simultaneamente, traços de estabilidade constitucional e de decisões vinculadas a ciclos eleitorais e conjunturas partidárias (Bucci, 2020; Bittencourt; Reck, 2021).

Com base nos eixos analíticos propostos — arranjos institucionais, modelos decisórios e objetivos das políticas públicas — foi possível aferir que as políticas de Estado tendem a apresentar maior densidade normativa e respaldo constitucional, visando à efetivação de direitos fundamentais com caráter permanente. Como exemplo paradigmático, tem-se o FUNDEB, fundo vinculado à política educacional brasileira, o qual está ancorado na Constituição Federal, regulamentado por legislação específica e estruturado com participação federativa (União, Estados e Municípios). Tal desenho institucional permite seu enquadramento como política de Estado (Bucci, 2020), ainda que sua operacionalização dependa de escolhas administrativas de governos eleitos.

Contudo, ao se analisar a prática político-administrativa, observa-se que políticas públicas frequentemente sofrem interferência indevida de interesses eleitorais, característica típica das políticas de Governo. Essas escolhas podem comprometer o princípio da isonomia - art. 5º, *caput*, da CRFB/88 - e reforçar desigualdades históricas, dificultando a concretização do Estado Democrático de Direito (Brasil, 1988).

Essa realidade expõe as fragilidades das políticas de Governo, sobretudo quando utilizadas como ferramentas para manutenção de poder, em detrimento da universalização de direitos. Quando decisões são baseadas prioritariamente em interesses eleitorais e não na real demanda social, há o risco de esvaziamento do conteúdo ético e jurídico das políticas públicas, comprometendo sua legitimidade e eficácia. Essa lógica revela o quanto o modelo decisório influencia diretamente na direção e na justiça das ações governamentais, já que decisões políticas baseadas em cálculos eleitorais afastam-se da técnica, da equidade e da racionalidade do interesse público (Souza, 2006).

A discussão conduz à constatação de que a rigidez de uma política pública como sendo apenas “de Estado” ou apenas “de Governo” ignora a natureza híbrida e multifacetada que essas políticas assumem. Por essa razão, é fundamental abandonar o paradigma binário e adotar uma abordagem analítica que reconheça a coexistência e a interação entre interesses estatais permanentes e decisões político-partidárias temporárias (Bittencourt; Reck, 2021). A identificação desses elementos em cada política é essencial para um diagnóstico preciso e para o aprimoramento de sua formulação, implementação e avaliação.

Outro ponto relevante, identificado a partir da análise, é o papel dos arranjos institucionais na sustentabilidade das políticas públicas. Quanto mais institucionalizada for uma política — por meio de normas constitucionais, estruturas permanentes e financiamento estável —, maior será sua resistência às flutuações de governo. Essa característica amplia as possibilidades de continuidade e coerência, fundamentais para políticas voltadas à promoção da igualdade material e da justiça social.

Por fim, ressalta-se que a convivência entre políticas de Estado e políticas de Governo não é, em si, negativa. Na verdade, sua articulação pode ser produtiva, desde que haja compromisso ético, técnico e jurídico por parte dos governantes com os fundamentos constitucionais e com a escuta qualificada da sociedade civil. As políticas de Governo, quando bem elaboradas e executadas dentro dos parâmetros constitucionais, podem inovar, responder a demandas emergentes e fortalecer políticas de Estado já existentes. O problema, portanto, não está na coexistência, mas no desequilíbrio entre elas, sobretudo quando as políticas de Governo são conduzidas por lógicas personalistas, clientelistas ou puramente eleitorais, em detrimento de objetivos republicanos.

Dessa forma, os resultados da pesquisa corroboram a hipótese central de que é inadequado tratar as políticas públicas como categorias fixas e isoladas. Ao se adotar uma abordagem analítica mais flexível, é possível compreender as múltiplas dimensões envolvidas em sua concepção e execução. Essa compreensão contribui para o fortalecimento da gestão pública democrática, para o aprimoramento dos mecanismos de controle e para a efetividade dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das políticas públicas exige um olhar que vá além da clássica e limitada distinção entre políticas de Estado e de Governo. Como demonstrado, essa dicotomia, embora amplamente utilizada, não é suficiente para apreender a complexidade do fenômeno, sobretudo em contextos democráticos e federativos como o brasileiro. A crítica à insuficiência dessa divisão reside no fato de que ela ignora a sobreposição entre interesses duradouros do Estado e orientações conjunturais de Governo, o que dificulta a compreensão e a formulação de políticas públicas eficazes, estáveis e coerentes.

A partir dessa constatação, evidenciou-se, através da doutrina, um modelo mais analítico que considera três eixos fundamentais: os arranjos institucionais, os modelos decisórios e os objetivos das políticas públicas. Tais categorias permitem observar com mais precisão o grau de estabilidade, tecnicidade e permanência de uma política, qualificando-a mais adequadamente como política de Estado ou de Governo. O modelo decisório, em especial, revela como as escolhas públicas se estruturam juridicamente e se traduzem em padrões de comportamento institucionalizados, permitindo identificar quando há tecnificação e estabilidade (decisões de Estado) ou flexibilidade e volatilidade (decisões de Governo).

A política pública de educação, e especificamente o FUNDEB, é exemplo paradigmático dessa complexidade. Trata-se de uma política com arranjo institucional robusto, base constitucional e orientação voltada à universalização do direito à educação, o que evidencia seu caráter de política de Estado. Entretanto, sua execução e regulamentação concreta — como a definição dos critérios de distribuição dos recursos ou as estratégias pedagógicas adotadas — variam conforme diretrizes político-partidárias do Governo vigente. Assim, uma mesma política pode conter componentes de ambas as naturezas, exigindo análise casuística.

A fragilidade de políticas públicas tecnicamente orientadas, mas submetidas a interferências governamentais instáveis, pode gerar retrocessos, fragmentação ou até descontinuidade de serviços essenciais, como, por exemplo, em setores de saúde, segurança pública e habitação. O risco da captura dessas políticas por interesses eleitorais, clientelistas ou de curto prazo reforça a necessidade de

blindagem institucional e de decisões ancoradas em modelos decisórios técnicos e participativos.

Portanto, compreender políticas públicas requer superar binarismos simplificadores e adotar um instrumental analítico mais refinado. A diferenciação entre Estado e Governo deve ser pensada em termos de graus e dimensões, considerando a articulação entre instituições, decisões e objetivos. Com essa abordagem é possível consolidar políticas públicas comprometidas com os direitos fundamentais, com a continuidade administrativa e com a democracia substancial.

Suponha que, em determinado Município, o prefeito decida destinar grande parte do orçamento público à revitalização de praças e à criação de espaços de lazer em regiões centrais da cidade. Embora essas ações possam parecer positivas e atrativas para a população em geral — especialmente para a maioria dos eleitores urbanos e de classe média —, elas não atendem, naquele momento, às demandas mais urgentes de grupos vulneráveis que vivem nas periferias ou áreas rurais, como a falta de acesso à água potável, saneamento básico ou serviços de saúde essenciais. A escolha por investir em projetos mais “visíveis” e “populares”, com forte apelo eleitoral, reflete uma lógica de política de governo, voltada à manutenção de capital político e à reeleição, e não à efetivação dos direitos fundamentais de todos os cidadãos.

Destarte, há políticas públicas acometidas por vícios de intenção do governo em que prefeitos investem em áreas que agradam a maioria do eleitorado, como obras visíveis ou festividades, em detrimento de temas sensíveis e estruturais que impactam minorias vulneráveis. Essas escolhas comprometem o princípio da isonomia - art. 5º, *caput*, da CRFB/88 - e reforçam desigualdades históricas, dificultando a concretização do Estado Democrático de Direito.

Essa realidade expõe as fragilidades das políticas de Governo, sobretudo quando utilizadas como ferramentas para manutenção de poder, em detrimento da universalização de direitos. Quando decisões são baseadas prioritariamente em interesses eleitorais e não na real demanda social, há o risco de esvaziamento do conteúdo ético e jurídico das políticas públicas, comprometendo sua legitimidade e eficácia. Essa lógica revela o quanto o modelo decisório influencia diretamente na direção e na justiça das ações governamentais, já que decisões políticas baseadas

em cálculos eleitorais se afastam da técnica, da equidade e da racionalidade do interesse público (Souza, 2006).

Esse cenário evidencia uma das fragilidades centrais das políticas de governo: sua vulnerabilidade a interesses conjunturais e personalistas, em detrimento de compromissos estruturais e duradouros. Ao privilegiar medidas de alto impacto midiático, mas de baixa urgência social, a gestão municipal ignora a existência de necessidades críticas e inadiáveis de grupos historicamente marginalizados, promovendo, na prática, uma forma de injustiça distributiva.

Quando o poder público deixa de aplicar recursos onde há maior vulnerabilidade e necessidade — mesmo que isso envolva um grupo numérico menor —, viola-se o compromisso com os direitos fundamentais e com o interesse público mais legítimo, em favor de ganhos eleitorais imediatos.

Esse tipo de decisão também demonstra a ausência de um modelo decisório técnico, voltado à análise criteriosa de dados, indicadores sociais e diagnósticos locais, substituído por uma lógica de conveniência política e populismo administrativo. Sem uma estrutura institucional estável e mecanismos que garantam a continuidade e a priorização de políticas baseadas em critérios objetivos de necessidade social, as ações públicas tendem a se fragmentar e a oscilar conforme os ciclos eleitorais, dificultando a construção de políticas de Estado, mais permanentes, justas e universais.

Assim, o exemplo ilustra como a escolha por políticas de governo, marcadas por interesses eleitorais e ausência de tecnicidade, pode comprometer o atendimento de direitos essenciais, reproduzir desigualdades históricas e enfraquecer a confiança na função pública. Nesse contexto, reforça-se a importância de blindar as políticas públicas contra interferências oportunistas, garantindo que sua formulação e implementação estejam pautadas por critérios éticos, jurídicos e técnicos comprometidos com a dignidade da pessoa humana.

Ante o exposto, o ideal não é a exclusão das políticas de governo, mas sim a complementariedade entre políticas de Estado e políticas de governo, desde que estas últimas respeitem os marcos legais e os princípios constitucionais, especialmente os direitos fundamentais previstos na CRFB/88. As políticas de Estado garantem continuidade, estabilidade e foco no interesse público estrutural, enquanto as políticas de governo, quando bem orientadas, podem inovar e

responder com agilidade a demandas emergenciais. Portanto, a convivência equilibrada entre ambas, com controle técnico, jurídico e social, é o que melhor assegura a efetivação plena dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. São Paulo, Ediopro, 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Planalto**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 ago. 2025.

BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle jurisdicional de Políticas Públicas**. Porto Alegre, Núria Fabris, 2013.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. **Abordagens epistemológicas sobre democracia, políticas públicas e controle social**. Santa Cruz do Sul: Essere NelMundo, 2018a. Disponível em: <https://www.unisc.br/images/cursos/stricto/ppgd/publicacoes/Abordagens-epistemologicas-sobre-democracia-politicas-pblicas-e-controle-social.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Políticas públicas e matriz pragmático-sistêmica: os novos caminhos científicos do Direito Administrativo no Brasil. Santa Cruz do Sul: **Essere nel Mondo**, 2018b. Disponível em: <http://www.esserenelmondo.com/pt/direito-politicas-pblicas-e-matriz-pragmatico-sistemica-ebook124.php>. Acesso em: 21 jul. 2025.

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, set./dez. 2021. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/28105/25410>. Acesso em: 01 ago. 2025.

BUCCI, Maria Paula. **3 lições sobre políticas públicas a partir da aprovação do Fundeb**. Brasil, 10 Ago 2020. Nexo Jornal. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2020/3-li%C3%A7%C3%B5es-sobre-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-a-partir-da-aprova%C3%A7%C3%A3o-do-Fundeb>. Acesso em: 20 jul. 2025.

CALÇADA, Luís Antonio Zanotta; RECK, Janriê Rodrigues. Federação, municípios e políticas públicas: o impacto da PEC do pacto federativo (nº 188/2019) no Rio Grande do Sul. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 7, n. 3, p. 859-876, set./dez. 2020.

LUHMANN, Niklas. **Organización y decisión**: autopoiesis, acción y entendimento comunicativo. México: Anthropos, 1997.

LUHMANN, Niklas. **El Derecho de la Sociedad**. Universidad Iberoamericana: México, 2002.

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Eliias de. **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasil, 2018. Ipea, Enap. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf. Acesso em: 07/08/2025.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p.20-45, jul./dez, 2006.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. **Revista Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 jul. 2025.

SECHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas**. São Paulo: Cengage Learning, 2017.