

## Discussões sobre políticas públicas à luz dos princípios de John Rawls e das tipologias de políticas públicas de Theodore J. Lowi

Alex De Queiroz Pessanha (UFGD)  
Jane Corrêa Alves Mendonça (UFGD)  
Eduardo Luis Casarotto (UFGD)

**Resumo:** Este artigo tem por objetivo analisar os fundamentos e doutrinas que regem as políticas públicas e as regulações doutrinárias na tentativa de esclarecer a distribuição de recursos em benefícios sociais em resposta a questionamentos sobre quem tem direito e em qual proporção devem ser atendidos. A materialidade do objetivo baseou-se à luz dos princípios de igualdade, equidade e diferença de John Rawls combinados com as tipologias de política pública distributiva de Theodore Lowi, em obras próprias ou citadas por autores das áreas das relações humanas, ciências sociais e direito. Na metodologia, de cunho exploratório, foram utilizadas buscas por palavras chaves em periódicos e revistas especializadas, e nas plataformas de pesquisa *Scopus* e *Google Scholar* e *Web of Science*, foram buscadas as obras dos autores em referência. O alcance da pesquisa compreendeu o universo nacional e internacional. No resultado foi possível assimilar o conteúdo da teoria, e formar argumentos que sustentaram possíveis respostas às discussões debatidas e exemplificadas na conclusão do artigo.

**Palavras-chave:** Alocação de Recursos; Equidade; Igualdade; Direitos Sociais; Políticas de Distribuição

**Abstract:** This paper aims to analyze the foundations and doctrines that govern public policies and doctrinal regulations, in an attempt to clarify the distribution of resources in social benefits, in response to questions about who is entitled and to what extent they should be met. The objective materiality was based on John Rawls' principles of equality, equity and difference combined with Theodore Lowi's distributive public policy typologies, in his own works or cited by authors in the areas of human relations, social sciences and law. In the methodology used, key words were searched in journals and specialized journals, and in the research platforms *Scopus* and *Google Scholar* and *Web of Science*, they were searched as works by the authors in reference. The scope of the research included the national and international universe. In the result, it was possible to assimilate the content of the theory, and form the arguments that supported the possible responses to the debated and exemplified in the conclusion of the article.

**Keywords:** Resource Allocation; Equity; Equality; Social Rights; Distribution Policies

## 1 INTRODUÇÃO

A justiça é a primeira virtude no âmbito das instituições sociais, e a verdade correlaciona-se com o sistema de pensamentos. Mesmo que de forma apresentável e econômica, o papel da justiça deve rejeitar ou retificar teoria que não seja verdadeira. Analogamente, leis e instituições, por mais que sejam eficientes e bem organizadas, devem ser formuladas ou abolidas caso sejam injustas. Cada indivíduo tem sua inviolabilidade fundamentada em preceitos de justiça, que até mesmo, o bem-estar de toda sociedade pode deixar de considerar. Dessa forma, a justiça nega a perda da liberdade de alguns, que justifique um bem maior pelo usufruto de outros (RAWLS, 2008).

Este artigo tem por objetivo resgatar estudos sobre os princípios que norteiam as tomadas de decisões das políticas públicas, correlacionando as teses e princípios das obras de John Rawls, relacionando-as com as tipologias de políticas públicas propostas Theodore Lowi, agregando também, demais autores que os citam. Em um primeiro momento, busca-se compreender como são formuladas e implementadas as políticas públicas através dos atores das políticas públicas (*politymakers*), e em um segundo momento, usar este arcabouço de fundamentações para se dirimir questionamentos acerca dessas políticas a grupos sociais que fazem jus a determinadas porções de recursos e serviços, em razão da alocação destes.

A implementação de políticas públicas, depende do orçamento público e demais elementos financeiros, que têm nesse contexto, o objetivo de manter o equilíbrio financeiro, e evitar ao máximo o crescimento dos gastos. Aqui é válida a argumentação sobre o surgimento do Estado Social e as novas formas de atuação na conformação da ordem econômica e social, onde o orçamento público abandona seu caráter de neutralidade, e passar a admitir uma postura de instrumento da administração pública, vindo a auxiliar o Estado nas etapas dos processos de programação, execução e controle administrativo (MÂNICA, 2008).

As características de uma política de justiça distributiva, nem sempre é considerada de fácil compreensão, sob a ótica de acepções alheias ao direito equitativo, pois frequentemente se confundem com contratos de líquido e legítimo direito de percepção de benefícios, os quais levam à presunção de que quem contribui para algo, tem o direito de receber algum benefício em troca, e por outro lado, quem não contribui, obviamente, não tem o mesmo direito. Assim, é previsível que as reações e as expectativas das pessoas sofrem impacto por uma determinada política pública, quando sua solução está ligada à forma pela qual é resolvido o conflito, ou provável conflito (GELISNKI; SEIBEL, 2008).

Em seu artigo “Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica”, Rawls (1992, p. 25) discorre sobre os conflitos de interesses sociais que culminam em polarização política, afirmando que:

Há períodos – às vezes longos – na história de qualquer sociedade durante os quais certas questões fundamentais suscitam controvérsias políticas agudas polarizadas, e parece difícil, senão impossível, encontrar qualquer base compartilhada de acordo político. Realmente, certas questões podem revelar-se imanejáveis e não ter solução plena. Uma das tarefas da filosofia política, numa sociedade democrática, é debruçar-se sobre essas questões e examinar se alguma base subjacente de acordo pode ser descoberta e se um modo mutuamente aceitável de resolvê-las pode ser publicamente estabelecido. Alternativamente, se essas questões não podem ser plenamente resolvidas, como pode ocorrer, talvez possa diminuir

suficientemente a divergência de opinião de modo que a cooperação política com base no respeito mútuo possa ainda ser mantida.

O princípio de contratos privados rege-se por um instrumento que deve atender ao equilíbrio entre as partes, isto é, deve ser balanceado, equitativo, com a finalidade de satisfazer os fins de uma justiça comutativa. Essa proposição, segue sendo doutrina principal no direito dos contratos, quer sejam de natureza privada ou público-administrativa. Todavia, os contratos públicos, não são suficientes na garantia de uma justiça exclusiva de cunho comutativo, em virtude de sua função precípua de ofício, assumida pela gestão pública contemporânea, esses passam a alcançar também uma justiça de caráter distributivo (BREUS, 2015).

As contribuições de Theodore J. Lowi para o estudo, residem nos conceitos das arenas de poder, quando da análise da proposição de três grandes categorias (distribuição, regulação, redistribuição), ambientado em um estudo de caso no qual ocorrem diversos padrões de políticas tarifárias. Lowi (1972) descreve os tipos de coerções que une todas as variáveis estruturais das políticas públicas.

O respaldo legal, pode ser vinculado ao caráter contributivo adotado por meio da assistência social. Esta é garantida por dispositivo da Constituição Federal de 1988, em sua Seção IV, art. 203 – a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social – para validar o argumento de que nem sempre o fator contributivo, gera direito líquido e certo na prestação de serviços públicos (BRASIL, 1988).

É pertinente então, que se aborde conceitos que fundamentam a narrativa distributiva através de preceitos equitativos de assistência àqueles que necessitem. Assim, conceitos de igualdade e equidade são trazidos à tona para justificar a premissa de justiça distributiva. E, para atender aos conceitos e princípios descritos nas publicações das obras de John Rawls da teoria da justiça e justiça como equidade, corroboradas com as proposições dos tipos de políticas públicas de Theodore Lowi e de autores e os citam, como Araújo (2018), Da Silva, C. (2005), Da Silva, R. (1998), Muzzi (2014), Riscal (2011) e Secchi (2010, 2013), na formalização de uma alternativa ao neoliberalismo, opondo a concepções que remontam aos pensadores da filosofia moral e liberalismo clássico.

## 2 DESENVOLVIMENTO

O uso de recursos públicos em um regime democrático, vincula o mau planejamento e execução ineficiente das políticas, à prática inconcebível em sociedades democráticas, quando por princípio ético da distribuição dos bens, sejam baseados em valores não reconhecidos como legítimos. Alia-se à gestão de recursos públicos, a fundamentação das diretrizes éticas através dos princípios de alocação, as quais devam ser claras em sua forma, e que haja ao máximo possível, a participação coletiva em sua elaboração (MEDEIROS; DINIZ, 2008).

O principal objeto da justiça é sua estrutura básica, suas consequências são profundas e estão presentes desde sua concepção. A intuição que se tem dessa estrutura é que esta contém inúmeras posições sociais, e que as pessoas em condições diferentes possuem expectativas diferentes de vida, determinadas em parte, tanto pelo sistema político, como pelas circunstâncias econômicas e sociais. Deste modo, as instituições societárias favorecem alguns pontos em detrimento de outros. Tais desigualdades, além de serem universais, alcançam oportunidades

iniciais de vida, todavia, não se pode justificar buscando-se a ideia de mérito. É nas desigualdades, que se supõe inevitáveis certas formas de estrutura básica atinentes a qualquer sociedade, devendo-se, em primeiro lugar, aplicar-se os princípios de justiça social (RAWLS, 1992).

Estes princípios, conduzem à escolha de uma construção política e seus elementos do sistema econômico e social. Decorre daí, uma justiça de arranjo social dependente da atribuição de direitos e deveres fundamentais e das oportunidades e condições sociais dos diversos setores da sociedade. Surge então, a suposição de que o conceito de justiça se aplica sempre que há distribuição de algo que se considere vantajoso ou desvantajoso (RAWLS, 1992).

Arelada à concepção de justiça social, o conceito de equidade passou a ser uma resposta racional ao dilema, pois, o conceito de igualdade entre indivíduos, não pode ser alcançado por meio de garantias que sejam meramente fundamentadas em chances iguais de acesso aos recursos públicos. Tradicionalmente, a concepção liberal de igualdade era caracterizada como igualdade de oportunidades e direitos. Entretanto para John Rawls, esse conceito era insuficiente, porque trazia a igualdade através do ponto de vista formal, com sua garantia prevista em lei, ao passo que a equidade, consistia em um processo que pressupõe projetos de ações sociais cuja finalidade era restituir ou instituir a condição de igualdade para aqueles que se encontram em condições sociais desprivilegiadas. Este conceito visa equalizar as condições sociais que se encontram em desequilíbrio, ou seja, em condições diferentes, de modo que ao considerar todos como iguais, significa tratar desigualmente, e inversamente, aqueles que se encontram em posições desfavorecidas (RISCAL, 2011).

## 2.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE DEFINIÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Entende-se como política pública, a discussão e a prática das ações em função do conteúdo, seja ele concreto ou simbólico, das decisões tidas como política, ou seja, na esfera de construção e atuação de decisões políticas. Nem sempre o apontamento de política pública como uma diretriz de enfrentamento de um problema transforma uma questão em um problema, de forma que se faz necessário um conjunto de fatores para que aconteça. As construções sociais à volta de um tema ou assunto, podem pautar a entrada da discussão na agenda (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015).

Existem dois elementos reconhecidos como fundamentais em uma política pública: intencionalidade pública, definida como a motivação para que se estabeleça ações para tratar de um problema, e resposta a um problema público, quando este problema está entre o *status quo* e uma possível situação que permeia o imaginário coletivo, implicando que, a razão para se estabelecer uma política pública, tem íntima relação com o tratamento ou a resolução de um problema tido como coletivamente relevante (SECCHI, 2013).

Muzzi (2014, p. 13) ratifica o entendimento dos autores sobre a diversidade de definições dadas ao termo políticas públicas, ao afirmar que: “A análise de políticas públicas é um vasto campo de estudo e pode ser tratado a partir de diversos aspectos e ser abordado em uma perspectiva teórica ou empírica.”

Em sua obra “*American business, public policy, case-studies and political theory*”, Lowi (1964) demonstra três categorias principais de políticas públicas: políticas de distribuição, políticas de regulamentação e políticas de redistribuição

acerca do conceito das arenas de poder. Esses tipos são históricos e funcionalmente distintos e analisam a relação das políticas públicas e suas teorias no caso norte americano.

A política de distribuição ficou sendo o tipo quase exclusivo de política interna nacional de 1789 até praticamente 1890. O clamor por políticas regulatórias e redistributivas começou quase ao mesmo tempo, mas a regulação tornou-se estabelecida antes de qualquer progresso absolutamente feito na política de cunho distributivo (LOWI, 1964).

Essas categorias não são meros artifícios para fins de simplificação. Destinam-se a corresponder a fenômenos reais, tanto que as principais hipóteses decorrem diretamente das categorias e de suas definições. Assim, essas áreas de política ou atividades de governo constituem verdadeiras arenas de poder (LOWI, 1964).

No longo prazo, todas as políticas governamentais podem ser consideradas políticas redistributivas, porque nela algumas pessoas podem pagar em impostos mais do que recebem em serviços. Ou, tudo pode ser compreendido como política regulatória porque, no longo prazo, uma decisão governamental sobre o uso de recursos só pode deslocar uma decisão privada sobre os mesmos recursos, ou pelo menos, reduzir as alternativas privadas sobre os recursos (LOWI, 1964).

Mas a política funciona no curto prazo e no longo prazo, certos tipos de decisões governamentais podem ser tomadas sem levar em conta os recursos limitados. Políticas desse tipo são chamadas de "distributivas" e termo citado pela primeira vez para as políticas fundiárias do século XIX, mas facilmente estendidas para incluir a maioria das políticas contemporâneas de terras e recursos públicos (LOWI, 1964).

As políticas distributivas caracterizam-se pela facilidade com que podem ser desagregadas e dispensadas, unidade por unidade, cada unidade mais ou menos isolada das demais unidades e fundamentadas por regra geral. "Patrocínio"<sup>1</sup> no sentido mais amplo da palavra pode ser tomado como sinônimo de "distributivo". Essas são políticas que virtualmente não são políticas, mas são decisões altamente individualizadas que somente por acumulação podem ser chamadas de política. São políticas nas quais o indulgente e o privado, o perdedor e o beneficiário nunca precisam entrar em confronto direto. De fato, em muitos casos de política distributiva, os destituídos não podem ser identificados como uma classe, porque os mais influentes entre eles podem ser acomodados por uma maior desagregação das apostas (LOWI, 1964).

Em seu artigo "*Four systems of policy, politics, and choice*", Lowi (1972) inclui mais um tipo de política: a política constitutiva. A dimensão do trabalho, trata da proposição, acerca do qual, o conteúdo de uma política pública é que determina o processo, a arena de decisões, as instituições, seus atores e o modelo de tomada de decisão em relação ao problema do qual se encarrega a dinâmica política (MUZZI, 2014).

As políticas regulatórias, definem padrões de comportamento da sociedade e dos próprios agentes públicos, assim, existe uma visibilidade maior e sua aprovação depende das forças que os atores sociais exercem; as políticas distributivas por sua vez, alocam recursos difusos de toda coletividade para grupos específicos, que impactam de forma positiva os atores individualmente e tem maior aceitação social,

---

<sup>1</sup> Do termo literal em tradução direta, pode ser compreendido como assistência ou assistencialismo.

pois os custos são rateados pela coletividade; as políticas redistributivas, transferem recursos de determinados grupos, para conceder benefícios à outros grupos específicos, sendo este o tipo de política de maior dificuldade de aprovação e implementação, porque incluem atores que se colocam em situação contraditória na arena; e as políticas constitutivas criam regras para formatar o funcionamento do governo e da sociedade (SECCHI, 2010).

A Figura 1, é uma tentativa de identificar logicamente, os tipos de coerção disponíveis pelo governo. Na dimensão vertical, a coerção pode ser remota ou imediata; no contexto governamental, podem ser remotas se as sanções estiverem ausentes ou se forem indiretas, como por exemplo, um programa baseado em um serviço ou subsidiado, onde o elemento coercitivo, é deslocado para o sistema de receita geral (LOWI, 1972).

Enquanto a dimensão vertical é geralmente fácil de se localizar pelo regramento, a dimensão horizontal oferece um pouco mais de dificuldade. Não obstante, está claro que algumas políticas não entram em operação até que haja uma dúvida sobre o comportamento de alguém. Como demonstração, existe uma regra geral que abrange toda a publicidade fraudulenta, mas é aplicável apenas à conduta de publicidade individual. Em forte contraste, algumas políticas não precisam esperar por um comportamento específico, no entanto, é melhor não afetar o comportamento diretamente, pois do contrário eles funcionam através do ambiente de conduta. Por exemplo, uma pequena mudança na taxa de desconto do Federal pode ter um grande impacto na propensão do indivíduo a investir, mas oficialmente ninguém precisa saber da existência do indivíduo (LOWI, 1972).

Figura 1 – Tipos de coerção, tipos de políticas públicas e tipos de políticas



Fonte: adaptado de Lowi (1972, p. 300).

## 2.2 PRINCIPAIS ASPECTOS CONSIDERADOS NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A discussão sobre políticas públicas tem ganhado espaço nos últimos anos em diversos fóruns. No âmbito das ciências sociais e economia política, o tema ganhou relevância com a formação de grupos de trabalho ou mesas temáticas. Não que a discussão dos temas que envolvem a gestão das políticas públicas e sociais não

compusessem pauta em diversas áreas, e não dispusesse de referências clássicas na literatura da Ciência Política, da Sociologia ou até mesmo na Economia e da Administração. entretanto ocorre que no caso do Brasil, esta temática ganharia força no final dos anos 1980, período em que se experimentava a redemocratização do país e as novas formas de gestão do orçamento público – inseridos na reforma constitucional de 1988 (GELISNKI; SEIBEL, 2008).

O modelo clássico de orçamento público era um documento tido como um exercício meramente contábil, que continha a previsão e a autorização das receitas a serem realizadas pelo Estado, não vinculados sobretudo, aos planos governamentais e ao interesse coletivo (MÂNICA, 2008).

Sobre a organização e o alcance da estrutura jurídico-conceitual, especificamente no texto constitucional que trata das finanças públicas, a organização da tributação e dos orçamentos, acontece com uma certa dose de arbitrariedade formal, decorrido do fato de que conceitualmente finanças públicas não são subsistemas de tributação e orçamento, mas o contrário ocorre, pois da maneira que são os “Títulos” constitucionais, estruturas normativas com a finalidade de sintetizar sistemas jurídicos. A inversão citada vai de encontro à estruturação orgânica do texto constitucional (CARDOSO Jr., 2018).

Há de se considerar, todavia, que não se pretende tornar a justiça como equidade, em uma concepção moral geral à estrutura básica da sociedade, como se essa estrutura fosse apenas mais um caso em que a concepção moral geral poderia ser aplicada. Nesse sentido, existem diferenças entre justiça como equidade e doutrinas morais tradicionais, que geralmente são tidas como concepções gerais, pois nenhuma concepção moral geral pode fornecer base publicamente reconhecida para instituição de justiça em um Estado democrático moderno (RAWLS, 1992).

O envolvimento e participação popular nas definições de agendas públicas, são primordiais para um papel relevante no processo de dinamização da sociedade. A participação e a potencialidade dos conselhos populares como instrumentos representativos e democráticos contribuem para viabilizar uma prestação de serviços públicos eficiente e uma precisa pauta de prioridades administrativas. É necessário considerar, todavia, o fato de que não podem ser transformados em *deus ex machina*<sup>2</sup> dos processos sociais. E ainda, além da permanente falta de recursos econômicos, a dificuldade de se implantar políticas públicas, vincula-se à necessidade de ruptura com padrões de clientelismo que perduram e emperram a dinâmica da ação estatal, aliado a falta de uma agenda participativa, para propor alternativas às práticas de gestão, considerando nesse sentido, a ausência do peso da participação popular como referencial e fator de questionamento dos vícios da administração pública (JACOBI, 1989).

No Brasil, iniciou-se a partir da década de 1990, uma série de tentativas de adoção de políticas de abordagens participativas, contrapondo-se às abordagens de forma gerencialista, devido às demandas das novas reformas constitucionais da época. Foram incorporados segmentos da sociedade que participaram da formulação das políticas públicas, através de conselhos gestores de políticas públicas (de saúde, de assistência social, de trabalho, de segurança e outros), e a essa participação, soma-se a proposição de submissão a decisão popular, o destino de

<sup>2</sup> Artificio usado por escritores e dramaturgos, o *deus ex machina* é uma expressão latina que significa literalmente “Deus surgido da máquina”, e é utilizada para indicar uma solução inesperada, improvável e mirabolante para terminar uma obra ficcional.

Fonte: <https://www.spescoladeteatro.org.br/noticia/ponto-afinal-o-que-e-o-deus-ex-machina/>

parcela dos recursos públicos – o chamado orçamento participativo (GELINSKI; SEIBEL, 2008).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, surgem diretrizes de uma nova dinâmica para elaboração de políticas públicas, voltadas para obedecer às necessidades de lidar com a escassez de recursos orçamentários. Por essa razão, a descentralização política incorporaria outras esferas na gestão dessa escassez. Ademais, o cunho participativo respondia aos anseios da sociedade brasileira na tomada de decisões, típico dos direitos civis inerentes ao processo democrático (GELINSKI; SEIBEL, 2008). Acerca da gestão participativa, a importância do desenvolvimento da participação direta, principalmente com inserção de grupos sociais e de valores socioculturais distintos dos que prevalecem nos organismos públicos, tem sido cada vez mais constantes (JACOBI, 1989).

#### 2.4 DEFINIÇÃO DE IGUALDADE E EQUIDADE

O paradigma da igualdade define que todos os indivíduos devem sempre receber o mesmo tratamento, e que esta noção carrega consigo a proposição de que todos são iguais, têm os mesmos direitos, e por isso fazem jus aos mesmos recursos provenientes do Estado. Segundo esse princípio, um indivíduo considerado rico merece absolutamente, ter o mesmo tratamento, e em consequência, receber para si, a mesma fração de recursos públicos que uma pessoa pobre (MEDEIROS; DINIZ, 2008).

Um paradigma que se alicerce na moralidade de direitos, difere, entretanto, das moralidades fundadas de direito de trabalho ou de propriedade, da qual se justifica a distribuição dos recursos de acordo com a contribuição dos indivíduos. É baseada na simples regra de distribuição igualitária de recursos a todos os partícipes. Pouco se explora sobre seus mecanismos de funcionamento, pois o questionamento sobre esse assunto está em como promover equidade aos hipossuficientes (MEDEIROS; DINIZ, 2008).

Existe o entendimento que se por um lado a igualdade pressupõe que todos sejam iguais segundo um determinado enunciado, por outro lado, a equidade define que existam desigualdades e que estas devam ser levadas em conta na forma de se obter uma igualdade final de fato em uma relação distributiva (RISCAL, 2011).

As teorias do campo jurídico adotam os elementos do paradigma de equidade em suas concepções. Rawls (1995 *apud* MEDEIROS; DINIZ, 2008, p. 23) concebeu o “princípio da diferença” que se baseia no pressuposto de que os indivíduos desiguais devem ser tratados de maneira desigual para que desta forma, a desigualdade seja reduzida.

Pelo princípio da diferença, só se consideram legítimas, do ponto de vista moral, as desigualdades, tanto sociais, quanto econômicas, são aquelas que são estabelecidas para que se melhore a situação dos que se encontram em posição inferior das escalas de parcelas distributivas (ARAÚJO, 2018).

Contraposições de paradigmas evidenciam a simplificação de um debate sofisticado, pois os paradigmas criam objetivos meramente analíticos, e na prática uma mesma teoria de justiça pode defender igualdade de distribuição de determinados bens e a equidade na distribuição de outros (MEDEIROS; DINIZ, 2008).

## 2.5 ALOCAÇÃO DE RECURSOS ESCASSOS

O debate em torno da justiça na alocação de recursos nas políticas públicas sociais vem crescendo em importância de acordo com a relação direta do grau de escassez de recursos e do nível de desigualdade entre os indivíduos que dela necessitam. Sobre a distribuição e o nível de recursos a serem alocados, os paradigmas da igualdade e equidade dizem respeito à distribuição de recursos, permitindo que sejam alocados recursos de qualquer montante. Entretanto, existe um segundo debate que discute qual o nível dos recursos a serem alocados na composição e gasto do orçamento público pelo Estado.

No Estado social e democrático de direito, a instrumentalização do orçamento das políticas define o grau e a concretização dos valores fundamentais, alicerçados no texto constitucional, e dele depende a concretização dos direitos fundamentais (MÂNICA, 2008).

Existem modelos que auxiliam na formulação de políticas públicas, e dentre esses modelos, o modelo de decisão racional absoluta, preconiza ações racionais por parte dos atores responsáveis pela política, que disporem das melhores informações para a ação, envidando assim, uma melhor alocação de recursos possível (DIAS, 2012 *apud* RAEDER, 2014).

Mânica (2008, p. 89) destaca a importância da escassez de recurso relacionada às políticas de Estado, dizendo que:

A questão da escassez de recursos como limite à concretização pelo Estado de direitos a prestação não é recente. Entretanto, ganhou contornos marcantes, sobretudo, a partir do momento em que se superou o entendimento positivista, segundo o qual normas definidoras de princípios, metas e objetivos possuem conteúdo meramente programático e dependem de integração legislativa e/ou administrativa.

O papel das regras de alocação de recursos deve contemplar a promoção da justiça alocativa em políticas sociais e tem seu início por uma discussão acerca dos princípios que servem de regra para decidir o que é ou não justo, e algumas correntes afirmam que no Brasil essa discussão é pertinente visto que existe a escassez de recursos e a maioria da população é de baixa renda, o que leva a dependência de prestação de serviços que o Estado deve oferecer (MEDEIRO; DINIZ, 2008).

## 2.6 POLÍTICAS DE CARÁTER PARTICIPATIVO

O caráter de participação social desdobra o papel do Estado em quatro setores (funções), que por sua vez, relaciona-se a tantas outras funções. Os quatro setores são conhecidos como: função de afetação de recursos, função de estabilização, função das transferências e função de distribuição (DA SILVA, R., 1998).

A função de afetação de recursos, deve manter o regime de preços em condições de permitir uma concorrência igualitária, e impedir a formação de um poder de mercado desfavorável, que regula as atividades econômicas por meio de impostos e subsídios, bem como, a modificação do sistema de direitos reais dos

desvios da regra de eficiência<sup>3</sup>. A função de estabilização procura manter o pleno emprego, ou seja, tenta garantir a possibilidade de empregos àqueles que desejem trabalhar; mantém em associação à função de afetação de recursos, as condições gerais de eficiência da economia de mercado (DA SILVA, R., 1998).

À função das transferências e fixação de um mínimo social compete garantir um certo nível de bem estar e satisfação das carências existentes em detrimento da ponderação dos mercados. Em regra, ligam-se a salários e ganhos (DA SILVA, R., 1998).

Por último, a função de distribuição, caracteriza-se por tentar manter uma relativa situação de equidade e justiça através da tributação e ajustamento dos direitos reais, e neste sentido, a tributação tem a finalidade de angariar recursos financeiros, entretanto, de forma gradual e contínua com o objetivo de corrigir a distribuição de riqueza, e também prevenir a concentração de poder. Outra característica da função de distribuição, consiste em canalizar os recursos auferidos, de modo que forneça bens públicos e realize transferências necessárias à satisfação do princípio da diferença (DA SILVA, R., 1998).

Com o incremento da forma gerencial de administração e das políticas restritivas aos gastos, ocorridos no Brasil, o direcionamento das políticas públicas passa a focar na busca da eficiência. Surge, além da eficiência, o fator de credibilidade (regras claras), e principalmente a questão da descentralização como tentativa de desburocratizar processos administrativos e como forma de prover eficiência. A racionalidade nas políticas públicas, desregulamentação, privatização e reformas no sistema social incorporam-se às novas formas de gestão administrativa (GELINSKI; SEIBEL, 2008).

Ocorre, que as tentativas de implementação de políticas de cunho participativo, em obediência à reforma constitucional, ainda que se contrapusesse às análises de cunho mais gerencialista e restritivo, são incorporados, a partir de então, os segmentos da sociedade na formulação das políticas públicas, através dos conselhos de gestores de políticas públicas. Esse novo delineamento da forma participativa, trouxe consigo as propostas de partidos políticos de submeter à decisão popular parcela dos recursos – orçamento participativo. A inclusão desses elementos no processo de políticas públicas, não tinha a intenção apenas de que compusessem a formulação das políticas, mas também que se criasse uma categoria que participasse das decisões (GELINSKI; SEIBEL, 2008).

No Brasil, apesar de existirem diversos instrumentos normativos que possibilitam a criação de mecanismos de participação popular, a realidade democrática brasileira à luz da Constituição vigente, conta com limitados recursos de democracia direta, e estes foram usados poucas vezes desde a promulgação da Carta Magna de 1988. A exemplo, o Plebiscito e o Referendo, que raras vezes aparecem na história dos últimos anos (ALVES; SOUZA, 2018).

Em relação aos dispositivos legais, referente a participação da sociedade na formulação das políticas públicas, Alves e Souza (2018, p. 116) destacam o art. 204 da Constituição Federal:

Art. 204 – As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no

<sup>3</sup> Termo definido por John Raws. Refere-se à quando os preços forem incapazes de exprimir os benefícios e gastos sociais.

art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Os conselhos surgem como um mecanismo de participação política direta a mais, aproximando um diálogo entre a sociedade e o governo sobre a elaboração e aplicação de políticas públicas, assim como alocação de recursos para a viabilidade das ações (ALVES; SOUZA, 2018).

## 2.7 METODOLOGIA

Para o propósito deste estudo, realizou-se um estudo bibliográfico de revisão integrativa a partir das proposições de autores tidos como referências em princípios doutrinários, caso de Rawls e Lowi, e outros autores, que por ocasião, citam suas obras e contribuíram para o entendimento da discussão. A linha temporal é extensa, considerando, que as publicações de Rawls datam a partir de 1971, e as de Lowi, de 1964, todavia, há que se compreender que o estudo fora baseado em princípios arraigados nas premissas básicas da formulação de políticas públicas, e adotadas por sociedades modernas.

Não se tratou de buscar apenas trabalhos recentes, mas aqueles que são referências em assuntos relacionados às políticas públicas e ao assistencialismo social. Dentre os assuntos que deveriam compor a pauta do estudo, no campo do direito, foi observada a teoria da justiça, sob o prisma do princípio da igualdade, princípio da equidade e do princípio da diferença de Rawls. Em relação a tipologia das políticas públicas, a atenção esteve voltada para as tipologias de políticas públicas, e principalmente, aquelas de caráter distributivo. Outros tópicos foram julgados pertinentes e abordados para complementação do assunto.

Foram usadas as palavras-chaves: alocação de recursos, equidade, igualdade, direitos Sociais e Políticas de Distribuição. Das buscas resultantes, foram parametrizadas aquelas que continham o maior número de citação de determinada autoria, culminando nos autores supramencionados.

As bases de dados onde ocorreram as pesquisas foram, majoritariamente, periódicos e jornais científicos, dispostas nas plataformas de pesquisa *Web of Science*, *Scopus* e *Google Scholar*, entretanto, também se recorreu a livros e dispositivos legais na elaboração da bibliografia. O período de pesquisa correspondente ao levantamento bibliográfico teve início no segundo semestre de 2019, e estendeu-se até o início do primeiro semestre de 2021.

## 3 RESULTADOS

Como resultado, é notório o reconhecimento de que as tipologias, princípios e teses abordados no referencial bibliográfico são formatos aplicáveis no planejamento e execução de políticas públicas em sociedades democráticas para instrumentalizar e gerir a distribuição de bens e serviços. O princípio de justiça social formulado por Rawls, denota valores reconhecidos e institucionalizados por governos, que em questão de direito, busca se ancorar a estes preceitos a elaboração de suas constituições.

Nesse sentido, observou-se que o principal papel da justiça é a intermediação mais igualitária possível, entre os jogos de interesse das inúmeras posições de atores

sociais e políticos que compõem o tecido social de uma determinada população. Entretanto, a afirmação de que os recursos são limitados e escassos, e, como são regidos pelas circunstâncias econômicas e orçamentárias, incorpora-se nesta relação, a necessidade de se favorecerem determinados grupos de indivíduos em detrimento de outros.

Este emaranhado de interesses, leva à escolha de uma construção econômica e política. A partir deste cenário, uma justiça de arranjo social deve regular-se pelos fundamentos de direitos e deveres, ditado pelo ritmo de como se articulam as oportunidades e condições sociais dos vários setores da sociedade. Daí, supõe-se que o conceito de justiça sempre será aplicado quando houver necessidade de se distribuir algo em meio ao cenário descrito.

Pelo princípio da igualdade, entende-se como a distribuição igualitária de recursos, bens ou serviços, à indivíduos que possam ou não ser desiguais econômica e socialmente. Não existe importância considerando o quanto a situação de uma pessoa é melhorada, o foco não está no indivíduo, mas na distribuição que melhore a condição de vidas dos indivíduos, independentemente de sua condição social.

O princípio da equidade confere àquele que possui uma posição menos favorecida, uma distribuição maior de recursos, de modo que se diminua as diferenças entre ambos. Conclui-se que o princípio da equidade concede frações diferentes de benefícios em uma relação de comparação entre dois indivíduos, e que esta mantém íntima relação com o princípio ou teoria da diferença, já que se trata de dispêndios de diferentes níveis de recursos às pessoas com posições sociais distintas com a finalidade de se reduzir tal diferença. Portanto, o princípio da diferença determina que deve haver tratamento desigual em uma relação desigual.

As considerações acerca da conceituação de políticas públicas trouxeram o entendimento de que se estabelecem através de discussões, formulações, implementação e controle de suas fases. As decisões envolvidas são consideradas públicas e envolvem todos os atores que dela dependem ou respondem aos instrumentos de ação do governo.

Políticas públicas interferem em vastas áreas das ciências sociais, e toma contorno no âmbito jurisdicional, quando é inserido no texto constitucional, onde passa a regular questões de finanças públicas, tributação e define aqueles que fazem jus ao assistencialismo social, independente da contribuição ao erário.

A respeito dos tipos de políticas públicas sob a ótica da análise das duas obras de Lowi, foi demonstrado inicialmente, três principais categorias de políticas públicas: distribuição, regulamentação e redistribuição<sup>4</sup>, inseridas nas relações políticas. O Autor define esses tipos de políticas como arenas, que servem de correlação aos fenômenos reais.

Compreendeu-se a partir da afirmativa de Lowi sobre o prazo de execução, que as políticas públicas não se realizam a longo prazo, pois neste caso temporal, caberia a execução das políticas redistributivas e regulatórias. Ocorre que as políticas públicas funcionam no curto prazo, e nesse período, o tipo de política que atende ao ciclo das políticas de forma menos morosa, são as políticas distributivas, à medida que considera a tomada de decisões sem levar em conta os recursos limitados.

<sup>4</sup> Na obra original, Lowi refere-se às políticas públicas apenas pelo seu termo característico – redistribuição, regulação e distribuição.

A segunda obra analisada de Lowi, aborda, além das três arenas já citadas, a política constitutiva, e define os tipos de coerção – remota ou imediata – e suas aplicações através da conduta individual e do ambiente de conduta. A coerção mantém ligados todos os tipos de políticas públicas. O conteúdo de uma determinada política pública define o processo, a arena de decisões, as instituições, os atores políticos e o modelo de tomadas de decisões que responderão ao problema para o qual se propõe o estudo da ação da política pública.

Como resultado das tipologias de Lowi, pode-se esquematizar a compreensão sobre as políticas públicas (Quadro 1), analisando a existência de várias maneiras de se trabalhar, a partir do esquema, em relação a ligação entre os tipos de coercitividade, políticas públicas e políticas, e suas implicações normativas e empíricas. De todas as maneiras de testar as hipóteses tiradas deste esquema, talvez a mais eficaz, bem como a mais útil para começar, é a de olhar pelos olhos dos mais altos funcionários do sistema político e como e para em que medida o sistema muda obliquamente conforme sua visão muda de um prisma político para outro. Uma das virtudes do esquema de política é que ele converte estudos de caso comuns de crônicas e instrumentos de ensino, em dados. No entanto, os próprios casos requerem alguma preparação para esse uso um tanto novo.

Quadro 1 – Resultado da compreensão das tipologias de políticas públicas propostas por Lowi.

<b>TIPOLOGIA</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>	<b>AMBIENTE POLÍTICO</b>
Distributiva	Geram impactos mais individuais do que universais, quando favorecem grupos sociais específicos ou regiões em detrimento do todo.	Troca de favores
Regulatória	Coerção individual e imediata, localiza-se em ambientes pluralistas e conflitantes, forte presença de grupos de interesse.	Confronto, negociação, barganha
Redistributiva	Engloba o maior número de pessoas, e impõe perdas concretas para certos grupos, redistribuindo da fonte de outros grupos. Envolve diretamente valores, interesses e ideologias.	Conflituoso
Constitutiva	Lidam com procedimentos a estrutura e a forma do governo, compõe a regra do jogo.	Negociação entre partidos, busca de apoio

Fonte: elaborado pelo autor.

Sobre as políticas públicas distributivas, observou-se a facilidade de desagregação e a forma como podem ser dispensadas quando o contexto que as exigiram cessarem. Possuem a característica de ser assistencialista, e por não serem virtualmente uma política, mas decisões individualizadas que no cômputo final de suas demandas, acabam merecendo essa denominação. Também tem a característica de certos grupos antagônicos que nunca se confrontam diretamente.

A alocação de recursos escassos evidenciou os mecanismos de distribuição e o nível de recursos a serem alocados. Essa decisão é alicerçada nos paradigmas de igualdade e equidade. Sobre a distribuição, foi possível compreender que não há restrição quanto ao montante, mas existe um embate a respeito do nível de recursos a serem alocados.

Compreendeu-se também, que ao papel do Estado, foi inserido de um ator de interesse direto na decisão a qual se deve tomar o rumo das políticas públicas pelo de seu conjunto orçamentário – a participação social – incluída como dispositivo constitucional a partir da redemocratização, e ainda mais estimulada pela política de bem estar social do modelo de reforma gerencial. A partir desse modelo, que previa uma série de reduções de gasto, o Estado busca mais eficiência e credibilidade através da descentralização para desburocratizar os processos administrativos e promover a eficiência.

A análise e importância da relação entre os princípios de justiça de Rawls e as tipologias de políticas públicas de Lowi, foram concatenados de forma a permitir discussões e servir de fundamento principal para este estudo. Ainda foi feita bibliometria como base na relevância de suas publicações, onde para tanto, foram feitas pesquisas em bases de dados com finalidade de se buscar o total de citações das obras destes autores das obras que figuram nas referências bibliográficas (Tabela 1).

Tabela 1 – Análise da relevância das obras de Rawls e Lowi por número de citações.

Base de pesquisa	Título da obra	Parametrização de busca	Número de citações
Scopus		TITLE-ABS-KEY (“American business, public policy, case-studies and political theory”)	1397
Google Scholar	American business, public policy, case-studies and political theory	“American business, public policy, case-studies and political theory”	4408
Web of Science		American business, public policy, case-studies and political theory	-
Scopus		TITLE-ABS-KEY (“four systems off policy, politics, and choice”)	-
Google Scholar	Four systems of policy, politics, and choice	“Four systems of policy, politics, and choice”	3330
Web of Science		“Four systems of policy, politics, and choice”	-
Scopus		TITLE-ABS-KEY (“Justice as fairness: political not metaphysical ”)	-
Google Scholar	Justice as fairness: political not metaphysical <sup>5</sup>	Justice as fairness: political not metaphysical	149 <sup>6</sup> 3192
Web of Science		Justice as fairness: political not metaphysical	-
Scopus		TITLE-ABS-KEY (“A theory of Justice”) AND (LIMIT-TO (PREFNAMEAUID, “Rawls, J.#006103683”))	-
Google Scholar	A theory of Justice	A theory of Justice	95702
Web of Science		A theory of Justice	-
<b>TOTAL</b>			<b>108.178</b>

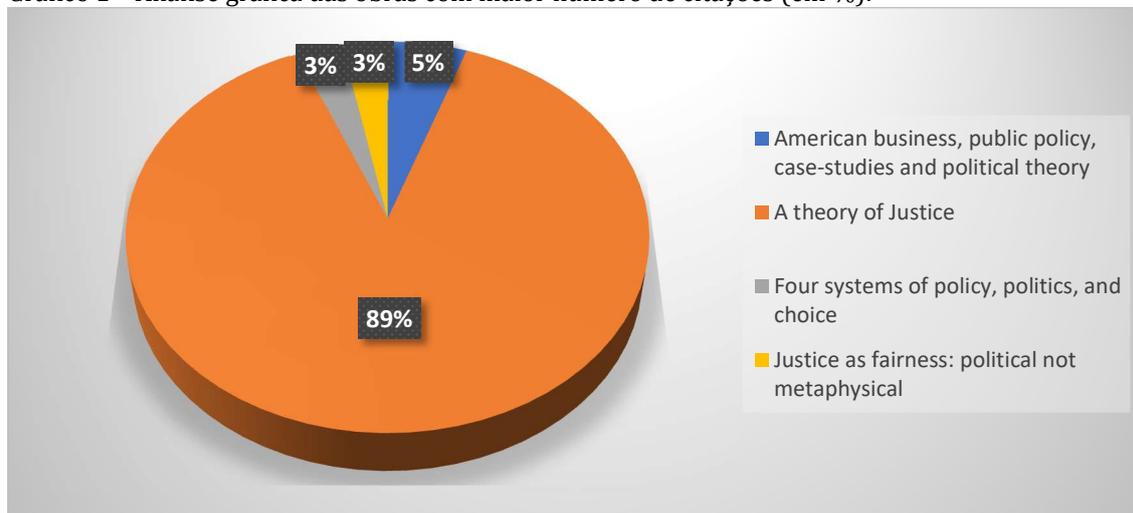
Fonte: Elaborado pelo autor

<sup>5</sup> A busca foi executada tanto pelo título original, quanto pela edição traduzida de “Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica”, por Regis de Castro Andrade, 1992, que consta nas referências como fonte bibliográfica.

<sup>6</sup> Resultado do número de citações da edição traduzida.

Dentre as obras usadas como parâmetro de busca, foi elaborado o Gráfico 1, levando-se em consideração, o número de citações, em termos percentuais, para que se tivesse dimensão gráfica da importância que têm entre si.

Gráfico 1 – Análise gráfica das obras com maior número de citações (em %).



Fonte: Elaborado pelo autor.

Como resultado da análise do Gráfico 1, resta evidente que com 89%, a obra “*A theory of Justice*”, de Rawls, responde por quase totalidade do número de citações nas bases de pesquisas utilizadas, contra a ocorrência de 11% das três obras restantes, as quais demonstraram relativa equiparação percentual.

Uma explicação plausível para o expressivo número de citações da obra “*A theory of Justice*”, reside na multiplicidade das áreas humanas em que a obra pode ser citada como referência, tais como o campo dos estudos jurídicos, ético-filosófico, econômico e das políticas públicas.

De fato, como citam Wolf, Schüller e Lopes (2019), a obra foi publicada em 1971, e dentro de dez anos, foi traduzida para 27 línguas e contava, a época, com mais de 2.500 citações em livros e artigos acadêmicos. Sobre o reconhecimento bem sucedido, os autores afirmam que:

O sucesso literalmente espetacular do livro é ainda mais impressionante para quem já percorreu suas mais de 500 páginas de sóbria especulação analítica sobre princípios e ideias abstratas como “o conceito de liberdade” ou de “justiça em política econômica”. Ao mesmo tempo, vários capítulos sugerem dilemas cotidianos como “o dever de obedecer a uma lei injusta”, “o problema de justiça entre gerações” ou “o problema da inveja.”

*Justice as fairness: political not metaphysical* propõe um modelo institucional onde deve-se cultivar o valor da justiça, e minimizar discrepâncias sociais. Com ênfase voltada para o campo prioritariamente jurídico, a busca por citações resultou números menos expressivos, apesar da mesma autoria, e de derivar de *A theory of justice*. No desenvolvimento das ideias de liberalismo político, Rawls foi conduzido à reformulação de sua teoria de justiça como equidade, onde segundo Kelly (2003, p. 12), “Em Uma teoria da justiça, a justiça como equidade era parte de uma visão liberal abrangente, mas esta reformulação demonstra que essa teoria pode ser compreendida como forma de liberalismo política.”

Com um campo de pesquisa notoriamente reduzido em relação à obra mais citada, *“American business, public policy, case-studies and political theory”* e *“Four systems of policy, politics, and choice”* de Lowi, têm efeitos predominantes no campo das ciências políticas, e formulação de políticas públicas, e daí a provável explicação sobre o menor número de citações. O primeiro, é segundo Cambridge University Press (2011), uma análise das relações políticas dentro do contexto de uma única e bem definida questão – o comércio exterior, onde os estudos de caso do processo de formulação de políticas constituem um dos métodos mais importantes de análise da ciência política.

*Four systems of policy, politics, and choice* enfatiza que cada tipo de política traz consigo características baseadas em forma de apoio ou rejeição, e que desse contexto, surgem disputas em torno das arenas formadas por grupos de interesses variados. Ainda que aborde um tema mais amplo, em termos de citação, demonstrou menor porcentagem em relação a obra supramencionada.

#### 4 CONCLUSÕES

Frequentemente presenciamos discussões sobre direitos assistenciais a respeito da prestação de serviço ou garantia de contrapartida dos recursos alocados pelo Estado a partir de suas políticas públicas. Para o estabelecimento de uma ordem social justa, não basta a divisão igual de riquezas perante os indivíduos, mas há de se considerar a necessidade efetiva de que exista uma distribuição desigual, em sentido que se equalize distorções sociais. Esta concepção é fundamentada na aplicação de princípios responsáveis pela distribuição e regulação dos bens. Por exemplo, é pertinente citar a discussão sobre a possibilidade (ou impossibilidade) de matricular filhos menores em creches públicas ou a contemplação de prestação de assistência jurídica gratuita por fóruns ou órgãos públicos de instância judicial à determinada classe social. Neste argumento existe a compreensão de que igualmente a parte atendida – ou mesmo quando a contribuição baseia-se em proporções maiores de renda – a parte não atendida também contribui com recursos para o Estado, e aparentemente, ocorre prejuízo para uma estes, quando erroneamente, são atribuídos às políticas públicas, *status* de contratos privados.

Conclusões a respeito da não-universalidade de aplicação de uma política pública para os efeitos que a ela se recorra, quando Rawls revela que em alguns casos, sejam “imanejáveis e não ter solução plena”. Nesse aspecto, pode se pensar na hipótese do ciclo vicioso de dependência dos indivíduos assistidos por uma política pública, principalmente, por aquelas de distribuição de renda, assumindo-se então novo embate em relação aos indivíduos que não mudam sua condição de vida, justamente por estarem sendo assistidos por algum tipo de renda. Isso cria novas discussões sobre a inércia de indivíduos beneficiados, ante a manutenção de programas sociais, ainda que de renda mínima. Pode-se pensar então como forma de coibição, a atuação do Estado através de mecanismos que limite ou desabilite indivíduos assistidos por programas sociais, caso não se sujeitem a determinadas condições ou diretrizes. Por exemplo, a exigência comprovada de frequência a atividades ou palestras específicas como forma de regulação e manutenção da permanência em determinado programa, mas ainda que se cumpra os requisitos, pode não haver a expectativa de que o indivíduo deixe de necessitar da assistência.

Outra situação em razão da qual ocorre a aplicabilidade da não-universalidade de uma política pública, se dá pelo princípio de justiça como

equidade de Rawls, baseada na concepção moral geral, quando se pretende aplicar a uma determinada estrutura societal, princípios morais e políticos, considerando que essa estrutura é comum a todas as sociedades. No entanto, a justiça como equidade esbarra nas doutrinas morais tradicionais, que compõem a cultura e as crenças de cada sociedade.

Apesar da doutrina, em seu estado da arte, adotar o princípio da equidade como ferramenta de política pública no combate à desigualdade social, compreende-se que o princípio da igualdade também se faz presente na execução de políticas públicas prestadas pelo Estado. Mesmo porque, o fato de alguns grupos de indivíduos não serem alcançados pela política de distribuição equitativa dos recursos, os tornaria meros financiadores de recursos estatais, caso não houvesse qualquer que fosse a contrapartida. Pode-se exemplificar, como um modelo de política pública à luz do princípio da igualdade, quando o Estado executa a pavimentação de um logradouro, onde eventualmente residam, um ou mais indivíduos hipossuficientes, assim como um ou mais indivíduos de alta posição social. O exemplo demonstra que o Estado atendeu ao princípio igualitário, ao prestar àqueles indivíduos, mesmo que de diferentes classes sociais, serviço de igual benefício, sem com isso, diminuir a diferença social entre eles.

O fator limitante para a adoção de uma política de distribuição “desigual” em termos de atendimento, está no próprio recurso que é distribuído, pois é escasso. As políticas públicas convivem com o confronto e a individualização dos diversos interesses que concorrem entre si. A previsão e execução orçamentária sujeita-se à avaliação dos *policymakers*, no que tange à conveniência e a oportunidade, e estes devem fazer escolhas, pois trata-se de recursos escassos perante as diversas demandas públicas e jogo político. O orçamento público e as políticas públicas possuem relação intrínseca quando se trata de materializar os bens e serviços oferecidos pelo Estado. Ao orçamento cabe a previsão e autorização das despesas para posterior implementação das políticas públicas. Ocorre que a concretização delas ficam limitadas às possibilidades financeiras, bem como a valores e princípios doutrinários como o equilíbrio orçamentário.

Reside neste contexto orçamentário, explicação que afasta discussões anteriores do porquê o Estado assiste uns indivíduos e priva outros do proveito de seus recursos. É fácil compreender, quando de maneira inversa e hipotética, imaginarmos que se o orçamento dispusesse de recursos ilimitados, poderia atender também de forma ilimitada a qualquer demanda social, assim, em uma primeira análise, os indivíduos de diferentes classes sociais poderiam ser atendidos plenamente apenas pelo princípio da igualdade. Logicamente, esta assertiva utópica, traria novas discussões acerca do ilimitado poder de alocar recursos, mas aqui como exemplo, serve para dirimir questionamentos a respeito do porquê se adota o modelo equitativo, ao se perceber a necessidade de redução das diferenças entre as classes sociais.

Em suma, o que se propôs ao se abordar discussões recorrentes que interferem na forma de vida dos diversos grupos sociais, foi estabelecer uma possível resposta que partisse dos princípios filosóficos, científicos e legais. O escopo principal do trabalho ocorreu quando se buscou relacionar autores reconhecidos, ao pensar em ciência política. A análise da teoria, trouxe, de um lado, de forma mais primitiva ou filosófica, as concepções de igualdade e justiça distributiva de John Rawls, que nos remete a um conceito legalista-regulador, de outro lado, atendendo à vertente mais administrativa e política da pesquisa, a contribuição surgida das tipologias de

políticas públicas de Theodore J. Lowi. Essa interação de teorias e princípios se complementam de forma que possibilitaram formar uma linha de raciocínio que permitisse formular algumas respostas às discussões aqui elencadas. Cabe ressaltar que, buscou-se o entendimento de outros autores a respeito das teorias, e que não houve pretensão de se questionar o mérito moral, nem esgotar o debate sob quaisquer que sejam os tópicos que foram abordados, pois como vimos, trata-se matéria ampla, que se insere em vários campos das relações humanas.

## REFERÊNCIAS

AGUM, R.; RISCALDO, P.; MENEZES, M. Políticas públicas: conceitos e análises em revisão. *Revista Agenda Política*, v. 3, n. 2, p. 12-42, dez. 2015. DOI: 10.31990/10.31990/agenda.ano.volume.numero. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67/63>. Acesso em: 25 nov. 2020.

ALVES, F. B.; SOUZA, M. S. S. Democracia participativa: os conselhos gestores de políticas públicas como mecanismo de participação popular. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho – PR, n. 28, p. 107–124, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://www.proquest.com/docview/2120110646?fromopenview=true&pq-origsite=gscholar>. Acesso em: 25 nov. 2020.

ANDRADE, M. M. *Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação*. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2010. ISBN 978-85-224-5856-1

ARAÚJO, W. G. DE. *A fraternidade e sua interpretação à luz do princípio de diferença de John Raws*. set. 2018. Dissertação (mestrado em filosofia) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Norte, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/26451/1/Fraternidadeinterpret%C3%A7%C3%A3oluzAra%C3%BAjo2018.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 3 dez. 2020.

BREUS, T. L. *O governo por contrato(s) e a concretização de políticas públicas horizontais como mecanismo de justiça distributiva*. 2015. Tese (doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas. Universidade do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/40312/R%20-%20T%20-%20THIAGO%20LIMA%20BREUS.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 25 nov. 2020.

CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, p. 677–715, versão *on-line*. jul. 2011. DOI: <https://doi.org/10.2307/2009452>. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/world-politics/article/abs/american-business-public-policy-casestudies-and-political-theory/6621C1B577BB52D00AFBD70F82B94C2D>. Acesso em: 25 nov. 2020.

CARDOSO JR., J. C. *A Constituição golpeada: 1988-2018*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018. 400 p., 23 cm. ISBN 978-85-5708-106-2. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp->

<content/uploads/sites/5/2018/12/Constituic%CC%A7a%CC%83o-golpeada-web1.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2020.

DA SILVA, C. H. D. *A Justiça Distributiva como critério fundamental nas políticas públicas: o caso dos jogos Panamericanos na cidade do Rio de Janeiro*. 2005. Dissertação (mestrado em administração pública) – Centro de Formação Acadêmica e de Pesquisa. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: [Carlos Henrique Dantas da Silva - Dissertação \(fgv.br\)](#). Acesso em: 25 nov. 2020.

DA SILVA, R. P. M. Teoria da justiça de John Raws. *Revista de Informações Legislativas*, ano 35, n. 138, p. 193–212, abr./jun. 1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/377/r138-16.pdf?sequence=4>. Acesso em: 25 nov. 2020.

GELINSKI, C. R. O. G.; SEIBEL, E. J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. *Revista de Ciências Humanas*, Florianópolis, v. 42, n. 1 e 2, p. 227–240, abr./out. 2008. DOI: <https://doi.org/10.5007/2178-4582.2008v42n1-2p227>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/2178-4582.2008v42n1-2p227>. Acesso em: 25 nov. 2020.

JACOBI, P. Políticas Públicas: uma agenda de questões e indagações no contexto da transição. *São Paulo em Perspectiva*, n. 3, p. 42–45, jul. 1989. Disponível em: [http://www.cedec.org.br/files\\_pdf/PoliticaspUBLICASumaagenda...pdf](http://www.cedec.org.br/files_pdf/PoliticaspUBLICASumaagenda...pdf). Acesso em: 25 nov. 2020.

KELLY, E. *Justiça como equidade: uma reformulação* / John Raws. Traduzido por Cláudia Berniner, São Paulo: Martins Fontes, 2003. Disponível em: <https://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2011/08/justic3a7a-como-equidade.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2021.

LOWI, T. J. American business, public policy, case-studies and political theory. *World Politics*, n. 16, p. 687–691, 1964. Disponível em: [https://perguntasapo.files.wordpress.com/2014/06/lowi\\_1964\\_.pdf](https://perguntasapo.files.wordpress.com/2014/06/lowi_1964_.pdf). Acesso em: 25 nov. 2020.

LOWI, T. J. Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298–310, ago. 1972. Disponível em: [https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/lowi\\_1972\\_four-systems-of-policy-politics-and-choice.pdf](https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/lowi_1972_four-systems-of-policy-politics-and-choice.pdf). Acesso em: 25 nov. 2020.

MÂNICA, F. B. Teoria da Reserva do Impossível: direitos fundamentais a prestações e a intervenção do poder judiciário na implementação de políticas públicas. *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da UniBrasil*, jan./jul. 2008. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/view/2580/2153>. Acesso em: 25 nov. 2020.

MEDEIROS, M.; DINIZ, D. Paradigmas de justiça distributiva em políticas sociais. *Revista de Estudos Universitários*, v. 34, n. 1, p. 19–31, jun. 2008. Disponível em: [https://scholar.google.com.br/scholar?hl=ptBR&as\\_sdt=0%2C5&q=MEDEIROS%2C+M.%3B+DINIZ%2C+D.+Paradigmas+de+justi%C3%A7a+distributivas+em+pol%C3%ADticas+sociais.+Revista+de+Estudos+Universit%C3%A1rios&btnG=](https://scholar.google.com.br/scholar?hl=ptBR&as_sdt=0%2C5&q=MEDEIROS%2C+M.%3B+DINIZ%2C+D.+Paradigmas+de+justi%C3%A7a+distributivas+em+pol%C3%ADticas+sociais.+Revista+de+Estudos+Universit%C3%A1rios&btnG=). Acesso em: 25 nov. 2020.

MUZZI, D. *Tipologia de Políticas Públicas: uma proposta de extensão do Modelo de Lowi*. 2014. Dissertação de mestrado (mestrado em gestão pública) – Escola de Gestão ISG, Lisboa, 2014. Disponível em: <http://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/7097>. Acesso em: 25 nov. 2020.

RAEDER, S. Ciclo de políticas: um enfoque integral dos modelos para análise de políticas públicas. *Perspectivas em Políticas Públicas*, v. VII, p. 121–146, jun. 2014. Disponível em: [https://www.academia.edu/28410728/CICLO\\_DE\\_POL%C3%8DTICAS\\_uma\\_abordagem\\_integradora\\_dos\\_modelos\\_para\\_an%C3%A1lise\\_de\\_pol%C3%ADticas\\_p%C3%BAblicas](https://www.academia.edu/28410728/CICLO_DE_POL%C3%8DTICAS_uma_abordagem_integradora_dos_modelos_para_an%C3%A1lise_de_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas). Acesso em: 25 nov. 2020.

RAWLS, J. *Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica*. Tradução: Regis de Castro Andrade. *Lua Nova*, n. 25, p. 25–59, abr. 1992. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/cRWvCkjhHsPR7q8KnpH93KN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 jan. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451992000100003>.

RAWLS, J. *Uma teoria da justiça*. Tradução: Jussara Simões. Revisão técnica e de tradução Álvaro de Vita. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008. ISBN 978-85-336-2388-0. Disponível em: [https://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/3315/mod\\_resource/content/1/Rawls - Uma Teoria da Justica.pdf](https://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/3315/mod_resource/content/1/Rawls_-_Uma_Teoria_da_Justica.pdf). Acesso em: 12 jan. 2021.

RISCAL, S. A. Política educacional, justiça distributiva e equidade: considerações sobre as políticas compensatórias para educação. *Revista HISTEDBR On-line*, n. 44, p. 248–261, dez. 2011. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639989>. Acesso em: 25 nov. 2020.

SECCHI, L. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SECCHI, L. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

WOLF, E.; SCHÜLER, F.; LOPES, J. R. L. *Podcats - Uma teoria da justiça de John Rawls*. Estado da Arte revista de cultura, artes e ideias, maio 2019. Disponível em: <https://estadodaarte.estadao.com.br/o-canone-em-pauta-uma-teoria-da-justica-de-john-rawls-2/>. Acesso em: 12 jan. 2021.