



## TEORIAS DE POLÍTICA PÚBLICA

### *TEORIAS DE POLÍTICA PÚBLICA*

### *PUBLIC POLICY THEORIES*

Marta Ferreira Santos FARAH<sup>1</sup>

**RESUMO:** O artigo apresenta uma revisão do conceito de política pública, abrangendo diferentes definições presentes na literatura, com destaque aos elementos centrais do conceito. A partir dessa revisão o artigo propõe um conceito-síntese que incorpora esses elementos. Em seguida, o artigo traça um panorama das teorias de política pública, estruturando tal panorama segundo diferentes etapas do ciclo de política pública. Embora, como se procura argumentar, o processo de política pública não ocorra como uma sequência de etapas que se sucedem de forma linear, a organização da exposição por etapas foi adotada como um recurso heurístico. O artigo se baseou na análise da literatura teórica do campo de política pública, e, na discussão das teorias, teve por objetivo destacar as questões centrais envolvidas no estudo da agenda e da formulação e da implementação de políticas públicas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Conceito de política pública. Teoria de política pública. Teoria de agenda. Formulação e implementação de política.

**RESUMEN:** *El artículo presenta una revisión del concepto de política pública, cubriendo diferentes definiciones presentes en la literatura y destacando los elementos centrales del concepto. A partir de esta revisión, el artículo propone un concepto de síntesis que incorpora estos elementos. En seguida, el artículo esboza un panorama de las teorías de política pública, estructurando este escenario de acuerdo a las diferentes etapas del ciclo de política pública. Si bien, como intentamos argumentar, el proceso de política pública no ocurra como una secuencia de pasos que se suceden de manera lineal, se adoptó como recurso heurístico la organización de la exposición por etapas. El artículo se basó en el análisis de la literatura teórica en el campo de política pública y, en la discusión de teorías, tuvo como objetivo resaltar los temas centrales involucrados en el estudio de agenda, y de la formulación e implementación de políticas públicas.*

**PALABRAS CLAVE:** *Concepto de política pública. Teoría de política pública. Teoría de agenda. Formulación e implementación de política pública.*

**ABSTRACT:** *The article presents a review of the concept of public policy, covering different definitions present in the literature, highlighting the central elements of the concept. Based on this review, the article proposes a synthesis concept that incorporates these elements. Then, the article outlines an overview of public policy theories, structuring this scenario according to*

---

<sup>1</sup> Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo – SP – Brasil. Professora Titular da Escola de Administração de Empresas. Doutorado em Sociologia (USP). ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6517-3004>. E-mail: [marta.farah@fgv.br](mailto:marta.farah@fgv.br)





*different stages of the public policy cycle. Although, as we try to argue, the public policy process does not occur as a sequence of steps that follow each other in a linear fashion, the organization of the exhibition by stages was adopted as a heuristic resource. The article was based on the analysis of theoretical literature in the field of public policy, and, in the discussion of theories, it aimed to highlight the central issues involved in the study of agenda-setting, formulation and implementation of public policies.*

**KEYWORDS:** *Concept of public policy. Public policy theory. Agenda theory. Public policy formulation and implementation.*

## **Introdução**

Teorias de política pública procuram explicar como e porque políticas públicas são feitas (e devem ser feitas), tratando assim de descrever e explicar o processo de formulação e implementação, assim como as razões de seu sucesso ou fracasso. Estes esforços explicativos acompanharam o desenvolvimento e as inflexões do campo de estudos de política pública, um campo relativamente recente que se constituiu no final dos anos 60, nos EUA. Até então, as políticas públicas haviam sido negligenciadas como objeto de estudo tanto pela Ciência Política como pela Administração Pública, disciplinas que hoje integram o “core” deste campo multidisciplinar.

A Ciência Política se concentrara na análise do Estado e de suas instituições e no estudo das disputas para influenciar a ação estatal - *polity* e *politics* (FREY, 2000) -, não contemplando o resultado da ação dos governos (e o processo específico de sua produção) (SOUZA, 2006). Além disto, as análises sobre o Estado tinham um caráter sociocêntrico, isto é, o Estado e sua ação eram explicados a partir de fatores externos ao Estado e ao governo (SKOCPOL, 1997; MARQUES, 1997).

A política pública não constituía objeto de atenção da Administração Pública, por sua vez, devido a características de formação da própria disciplina. Esta se estabelecera – em sua vertente científica, nos EUA, no final do século XIX – baseada na separação entre administração e política, concentrando seu foco no polo administração (VILLANUEVA, 2006; FARAH, 2011; FARAH, 2013).

A incorporação da política pública como objeto de estudo por ambas as disciplinas e a constituição de um campo de formação e de estudos com identidade própria – o de política pública - ocorreu nos anos 60 do século XX, nos EUA, sob influência do que se convencionou chamar de movimento de análise de política pública (MORAN; REIN; GOODIN, 2008;





DOBUZINSKIS; HOWLETT; LAYCOCK, 2007)<sup>2</sup>. A constituição desse novo campo de estudos se baseou no reconhecimento de que os burocratas não apenas executam, mas também “fazem” políticas (decidem, formulam). Como afirmou McCamy, em 1960, ao se referir à incorporação das políticas públicas como objeto da Administração Pública nos EUA: “Todos aqueles que trabalham no setor público ou estudam os que trabalham na administração pública sabem que o administrador público **faz** política pública” (MCCAMY, 1960, p. 2, tradução nossa, grifo nosso).

O movimento de análise de política pública, que posteriormente influenciou a constituição e o desenvolvimento do campo de política pública em outros países, tinha por objetivo a formação de servidores, de burocratas, capazes de contribuir para a elaboração de políticas e para a resolução de problemas públicos relevantes.

O esforço explicativo das primeiras teorias de política pública estava associado a esse objetivo de contribuir à resolução de problemas públicos. Procurava-se melhorar a racionalidade do processo de políticas públicas (*policy process*) (LASWELL, 1951; SUBIRATS *et al.*, 2012) e contribuir para a eficácia na resolução de problemas públicos (PARSONS, 1995 apud SUBIRATS *et al.*, 2012; FARAH, 2011).

Segundo um dos fundadores do campo de estudos de política pública, Laswell (1951, p. 3, tradução nossa):

Nós nos tornamos mais conscientes do processo político como um objeto de estudo adequado por direito próprio, principalmente na esperança de melhorar a racionalidade do fluxo de decisão.

O esforço explicativo das teorias ligava-se, portanto, nesse momento, à busca da “compreensão da operatividade e da lógica da ação pública” (SUBIRATS *et al.*, 2012, p. 22) como subsídio para um melhor processo decisório. A abordagem modernista, de corte positivista, dominante por várias décadas, via os problemas públicos como questões exclusivamente técnicas, passíveis de resolução pela aplicação de um saber de base científica (GOODIN, REIN; MORAN, 2008; DOBUZINSKIS; HOWLETT; LAYCOCK, 2007).

Com a consolidação e o desenvolvimento do campo de estudos, a explicação do processo de política pública se tornou mais complexa e diversificada e se distanciou da visão

---

<sup>2</sup> Estudos sobre intervenção estatal e sobre políticas setoriais foram desenvolvidos, sobretudo a partir dos anos 60, no âmbito de diversas disciplinas, sem que estes ‘objetos’ de estudo recebessem a designação de políticas públicas. Assim, por exemplo, estudos sobre políticas urbanas e políticas habitacionais foram desenvolvidos no campo da sociologia urbana e do urbanismo a partir dos anos 60, sob influência de diferentes paradigmas teóricos. O mesmo ocorreu na área de educação, com estudos sobre política educacional sendo publicados sobretudo a partir do final dos anos 60.





que considerava a resolução do problema público um processo baseado exclusivamente na racionalidade e na busca da eficácia e da eficiência. As políticas públicas passaram a ser vistas como o resultado de um conjunto de fatores de ordem política, institucional e valorativa, e não apenas como produto de adequadas decisões técnicas. Atores e seus interesses, conflitos, valores e ideias passaram a ser considerados variáveis relevantes. Explicações causais do tipo mecânico foram deixadas de lado (GOODIN; REIN; MORAN, 2008). O problema público deixou de ser considerado como uma derivação automática de um problema “real”, como um dado, passando a ser visto como uma construção, em que a linguagem e a argumentação exercem papel central num processo de disputa entre visões e concepções sobre o problema (FISCHER; FORESTER, 1996; SUBIRATS *et al.*, 2012; MULLER, 2000). A ênfase a ideias, ao discurso e à argumentação caracteriza o que tem sido chamado de “virada argumentativa” (*argumentative turn*) (GOODIN; REIN; MORAN, 2008), conduzida por um movimento crítico às abordagens teóricas e metodológicas de corte positivista – o movimento de estudos críticos de política pública (*critical policy studies*)<sup>3</sup>.

No Brasil, houve, nos anos 60, um processo embrionário de incorporação da política pública como objeto de estudo e de formação, no âmbito da constituição de cursos de Administração Pública, sob influência direta do movimento de análise de política pública dos Estados Unidos (FARAH, 2016). Aqui, diferentemente do que ocorrera nos EUA, no entanto, não foi preciso “trazer o Estado de volta” como objeto de estudo (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1997; MELO, 1999). O pensamento político e social brasileiro foi, no século 20, um pensamento centrado na reflexão sobre o Estado e em sua relação com a sociedade. Mas o Estado era concebido de forma monolítica e se enfatizavam macro-explicações de caráter ensaístico sobre a relação Estado-sociedade, não havendo explicações sobre o “Estado em ação”, embora o Estado Brasileiro fosse, desde 30, um Estado pleno de “ações”. O Estado Nacional-Desenvolvimentista foi marcado pelo estabelecimento de ações coordenadas em diversas áreas, especialmente no setor de infraestrutura e na área social, configurando o que mais tarde seria designado como política pública<sup>4</sup>.

Os estudos sobre política pública do final dos anos 60 e da década de 70 assinalam uma inflexão em relação a essa tradição ensaística, desenvolvendo-se, de um lado, uma produção orientada para a resolução de problemas públicos relevantes (FARAH, 2013) e, de outro, um

<sup>3</sup> Capella analisa este processo na Administração Pública, discutindo a “virada pós-moderna e argumentativa” nessa disciplina (CAPELLA, 2011).

<sup>4</sup> Ver a respeito Vaitsman, Ribeiro e Lobato (2013).



esforço interpretativo em relação a políticas públicas promovidas pelo Estado desenvolvimentista (MELO, 1999).

A constituição de um campo de estudos com identidade própria ainda iria demorar, no entanto, no Brasil. O regime autoritário repercutiu negativamente sobre o processo de constituição do novo campo, o qual só foi retomado parcialmente a partir de meados dos anos 80 com o processo de redemocratização<sup>5</sup> e, de forma mais sistemática, a partir da segunda metade da década de 2000 (FARAH, 2011; FARIAS, 2012). Nos anos 2000, o tema política pública assumiu centralidade na agenda societária e governamental (SOUZA, 2006; FARIA, 2012), refletida na criação de grande número de cursos de graduação e, em menor número, de pós-graduação e em um “boom” de pesquisas na área (FARAH, 2011). Este boom não foi suficiente, no entanto, para gerar contribuições mais expressivas no plano teórico, especialmente no que se refere a temas clássicos nos estudos de política pública. Algumas temáticas de grande relevância no quadro nacional, no entanto, têm dado origem a contribuições originais que dialogam com a produção do campo, como a discussão sobre a relação entre políticas públicas e federalismo, descentralização, inovação em políticas públicas e disseminação, burocracia de nível de rua e desigualdade, relação entre política pública e movimentos sociais, mecanismos de participação, transversalidade e intersetorialidade, dinâmica das políticas públicas, para citar alguns exemplos.

A apresentação de teorias de política pública, objeto do presente artigo, deve ser precedida ainda pela discriminação de duas vertentes no desenvolvimento desse campo de estudos. Alguns autores diferenciam, na produção sobre política pública, dois subcampos: o de estudos *de* políticas públicas e o de análise *para* políticas públicas, diferenciação não contemplada até recentemente pela literatura brasileira<sup>6</sup>. A este respeito, afirmam Dobuzinskis, Howlett e Laycock (2007, p. 3-4, tradução nossa, grifo nosso):

[...] a literatura acadêmica frequentemente estabelece uma distinção entre **estudo de política pública (policy study)** e **análise de política pública (policy analysis)**. O primeiro termo é por vezes usado para se referir ao estudo **de** política pública e o último, ao estudo **para** política pública. Estudos de política pública... [são] conduzidos principalmente por acadêmicos e se relacionam à “meta-política” ou à natureza geral das atividades do estado. Ela é em geral voltada ao entendimento do desenvolvimento, da lógica e das implicações dos processos de política pública como um todo e ao

<sup>5</sup> A constituição do Nepp, Núcleo de Políticas Públicas da UNICAMP, Universidade de Campinas, assinalou a retomada de pesquisas na área, configurando uma conexão da universidade com problemas públicos relevantes.

<sup>6</sup> Um dos primeiros livros no Brasil a contemplar o subcampo de análise *para* políticas públicas foi lançado em julho de 2013 (VAITSMAN; RIBEIRO; LOBATO, 2013). Trata-se de coletânea de textos que faz um balanço da Análise *para* Política Públicas no Brasil, numa perspectiva histórica, contemplando diferentes níveis de governo e diversos dos atores engajados na *policy analysis*. Ver também Farah (2016) e Secchi (2020).





entendimento dos modelos usados pelos pesquisadores para a análise desses processos. A análise de política pública, em comparação, refere-se à pesquisa social e científica aplicada – mas também envolve formas mais implícitas de conhecimento prático – buscadas por servidores públicos e trabalhadores de organizações não governamentais envolvidos diretamente no desenho, implementação e avaliação de políticas existentes, programas e outros cursos de ação adotados ou considerados por estados”.

Assim, **estudos de** política pública são conduzidos sobretudo por acadêmicos, procurando descrever e explicar o processo de política pública. Já a **análise de** política pública consiste em pesquisa de base científica orientada **para** a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Subirats estabelece a mesma diferenciação, mas utilizando uma terminologia distinta. Para este autor, é possível diferenciar duas vertentes: a **análise das políticas públicas** e a **análise para as políticas públicas**. A primeira se dedica ao conhecimento dos processos de formulação e execução das políticas públicas e a segunda “a desenvolver um sistema cognitivo utilizável para e nos processos de formulação e execução das políticas públicas (análise para as políticas públicas)” (SUBIRATS *et al.*, 2012, p. 22, grifo do autor).

Este artigo apresenta um panorama sintético das teorias que integram o subcampo dos estudos **de** política pública (ou de análise **de** política pública). Não obstante, reconhece a forte interpenetração entre os dois subcampos. O conhecimento propiciado pelas teorias de política pública tende a ser útil para análises para políticas públicas e para ações que visam influenciar políticas públicas.

O artigo inclui inicialmente uma discussão sobre o conceito de política pública, destacando elementos comuns a diversas definições, em especial a referência à ação do Estado, à dimensão material da ação estatal e ao impacto que a política pública exerce sobre a vida dos cidadãos. Em seguida, apresenta diversas teorias sobre o processo de política pública.

### Conceito de política pública

Há cerca de 40 anos, a expressão política pública era praticamente ausente na produção acadêmica no Brasil<sup>77</sup>. O termo tampouco era utilizado na *prática* da administração pública, da ação governamental e dos movimentos sociais. A referência era feita a políticas específicas: política habitacional, política de saúde, de educação, de ciência e tecnologia. Hoje o cenário é

<sup>77</sup> O que não significa que não houvesse anteriormente artigos sobre intervenção estatal ou políticas promovidas pelo estado. Mas o campo e o próprio termo não haviam se consolidado (FARAH, 2011). Ver a respeito Melo (1999), Vaitsman, Ribeiro e Lobato (2013) e Farah (2018).





bastante diverso: o termo político público constitui uma referência para os diversos atores envolvidos com a questão pública, com a análise da ação governamental e com os desafios enfrentados pelo país em diversas áreas: saúde, educação, ciência e tecnologia, mulheres, crianças e adolescentes, questão ambiental, desigualdade racial dentre outras.

Mas o que é política pública? Na literatura especializada, são diversas as definições existentes. Esta variação resulta de recortes distintos no processo de construção do próprio conceito. Como afirma Villanueva (2006, p. 49, grifo nosso):

um conceito não é algo que se ofereça diretamente na experiência, mas uma construção dos dados da experiência a partir de perspectivas teóricas e também valorativas. **O conceito de política pública resulta de uma construção que seleciona, destaca, articula e integra certos elementos de seu processo observável.**

Hecló, um dos pioneiros no estudo de política pública, afirmava a este respeito nos anos 70 do século passado:

A política [pública] não é um fenômeno que se autodefinia, mas uma categoria analítica. É a análise o que identifica seu conteúdo.... Não há tal coisa como um dado evidente e inequívoco que constitua a política pública e que se encontre no mundo à espera de ser descoberto [...] (HECLO, 1972, p. 85).

A existência de múltiplas definições foi apontada por uma respeitada pesquisadora do campo como um elemento que pode dificultar, para o iniciante, o entendimento do que seja política pública:

Nos últimos anos, tem havido uma transformação substantiva no modo como a política pública é estudada. O estudante do “policy making” se depara não apenas como uma diversidade de abordagens teóricas, mas também, por vezes, com vocabulários e terminologias especializadas que se contrapõem entre si. **Em nenhum campo esta situação é tão clara como nas definições de política pública.** Tais discussões frequentemente usam uma linguagem especializada, de fato, um verdadeiro jargão, que **muitas vezes confunde o aluno e dificulta o entendimento do que seja política pública** (THEODOLULOU, 1995, p. 1, grifo nosso).

Mas isto não significa não ser possível caminhar no sentido da identificação de um núcleo comum a diferentes definições.

Um dos elementos presentes em diversas definições, de forma explícita ou implícita, consiste na concepção da política pública como **ação** (ou **omissão**) do Estado. Dye afirma neste sentido: “[política pública] é o que o Estado **escolhe fazer** ou **não fazer**” (DYE, 1984 apud SOUZA, 2006, p. 24, grifo nosso).



Nessa perspectiva de ação estatal, alguns autores enfatizam na política pública a articulação entre diversas ações.

Assim, para Pal (1997, p. 2, grifo nosso), “[...] política pública será definida como um **curso de ação ou inação escolhido** pelas autoridades para lidar com um determinado problema ou conjunto de problemas [...]”.

Isto significa que uma política pública se distingue de ações isoladas, supondo uma sequência de ações articuladas em torno de um objetivo.

A definição de Friedrich (1963, p. 79 apud SALISBURY, 1995, p. 35, grifo nosso) também tem esse sentido de **curso de ação** orientado para um **objetivo**:

Um **curso de ação** proposto por uma pessoa, grupo ou governo, dentro de um determinado ambiente, identificados obstáculos a serem superados pela política e oportunidades que a política se propõe a utilizar, num esforço de atingir uma meta ou realizar um objetivo ou propósito. **O essencial para o conceito de política (policy) é que haja um fim, objetivo ou propósito**”.

A definição de Lasswell e Kaplan constitui outro exemplo da perspectiva que enfatiza ações orientadas para objetivos: **“um programa planejado de objetivos em termos de valores e práticas”** (LASSWELL; KAPLAN, 1950, p. 71 apud SALISBURY, 1995, p. 34, grifo nosso).

A ideia de finalidade, de **objetivo**, de ação orientada para a solução de **problemas** é, portanto, outro elemento presente em grande parte das definições de política pública. Em algumas abordagens, ela é acompanhada por uma concepção “despolitizada” de política pública, em que a disputa em torno de ideias e de interesses é desconsiderada (SOUZA, 2006).

Outro elemento central ao conceito de política pública é o de **decisão**, de **escolha** entre cursos de ação alternativos, como pode ser visto nas definições já citadas. Esta dimensão é destacada em dos significados de política pública identificados por Salisbury (1995, p. 34, tradução nossa, grifo nosso):

Política pública (*public policy*) consiste em **decisões** legítimas ou sancionadas de atores governamentais. Refere-se à **“substância”** do que o governo faz, distinguindo-se dos processos pelos quais as decisões são tomadas. Política pública significa os **resultados** de processos governamentais.

Algumas definições deixam clara esta relação entre política pública, sistema político e política. Segundo Schubert (1991, p. 26), citado por Frey (2000, p. 217, grifo nosso): “[...] a ordem política concreta forma o quadro, dentro do qual se efetiva a política material por meio de estratégias políticas de conflito e de consenso”.

Esta perspectiva está presente também na definição proposta por Elisa Reis (1989, p. 15, grifo nosso): “quando me refiro a políticas públicas (ou simplesmente políticas), tenho em





mente as **traduções técnico-rationais de soluções específicas do referido jogo de interesses da política**".

A **dimensão material** e concreta da decisão, a materialização da decisão, é outro aspecto presente em diversas definições de política pública. Frey, autor que enfatiza a relação entre sistema político, política e política pública, conceitua política pública da seguinte maneira: "A dimensão material 'policy' refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas" (FREY, 2000, p. 217).

A definição proposta por Secchi (2010, p. 1) destaca também esta dimensão concreta da decisão: "Políticas públicas tratam do conteúdo concreto e simbólico das decisões políticas e dos processos de construção e atuação dessas decisões".

Saravia (2006, p. 28-29) integra na definição que propõe vários dos elementos apontados anteriormente:

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar a realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão.

É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social.... – constitui elemento orientador geral.

Na definição proposta por Saravia, há alguns aspectos que merecem destaque. Em primeiro lugar, a ideia de que a política pública procura modificar a realidade<sup>8</sup> e é orientada por uma finalidade que constitui um elemento orientador das ações do Estado. O segundo aspecto consiste no reconhecimento de que as decisões são afetadas não apenas por valores e ideias, mas também pelo impacto que as próprias políticas exercem na realidade.

O impacto das políticas constitui um elemento central no entendimento do que é política pública, segundo Theodolou (1995, p. 1, grifo nosso), que afirma: "O ponto, no entanto, em relação ao qual todos os autores concordam é o que afirma que a política pública afeta profundamente a vida cotidiana de todos os indivíduos na sociedade".

Subirats *et al.* (2012, p. 38), por sua vez, propõe um conceito de política pública em que atores não-governamentais participam, ao lado dos atores estatais, do processo de decisão e da implementação das políticas, numa abordagem que incorpora alterações importantes no

<sup>8</sup> Há uma diferença, ainda que sutil, em relação à noção de "problema". Mas a discussão de tal diferença escapa ao escopo deste artigo.





processo de formulação e implementação de políticas públicas ocorrido a partir das últimas décadas do século passado:

Uma serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos – cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían – a fin de resolver de manera puntual um problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, com un grado de obligatoriedad variable, tendenes a modificar la conducta de grupos sociales (SUBIRATS *et al.*, 2012, p. 38, grifo nosso).

Finalmente, Muller (2000, p. 195, grifo nosso) introduz uma dimensão adicional no conceito de política pública, a relativa à interpretação do mundo e do problema público:

As políticas públicas não servem (em todo caso, não apenas) para resolver problemas (p. 194) .... Nós tomamos consciência a partir disso do **caráter ao mesmo tempo cognitivo e normativo da ação pública [política pública]** pois as duas dimensões, explicação do mundo e criação de normas são irredutivelmente ligadas em um processo de atribuição de sentido ao real: **as políticas públicas servem ao mesmo tempo para construir interpretações do real** (por que o desemprego persiste? Como analisar as transformações do sistema de relações internacionais? Há uma degradação da segurança alimentar?) **e para definir modelos normativos de ação** (é preciso tornar o trabalho mais flexível, sustentar a democratização dos países do Leste Europeu, reforçar os controles sanitários)”

A partir da reconstituição da visão de diversos autores, proponho o seguinte conceito de política pública, o qual procura integrar aspectos destacados por diferentes atores:

Um curso de ação, escolhido pelo Estado, com o objetivo de resolver um problema público. Tal curso de ação é integrado por ações do Estado – e de atores não-governamentais - derivadas da autoridade legítima do Estado, com poder de se impor à sociedade. O curso de ação escolhido é influenciado por ideias e valores, por uma interpretação do problema e pela disputa entre diferentes atores e grupos e se baseia em conhecimento técnico e em outras formas de saber.

No conceito que proponho, faço referência, assim como Subirats, a ações desenvolvidas por atores não-estatais. A inclusão de ações de não-governamentais não significa que estas sejam consideradas como equivalentes à ação estatal. Nas definições vistas, política pública corresponde à ação do Estado, havendo em alguns casos a referência à ação de atores não-governamentais. A redefinição da ação do Estado a partir das últimas décadas do século XX foi acompanhada pela ampliação do leque de atores envolvidos no processo de política pública. Como apontam diversos autores, a política pública não diz respeito apenas à burocracia governamental e ao ator estatal, mas depende cada vez mais de uma **rede** de atores, estatais e



não-estatais, que participam tanto da definição do problema e da formulação da política quanto de sua implementação (FRIEDERICKSON, 1999; RABELL, 2000; FARAH, 2013).

Isto não significa, no entanto, que possa ser considerada uma política pública ação promovida por um ator não-governamental, mesmo quando orientada para a resolução de um problema público, a menos que esta ação esteja inserida em um conjunto mais abrangente de ações estabelecido sob direção ou coordenação estatal<sup>9</sup>. Embora orientada para a mudança e para a resolução de um problema público, a ação promovida por agentes privados (não-estatais; não-governamentais) isoladamente não conta com um requisito básico à política pública, de que apenas o Estado é detentor: a autoridade. A este se soma, nas democracias, um segundo requisito: a legitimidade. Apenas o Estado pode estabelecer uma política pública a que todos os cidadãos devem “obedecer”<sup>10</sup>.

O fato de se destacar no conceito a centralidade da ação estatal não significa que por vezes a ação de atores não-governamentais não seja crucial para enfrentar problemas públicos em relação aos quais o Estado seja ineficaz ou deixe de atuar. Como destacam algumas definições, a **escolha do não fazer (a omissão)** pode ser uma política pública e, diante disso, atores não-governamentais podem promover **ações públicas** para denunciar a omissão, para pressionar ou para procurar minimizar diretamente determinado problema público.

## Teorias de política pública

O panorama das teorias de política pública apresentado a seguir pretende servir de referência inicial aos interessados em estudar e pesquisar política pública e em participar do

<sup>9</sup> Neste sentido, discordo da classificação proposta por Leonardo Secchi (2010) entre abordagens estatistas e multicêntricas, na forma em que foi estabelecida. Parece-me que o desafio no estudo (e na prática) das políticas públicas é reconhecer mudanças na natureza da presença do Estado e da ação estatal e a nova presença de atores não-estatais. Esta nova realidade das políticas públicas, que hoje se baseiam na manifestação e na ação de diversos atores, é muito mais complexa hoje do que no período de constituição do campo e exige mudanças teóricas e metodológicas no plano analítico, mas, a meu ver, isto não deve conduzir à diluição do elemento estatal inerente às políticas públicas. Talvez uma abordagem contemporânea precise ser estatista e multicêntrica. Sob direção não significa *top down* mas sob responsabilidade de um ator a quem foi delegado o poder das decisões. E que pode e deve ser controlado e cobrado por atores não-governamentais.

<sup>10</sup> Exemplos que ilustram bem os limites da ação não-governamental consiste na lei que estabeleceu a obrigatoriedade do uso do cinto de segurança ou a multa para quem dirigir após o consumo de bebida alcoólica. Nenhum ator não-governamental tem o poder para tomar decisões como estas isoladamente e, sobretudo, não tem o poder de impor estas decisões ao conjunto da sociedade. Movimentos sociais e entidades não-governamentais podem se mobilizar para influenciar a decisão que, em última instância, é tomada por atores estatais (com a participação de atores não-governamentais em instâncias colegiadas).

Subirats (2012: 39) chama a atenção para o fato de que uma lei só produz efeitos quando os atores políticos, administrativos e sociais tomam as decisões correspondentes (no Brasil, quando afirmamos que uma lei “pega” ou “não pega” estamos nos referindo exatamente a isto). Isto não invalida, no entanto, que a lei (que aqui sintetiza a ideia de política) não possa ser estabelecida apenas pelo Estado.



campo como um ator ou atriz engajado (a) no “*policy making*”, na implementação e na avaliação de políticas públicas.

A apresentação das teorias e modelos de análise tomará por base a divisão do processo de política pública em etapas, o “ciclo de políticas públicas”. Não obstante a pertinência das críticas à interpretação do processo de política pública como uma sucessão de etapas sequenciais, a organização por etapas é útil a um artigo abrangente de caráter introdutório, permitindo agrupar autores e abordagens segundo ‘dimensões’ (etapas) do processo enfatizadas pelos diversos modelos de análise. O artigo se desenvolverá, portanto, discutindo algumas teorias a partir das “dimensões” agenda, formulação e processo decisório e implementação<sup>11</sup>.

Laswell, um dos pioneiros no estudo de política pública, foi o introdutor da concepção do processo de política pública como uma seqüência de etapas. A partir de sua proposição original, esse modelo serviu de base ao desenvolvimento de diversas tipologias baseadas na ideia de etapas ou de ciclo (JANN; WEGRICH, 2007). A visão de Laswell a respeito do processo de política pública era mais prescritiva e normativa que descritiva e analítica. A própria ideia de seqüência de etapas foi concebida na perspectiva de resolução de problemas, aproximando-se, assim, de outros modelos racionais de tomada de decisão e de planejamento desenvolvidos no âmbito da teoria organizacional e da administração pública. Segundo o modelo racional, o processo decisório consiste em uma sucessão de etapas claramente delimitadas, orientadas para a escolha da melhor alternativa, como mostram Jann e Wegrich, (2007, p. 44, tradução nossa).

De acordo com tal modelo racional, qualquer tomada de decisão deve ser baseada em uma análise abrangente dos problemas e objetivos, seguida por uma coleta e análise inclusiva de informações e uma busca da melhor alternativa para atingir esses objetivos. Isto inclui a análise dos custos e benefícios das diferentes opções e a seleção final do curso de ação.

O sucesso do modelo de etapas foi sua identificação com um modelo prescritivo e normativo que permitia conceber o processo de política pública como um processo racional (JANN; WEGRICH, 2007). O modelo de ciclos serviu à dicotomia entre administração e política, ainda que o próprio Laswell fosse crítico desta dicotomia e integrasse a complexidade do processo de política pública em sua teoria<sup>12</sup>. A ideia de ciclo que prevaleceu foi a baseada

<sup>11</sup> A discussão da avaliação ultrapassa o escopo do artigo. Ver a respeito Faria (2005), Rico (1999), Barreira e Carvalho (2001), Ceneviva e Farah (2007) e Trevisan e Van Bellen (2008).

<sup>12</sup> Ele reconhecia, de um lado, a participação de diversos atores e instituições (em oposição ao modelo da administração pública tradicional que focalizava uma única instituição) e, de outro, o *policy making* como um processo *contínuo*, em oposição à ênfase da ciência política aos inputs, vistos como um momento delimitado pré-decisório (grupos de interesses, comportamento político, atitudes) (JANN; WEGRICH, 2007).



numa sequência lógica e cronológica. Inicialmente, um problema é definido e incluído na agenda; num segundo momento, a política pública é formulada e implementada e, numa última etapa, seus resultados e efeitos avaliados em termos de eficiência e eficácia, servindo de base à reformulação da política ou a sua extinção. Segundo afirmam Jann e Wegrich (2007, p. 45, tradução nossa, grifo nosso): “[...] combinada com o modelo *input-output* de Easton, esta perspectiva por etapas foi então transformada em um modelo cíclico, o chamado ciclo político”.

Embora esta concepção linear e cronológica seja criticada pela maior parte das teorias contemporâneas de política pública, tanto no subcampo de estudos de política pública como no de análise de política pública (ou análise para política pública), a ideia de ciclo é útil para organizar a discussão sobre o processo de política pública e mesmo para a problematização de cada uma de suas dimensões (ou etapas) e de suas relações. Ainda que não reconheçam a sucessão linear das etapas – implícita no modelo racional – parte significativa dos estudiosos de política pública privilegia o exame de uma das etapas do ciclo (ou dimensões do processo).

A própria divisão das etapas, como já mencionado, varia de autor para autor, havendo diferentes formas de agregação dos processos envolvidos em todo o ciclo das políticas públicas. Neste artigo, consideraremos as etapas de agenda, formulação e processo decisório e implementação.

## Agenda

Para que uma política pública seja estabelecida é preciso que um assunto, questão ou tema (*issue*) seja considerado um problema, que se torne objeto de atenção governamental.

Quando um tema passa a ser objeto da atenção governamental, diz-se que ele entrou na agenda do governo. Entrar na agenda é uma etapa necessária do processo de política pública, ainda que este processo não seja considerado como uma sucessão linear de etapas sequenciais.

O estudo da agenda ou da formação da agenda (agenda-setting) discute essencialmente como e porque determinados temas entram na agenda e outros não, assim como o processo de mudança enquanto tal: como alguns temas saem e outros ingressam na agenda governamental. Procura-se identificar tanto os atores que participam do processo de inclusão de um tema na agenda como os fatores que explicam essa inclusão.

Os primeiros trabalhos sobre formação de agenda surgiram nos EUA na década de 60 e 70, na Ciência Política, com foco no debate político e tendo como eixo a teoria da democracia (COBB; ELDER, 1971; JANN; WEGRICH, 2007). A participação de diferentes grupos e a





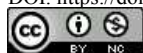
eficácia da participação constituíram, num primeiro momento, as temáticas centrais destes estudos.

Cobb and Elder definiram *agenda* em trabalho pioneiro de 1971 como: “um conjunto geral de controvérsias políticas que integram as preocupações legítimas que merecem a atenção do sistema político” (COBB; ELDER, 1971, p. 905, tradução nossa).

Em trabalho posterior, os autores diferenciaram dois tipos de agenda, a sistêmica e a governamental. A agenda sistêmica “consiste em todos os temas que são percebidos pelos membros da comunidade política como merecendo a atenção pública e envolvendo assuntos pertinentes à jurisdição legítima de um determinado nível de autoridade governamental” (COBB; ELDER, 1995, p. 98, tradução nossa). Já a agenda governamental ou formal ou ainda institucional é definida por estes autores “como um conjunto de itens explicitamente conduzidos à consideração séria e ativa de autoridades tomadoras de decisão” (COBB; ELDER, 1995, p. 99, tradução nossa).

Kingdon também distingue estes dois tipos de agenda, mas propõe uma diferenciação interna à agenda formal, ao distinguir a agenda governamental - a lista de temas que são alvo de séria atenção por parte de funcionários do governo) - da agenda de decisão - a lista de temas que são alvo de deliberação – como a promulgação de uma lei ou a escolha presidencial (KINGDON, 1995; KINGDON, 2006a; 2006b).

Subirats *et al.* (2012) identificam na literatura cinco tipos de processos de agenda setting, apontados de forma similar por Jann e Wegrich (2007), numa classificação que tem como eixo principal o tipo de ator responsável pela inclusão do tema na agenda. O primeiro tipo é o de “mediatização” e se caracteriza pelo papel determinante da mídia na conversão de um tema em objeto da atenção pública e de atenção governamental. O segundo corresponde à “mobilização” ou iniciativa externa” e descreve a situação em que movimentos sociais defensores de interesses (de caráter geral e de longo prazo), valendo-se de meios institucionais (como a iniciativa popular) ou extra-institucionais (como manifestações coletivas em locais públicos) procuram chamar a atenção das autoridades (dos atores político-administrativos) para o problema social que pretendem que seja objeto de intervenção estatal. Um terceiro tipo é a “oferta política” ou “competição eleitoral”, inspirado nas teorias de escolha pública, em que os partidos políticos ou outras organizações têm o papel de definição de problemas públicos e de formulação de políticas, levando à ampliação de sua base eleitoral. Neste caso, a agenda política se constitui com base em temas escolhidos pelos principais partidos políticos e incluídos em seus programas e no marco das campanhas políticas.





Um quarto tipo de modelo de formação de agenda é o da “antecipação interna”, segundo o qual integrantes da burocracia e autoridades políticas interferem diretamente na (re)definição dos problemas públicos objeto de atenção estatal e na formulação e reformulação de políticas públicas. Atores encarregados da implementação de políticas, em contato direto com os “desajustes” entre as ações estatais e os problemas sociais, interferem na redefinição da agenda governamental a partir de dentro<sup>13</sup>.

Subirats *et al.* (2012) identificam ainda um último modelo de formação de agenda, o que chamam de “ação corporativa silenciosa”, destacando o papel discreto de grupos de interesse na definição da agenda governamental. Em geral defendendo interesses particulares, estes atores, muito bem-organizados, têm acesso direto à arena de tomada de decisões, procurando evitar que sua influência e seus interesses ganhem visibilidade pública. Mecanismos de tipo clientelista correspondem a este modelo, assim como o fenômeno descrito por Fernando Henrique Cardoso como “anéis burocráticos”, ainda no período autoritário (CARDOSO, 1975).

Cada um destes tipos ou modelos tem como eixo um tipo de ator como o responsável principal pela inclusão do tema na agenda, variando também os recursos mobilizados por cada um destes atores e as principais regras institucionais que viabilizam os modelos<sup>14</sup>.

Tipologia proposta por Cobb e Elder (1995) pode ser reconhecida na síntese feita por Subirats *et al.* (2012). Aqueles autores identificaram de forma pioneira<sup>15</sup> alguns tipos de categorias de inclusão do tema na agenda sistêmica ou societária - a criação da questão ou problema (*issue creation*) – dentre os quais um se diferencia dos tipos incluídos na tipologia de Subirats: a inclusão decorrente de eventos não antecipados.

A referência feita já neste texto pioneiro à *issue creation* remete a um dos pontos centrais na discussão sobre formação de agenda, a distinção entre uma condição ou situação problemática e o reconhecimento público desta condição como um “problema”. Kingdon, um dos autores que desenvolveu uma teoria abrangente sobre formação de agenda afirma que uma condição ou situação problemática tem maiores condições de entrar na agenda quando se considera que é preciso fazer algo para mudá-la, isto é, quando ela é reconhecida como um problema (KINGDON, 1995, p. 106, tradução nossa)<sup>16</sup>:

<sup>13</sup> Recursos mobilizados - de forma diferenciada - pelos diversos atores em cada um dos modelos: infraestrutura, tempo, organização, apoio político e soluções jurídicas.

<sup>14</sup> Ver a respeito tabela com análise de variáveis para o estudo e inclusão de problemas na agenda política (SUBIRATS; KNOWEPFEL; LARRUE, 2006, p. 147)

<sup>15</sup> O seu trabalho original data de 1983 e foi reproduzido em 1995, na publicação aqui citada.

<sup>16</sup> Trabalho original de 1984.



Há uma diferença entre uma condição e um problema. Suportamos todos os tipos de condições todos os dias, e as condições não se elevam a lugares de destaque nas agendas políticas. As condições vêm a ser definidas como problemas e têm mais chances de subir nas agendas, quando passamos a acreditar que devemos fazer algo para mudá-las.

Fuks (2000), discutindo a formação da agenda, mostra como a tradição na área de pesquisas sociais partia da suposição de que as condições objetivas eram o fator explicativo primordial da emergência dos problemas públicos. A reformulação da “sociologia dos problemas sociais” requer, segundo este autor, um deslocamento da análise das condições objetivas para o reconhecimento subjetivo destas condições como problemas. A percepção da condição objetiva como um problema é tão importante (ou mais) quanto a base objetiva.

Baumgarten e Jones (1993) mostraram como a percepção de uma questão como assunto público (e não privado) é necessária para que ela passe a integrar a agenda societária. Citam como exemplo a evasão escolar nos EUA: quando esta era percebida como uma escolha pessoal, tendia a ser vista como algo a ser resolvido no âmbito das famílias; ao ser vista da perspectiva de seu impacto sobre a qualidade da mão-de-obra do país, passou a ser considerada como um problema público (FUKS, 2000). Estes autores desenvolveram um modelo explicativo – o do Equilíbrio Interrompido – segundo o qual a mudança de agenda não ocorre sempre de modo incremental. Mudanças radicais (na agenda e nas políticas) ocorrem sempre que o “monopólio” de uma política (o monopólio da forma como o problema é definido e do entendimento de como deve ser enfrentado) e a *policy image* correspondente são rompidos pela emergência de visões alternativas sobre o problema e as políticas adequadas (*policy images* alternativas), envolvendo a mobilização de novos atores e a constituição de novos arranjos institucionais (CAPELLA, 2007).

Uma das questões centrais das teorias de agenda é, portanto, como se dá o reconhecimento de um problema e a (re)definição do problema público. Os trabalhos mais recentes sobre o tema destacam a importância das ideias e de valores e sobretudo da argumentação na transformação de uma condição objetiva em problema. Como afirmam Jann e Werich (2007, p. 47, tradução nossa, grifo nosso):

*Enquanto modelos anteriores de estabelecimento de agenda se concentraram nos aspectos econômicos e sociais como variáveis explicativas, abordagens mais recentes enfatizam o papel das ideias, expressas em discursos públicos e profissionais (por exemplo, comunidades epistêmicas; Hass, 1992), em moldar o processo de percepção de um determinado problema.*

Um dos modelos que exerceu maior influência no estudo de agenda é o de Kingdon (1995), o Modelo dos Fluxos Múltiplos. Segundo este autor, o reconhecimento de uma condição





como problema digno de atenção pelas autoridades governamentais depende de dois fatores: a) dos meios pelos quais as autoridades tomam conhecimento das situações e b) da forma como as situações são definidas como problema.

Em relação aos meios, Kingdon menciona indicadores, eventos e *feedback*. Indicadores permitem às autoridades avaliar a magnitude de um problema. Constitui um exemplo o número de pessoas - e a proporção em relação à população total - que contraiu Covid-19 em determinado período de tempo no Brasil. Eventos, crises ou desastres chamam a atenção para um problema mais que para outros. Para ilustrar, podem ser mencionadas os rompimentos de barragem em Mariana em 2015 com um enorme impacto ambiental e o de outra barragem de minério de ferro em Brumadinho, em 2019, causando centenas de mortes. Mais recentemente, a ocorrência de queimadas, de nuvens de areia e a intensificação do desmatamento em diversas regiões do Brasil. E, finalmente, as cenas dantescas de milhares de corpos aguardando, expostos, para ser enterrados em Manaus, durante a pandemia. E, finalmente o *feedback*, por sua vez, ao trazer elementos de avaliação de políticas em curso contribui para redefinir o lugar de diferentes temas na agenda (KINGDON, 1995).

No que diz respeito à definição dos problemas, Kingdon aponta situações que tendem a conduzir um tema a ser considerado um problema: a) situações que colocam em xeque valores dominantes; b) comparação com outros países ou localidades e c) a forma com que o problema é definido ou classificado. O exemplo citado pelo autor em relação à classificação do problema é o da falta de transporte público para deficientes, que pode ser definido como um problema de transporte ou como uma questão de direitos, o que afeta o tratamento a ser dado ao problema e a forma como ingressa (ou não) na agenda pública.

O modelo de Kingdon trata de forma integrada a questão da agenda e da seleção de alternativas, etapas pré-decisórias. O seu modelo de Múltiplos Fluxos considera simultaneamente o ingresso de um tema na agenda de decisão e a escolha de alternativas de políticas. Segundo este modelo, para que um tema entre na agenda de decisão, é necessária uma articulação entre três fluxos independentes, com dinâmicas próprias. O fluxo dos problemas, o das políticas (das alternativas, das soluções para os problemas) e o da política. Em relação ao fluxo dos problemas, ele destaca os elementos que levam uma condição problemática a ser reconhecida como problema. No fluxo de políticas, por sua vez, um conjunto de alternativas se constitui sem uma relação direta com problemas específicos, podendo ser mobilizadas e selecionadas quando um tema entra na agenda de decisão (a existência de alternativas disponíveis é, na verdade, um elemento que viabiliza a entrada do tema na agenda de decisão).

Kingdon utiliza-se aqui do modelo da *Garbage Can* desenvolvido por Cohen, March e Olsen





(1972), segundo o qual as soluções são buscadas pelos decisores em uma “lata de lixo”. Para Kingdon, ideias e soluções são geradas pelas comunidades de políticas (*community policies*), compostas por especialistas da área e passam por um processo de seleção competitivo, em que algumas são descartadas, outras se redefinem e algumas sobrevivem, ficando disponíveis para o momento da tomada de decisão. O terceiro fluxo é o da política, no qual eventos políticos seguem sua própria dinâmica, sem uma necessária vinculação com problemas ou propostas.

Kingdon destaca momentos favoráveis a mudanças de agenda. Trata-se do que este autor chama de “janelas de oportunidade” (*policy windows*), ocasiões em que os três fluxos convergem. Um problema urgente chama a atenção das autoridades e há uma solução disponível, convergente com a dinâmica política naquele momento. Uma janela também pode se abrir a partir do fluxo da política, quando, por exemplo, uma mudança de governo favorece a seleção de uma alternativa para um problema até então não conduzido à agenda de decisão.

Este modelo ainda inclui a identificação de atores que participam da definição da agenda e da formulação da política, diferenciando atores visíveis (mídia, presidente, membros “importantes” do congresso, partidos, dentre outros) e invisíveis (especialistas: acadêmicos, burocratas de carreira e funcionários do congresso)<sup>17</sup>. Destaca ainda o papel do empreendedor da política, “pessoas dispostas a investir recursos para promover políticas que possam lhe favorecer”. Estes empreendedores:

[...] são negociadores hábeis e mantêm conexões políticas; são persistentes na defesa de suas ideias, levando suas concepções de problemas e propostas a diferentes fóruns. Conseguem, além disto, “amarrar” os diferentes fluxos, sempre atentos à abertura de janelas” (CAPELA, 2007, p. 97).

O modelo de Kingdon foi criticado por diversos autores, sobretudo em relação à sua estrutura, na qual prevaleceria a aleatoriedade (CAPELA, 2007)<sup>18</sup>. Em relação a limites de sua teoria, é possível questionar adicionalmente o peso atribuído à figura do empreendedor de política, concebido originalmente como um indivíduo auto-interessado. A abordagem das redes sociais constitui uma alternativa a essa perspectiva, ao considerar o empreendedor político na perspectiva da inserção dos atores em redes sociais. Privilegia-se, assim, a análise das relações sociais. Os empreendedores constituem redes sociais, integradas por diversos atores, e a ação individual é referida ao conjunto de relações que o indivíduo estabelece (MARQUES, 1997; MARQUES, 2006; SOUZA, 2006).

<sup>17</sup> O modelo de Kingdon se concentrou no estudo do governo federal e não inclui a discussão – tão necessária – sobre políticas no âmbito estadual e municipal.

<sup>18</sup> É importante aqui chamar a atenção para o contraste entre a teoria de Kingdon e as primeiras teorias baseadas na racionalidade absoluta.



A teoria desenvolvida por Sabatier e Jenkins-Smith (1995), a *Advocacy Coalition*, também incorpora a presença de atores coletivos como promotores de ideias e de políticas. Para estes autores, crenças, valores e ideias (e não apenas ideias) são cruciais na definição dos problemas, na seleção de alternativas e na formulação das políticas. De um lado, esta concepção se contrapõe ao modelo da lata de lixo, incorporado por Kingdon, baseado originalmente na construção de soluções “neutras” que ficam à disposição na lata do lixo (SOUZA, 2006). De outro, destaca a importância da ação coordenada de diversos atores na defesa de valores no campo da formulação de políticas. Constituem-se, em torno de valores, coalizões de defesa (*advocacy coalitions*) envolvendo diversos atores<sup>19</sup>, que defendem determinadas formas de definição do problema e alternativas específicas para a conformação da política. A noção de coalizão é retomada por Hajer que propõe o conceito de “coalização discursiva (*discourse coalition*, no original), segundo o qual um grupo de atores compartilha ideias, conceitos e categorias a respeito de um fenômeno e coletivamente estabelece – por meio do discurso - o enquadramento político do fenômeno e lhes atribui um significado social (HAJER, 1996).

Outra dimensão relevante na análise de agenda consiste nas arenas onde se dá a competição pela definição dos assuntos públicos e pela inclusão (ou retirada) de um tema da agenda pública e governamental (FUKS, 2000). Segundo Fuks (2000, p. 82), “certas arenas serão mais propensas a acolher certos assuntos e certos atores”. Há arenas que restringem o acesso a especialistas, por exemplo, restringindo também os assuntos que podem ser debatidos. Outras arenas são mais permeáveis. Baumgarten e Jones, em estudo de 1993, citado por Fuks, mostram como a identificação de uma arena favorável foi crucial a defensores da inclusão da questão ambiental na agenda pública e governamental (FUKS, 2000, p. 82).

O exemplo oferecido por Baumgartner e Jones (1993) é o da ação de grupos ambientalistas, nos Estados Unidos, na década de 1960. Após encontrarem resistência por parte do Executivo federal, esses grupos recorreram a uma instituição mais aberta às suas demandas: o Congresso. O resultado dessa mudança foi a aprovação de uma nova legislação, assegurando aos ambientalistas maior acesso às arenas em que sua presença era frágil - nos tribunais e nos processos de regulação ambiental -, ao mesmo tempo em que reforçou a “imagem” que promoviam a respeito da questão de seu interesse.

A análise de Cobb e Elder, ao discutir espaços favoráveis no âmbito do governo para a inclusão de determinados temas na agenda, tem afinidades com esta perspectiva de múltiplas

---

<sup>19</sup> “a broad set of subsystem actors that not only include more than the traditional iron triangles’ members but also officials from all levels of government, consultants, scientists, and members of the media” (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009, p. 122).



arenas. Os autores afirmam que um grupo pode encontrar diferentes repostas de diferentes níveis e ramos governamentais e dá o exemplo da inclusão de questões relativas ao combate à discriminação racial nos EUA: o executivo e o legislativo foram “arenas” impermeáveis às demandas do movimento negro, tendo sido a “arena” do Judiciário a que permitiu a inclusão do tema na agenda governamental (COBB; ELDER, 1995).

A discussão sobre arenas e de espaços favoráveis abre espaço para a discussão da inclusão na agenda de temas defendidos por grupos minoritários ou não-hegemônicos e à análise de agendas nacional, estaduais e locais, ao chamar a atenção para a ação de grupos com recursos desiguais e para a permeabilidade desigual de diferentes arenas.

### **Formulação e processo decisório**

Se um tema integra a agenda de decisão, isto significa que uma decisão deverá ser tomada, definindo uma política pública orientada para a solução do que foi definido e reconhecido como problema público. A análise da formulação e do processo decisório procura descrever e explicar o processo de formulação de alternativas e o processo decisório (a escolha da alternativa que se tornará política pública). Estudos sobre formulação e processo decisório procuram responder a questões como: Como se dá a formulação de alternativas? Qual a relação entre problemas e soluções? Que atores participam da formulação de alternativas e da tomada de decisão? Que fatores explicam a escolha de alternativas e a decisão? Qual é o ritmo e a natureza da mudança?

Os estudos sobre formulação e processo decisório foram fortemente influenciados pela orientação para a ação que marcou a constituição do campo de estudos de políticas públicas e pelo paradigma da racionalidade, segundo o qual era possível, definido um problema, fazer uma análise compreensiva e exaustiva de seus determinantes, desenhar alternativas, avaliá-las e selecionar a melhor opção, e, a partir daí, fazer recomendações ao responsável pela decisão (*speaking truth to power*, WILDAVSKY, 2007). No modelo racional, prevalece a ideia de que o problema é um dado que precede lógica e cronologicamente o estudo de alternativas e a tomada de decisão<sup>20</sup>. Uma primeira versão do modelo de racionalidade, o da racionalidade absoluta, foi desenvolvido por Jan Tinbergen (SECCHI, 2010). Segundo esse modelo, a decisão é uma atividade puramente racional, em que custos e benefícios das alternativas são considerados pelos tomadores de decisão (políticos) para selecionar a melhor opção possível

<sup>20</sup> A formação do analista de políticas públicas ainda hoje é baseada nesta sequência de etapas, ainda que as reflexões críticas sobre o limite do modelo racional tenham sido integradas a esta formação. Ver Bardach (2012).





(*the best way*). Herbert Simon, um dos fundadores do campo de políticas públicas, chamou a atenção para limites do modelo da racionalidade absoluta e propôs o modelo da racionalidade limitada, segundo o qual os tomadores de decisão enfrentam limitações de informação e cognitivas, sendo impossível explorar de forma exaustiva todo o leque de alternativas e escolher “a” melhor alternativa. A tomada de decisão consiste em escolher uma alternativa satisfatória (SIMON, 1972).

Um modelo alternativo de análise do processo decisório, que se contrapõe ao modelo racional, foi desenvolvido por Lindblon. Segundo o modelo do incrementalismo desarticulado (ou *muddling through*), o processo de decisão tem como características: a) a consideração de políticas alternativas que diferem apenas de forma incremental do estabelecido; b) a inclusão na análise de metas políticas e de valores ao lado de dados empíricos do problema; c) ser uma sequência de tentativas e erros; d) a fragmentação do trabalho analítico entre muitos participantes, na tomada de decisão, com visões e posições distintas, o que requer a negociação entre múltiplos atores; e) basear-se em sucessivas comparações limitadas em contraposição ao exame exaustivo de alternativas proposto pelo modelo racional (LINDBLON, 1959; SAASA, 2006). Como resultado, a alternativa selecionada não é a melhor opção, mas sim a possível tanto do ponto de vista técnico como do ponto de vista político (LINDBLON, 1959; 2006; SECCHI, 2010; SECCHI, 2020).

Outro autor, Dror, dialoga com a teoria de Lindblon e propõe um modelo híbrido de formulação de política que articula elementos do modelo racional limitado ao incrementalismo, acrescentando ingredientes originais. Este autor integra elementos não racionais a seu modelo de tomada de decisão, o do “Ótimo Normativo”. Considera que é possível ter um maior conteúdo “racional” no processo decisório do que o contemplado por Lindblon, o que implica ampliação do estudo de alternativas. De outro lado, seu modelo incorpora elementos não-racionais como o julgamento intuitivo, impressões derivadas da imersão na situação e da experiência, reconhecendo também o conhecimento tácito<sup>21</sup> (DROR, 1964, p. 155-156, tradução nossa, grifo nosso):

Os processos extraracionais desempenham um papel significativo na elaboração de políticas ótimas sobre questões complexas. Isto não só é inevitável devido à falta de recursos e capacidade de racionalidade completa, mas, de fato, contribui positivamente para uma melhor formulação de políticas. **O julgamento intuitivo, as impressões holísticas derivadas da imersão em uma situação e a invenção criativa de novas alternativas são**

<sup>21</sup> Saasa questiona a adequação dos modelos racional e incrementalista para sociedades em desenvolvimento, afirmando que, dadas as condições prevalentes nestas sociedades, a racionalidade é inatingível. Por outro lado, o incrementalismo não cabe em sociedades em que é desejável mudanças radicais (SAASA, 2006).



**ilustrações de fases extraracionais da elaboração de políticas ideais.** A importância de tais processos é reconhecida não apenas por todos os formuladores de políticas experientes, mas também por algumas pesquisas modernas em psicologia, por exemplo, os trabalhos de Carl Rogers e Michael Polanyi discutindo "**experiência**" e "**conhecimento tácito**" como fontes de percepção e compreensão.

Kingdon articula agenda e seleção de alternativas em um único modelo o qual, incorporando a teoria da lata do lixo de Cohen, March e Olsen, adota uma perspectiva radicalmente distinta da subjacente ao modelo racional: as soluções ou alternativas se desenvolvem numa dinâmica independente da dinâmica dos problemas. Segundo o modelo da lata de lixo, as políticas “buscam as soluções” na lata de lixo onde estas ficam disponíveis, após um processo de seleção equivalente ao da seleção natural. As soluções não são detidamente analisadas e a alternativa escolhida depende do leque de soluções disponíveis no momento. A compreensão do problema e das soluções é limitada.

Baumgarten e Jones, por sua vez, inspirados na biologia e na computação, propõem um modelo que dialoga com o incrementalismo, propondo, no entanto, a distinção entre períodos de estabilidade, em que as mudanças são incrementais (equilíbrio), e períodos de instabilidade, nos quais ocorrem mudanças radicais (equilíbrio interrompido). No modelo do Equilíbrio Interrompido, assume um papel central o conceito de *policy image*, isto é, a imagem socialmente difusa do objeto de uma política pública e da própria política. A *policy image*, em períodos de estabilidade, tende a se cristalizar em monopólios de política (policy monopolies), que Baumgartner e Jones (1993, p. 6, tradução nossa) definem como: “[...] um monopólio sobre entendimentos políticos relativos à política de interesse, e um arranjo institucional que reforce esse entendimento”.

A teoria chama a atenção para os processos de desequilíbrio que conduzem à mudança na agenda, nas alternativas e nas políticas, e que são produzidos pela problematização das *policy images* sobre um assunto ou problema. A ação pública, a mobilização popular, os movimentos sociais, exercem um papel importante nessa desestabilização que caracteriza o equilíbrio interrompido e as mudanças radicais. A mídia exerce também um papel importante ao dar visibilidade à imagem alternativa da política (*policy image*) (FUKS, 2000). Nos últimos anos, as redes sociais desempenham um papel tão ou mais importante que a mídia convencional nesta problematização de agendas, alternativas e imagens de políticas. A mudança na *policy image* em contexto de instabilidade é acompanhada pela seleção de alternativas que tendem a romper radicalmente com políticas anteriores.



A abordagem da Coalizão de Defesa (*Advocacy Coalition*), desenvolvida por Sabatier e Jenkins e colegas, por sua vez, traz, dentre outras, uma contribuição central para a análise da formulação de políticas públicas, ao destacar o papel relevante assumido pelo conhecimento técnico e científico no processo de política pública (Weible; Sabatier; McQueen, 2009). Especialistas, acadêmicos, burocratas exercendo o papel de analistas de políticas e analistas ligados a grupos de interesse participam de coalizações de defesa, como atores relevantes, mobilizando informações técnicas para a defesa de alternativas em diferentes arenas. É importante notar o quanto esta perspectiva se diferencia do modelo racional, que atribuía ao conhecimento científico o monopólio do conhecimento relevante para a tomada de decisão (*speaking truth to power*).

Este modelo discute também a mudança na política pública, identificando quatro trajetórias de mudança (WEIBLE, SABATIER; MCQUEEN, 2009): a) a primeira derivada de eventos externos tais como mudanças socioeconômicas, mudanças na opinião pública, coalizões no governo, ou em outros subsistemas, que repercutem nas coalizões que sustentam a política; b) a segunda trajetória de mudança é a associada à aprendizagem ligada à política (*policy-oriented learning*), entendida como alterações na forma de pensar, nas crenças e nas intenções de comportamento, resultantes da experiência ou de novas informações, levando à revisão dos objetivos das políticas; c) a terceira via de mudança decorre de eventos internos, associados à identificação de falhas nas práticas que integram a própria política e d) a quarta via decorre de acordos envolvendo duas ou mais coalizões.

O papel da difusão de ideias e da transferência de política (*policy transfer*) no processo de seleção de alternativas e de formulação de políticas tem sido também destacado por alguns autores, como Dolowitz e Marsh (2000) (FARAH, 2008). Organismos multilaterais são reconhecidos como atores externos que exercem influência tanto na inclusão do tema na agenda pública como na seleção de alternativas e no processo decisório (JANN; WEGRICH, 2000).

A análise do processo decisório conta também com contribuições do neo-institucionalismo que chamam a atenção para a importância das instituições e de regras, para o processo de tomada de decisão. As diversas vertentes do neo-institucionalismo destacam o papel das instituições na modelagem da preferência dos atores, afetando, portanto, a tomada de decisão e a escolha de alternativas. Como afirma Souza (2006, p. 38-40):

A contribuição do neo-institucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas. Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros, embora as instituições sozinhas não façam todos os



papéis - há também interesses, como nos diz a teoria da escolha racional, idéias, como enfatizam o institucionalismo histórico e o estrutural, e a história, como afirma o institucionalismo histórico.

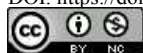
## Implementação

Estudos sobre implementação de políticas públicas procuram descrever e explicar esta etapa do ciclo de políticas públicas. As questões centrais contempladas dizem respeito à relação entre formulação e implementação; à natureza da atividade de implementação; aos atores que participam deste processo, à relação entre estes atores e ao grau de discricionariedade dos implementadores.

O livro de Pressman e Wildavsky, *Implementation*, publicado em 1973, é considerado frequentemente como o marco inicial dos estudos sobre implementação (FARIA, 2012), até então o elo perdido nos estudos de política pública (HARGROVE, 1975 apud HILL, 2006). Até o início da década de 70, com a prevalência do paradigma que separava política e administração, os estudos de ciência política concentravam-se nos processos decisórios e na formulação das políticas; a implementação – entendida então como o conjunto de processos pelos quais as políticas são traduzidas em ação – era vista como algo não problemático e meramente operacional, deixado a cargo de administradores. No entanto, como aponta Hill, estudos de implementação já eram desenvolvidos anteriormente, no âmbito dos estudos organizacionais, na área de Administração Pública (FARIA, 2012; HILL, 2006).

O subtítulo do livro *Implementation* revela algumas das questões centrais propostas pelos primeiros estudos de implementação: *How great expectations in Washington are dashed in Oakland* (Como grandes expectativas de Washington são frustradas em Oakland). Como este subtítulo sugere, uma das motivações centrais destes primeiros estudos derivava da frustração dos tomadores de decisão (dos formuladores) e consistia na tentativa de explicar por que o problema público que determinada política se propunha a resolver não fora solucionado.

Esta obra é considerada como a introdutora de uma das visões do processo de implementação: a abordagem *top down* (de cima para baixo), segundo a qual a implementação consiste na execução do que foi decidido na etapa de formulação, a qual antecede lógica e cronologicamente a de implementação e que tem com aquela uma relação hierárquica e de controle. A abordagem *top down* tem suas raízes no modelo de estágios e está apoiada em uma clara separação entre a formulação e a implementação (HILL, 2006). Na visão clássica do ciclo de política pública, tudo é definido de antemão, na etapa de formulação: um plano define “não só as metas, mas os recursos e o horizonte temporal da atividade de planejamento” (SiLVA;







MELO, 2000, p. 4). Na visão linear, por sua vez, reconhece-se que a implementação pode fornecer feedback para a etapa de formulação. Mas esta continua sendo vista como a etapa que determina “de cima” (e anteriormente) a implementação, a partir do domínio completo (e correto) do problema e de seu diagnóstico, de informações para o desenho das propostas de ação e de um modelo causal que relaciona o problema a suas causas e permite a identificação das medidas para sua resolução. Segundo Silva e Melo, os problemas de implementação tendem a ser vistos como desvios de rota (SILVA; MELO, 2000).

A abordagem *top down* caracteriza o que Wildavsky e Majone chamam de implementação como controle, em artigo posterior ao trabalho pioneiro de Wildavsky e Pressmann de 1973. Nesta perspectiva, a formulação prescreve detalhadamente em um plano a implementação da política:

No modelo do “planejamento e controle” de implementação ... o plano inicial,  $P_0$ , e sua realização,  $P_1$ , estão no mesmo nível lógico. O problema da implementação é transformar um no outro.... O modelo prescreve metas claramente definidas, planos detalhados, controles estritos e – para contemplar o lado humano da equação – incentivos e doutrinação (MAJONE; WILDAVSKY, 1995, p. 141, tradução nossa).

Segundo estes autores, esta perspectiva se baseia no modelo da ação racional e os problemas de implementação são decorrentes do próprio plano, da formulação, ou derivados da inadequada adequação da implementação ao plano.

Esta perspectiva é designada por Elmore como uma abordagem *forward mapping* (mapeamento para a frente). No dizer deste autor, segundo esta abordagem, os formuladores influenciam a implementação, definindo-a no topo da pirâmide da administração e indicando o que esperam dos implementadores. Todos os fatores - políticos, organizacionais e técnicos - que podem interferir na implementação de políticas são equacionados antecipadamente. Trabalha-se com a noção de que os formuladores da política controlam o processo organizacional, político e técnico que envolve a implementação de políticas públicas (ELMORE, 1979/80 apud VIANA, p. 25).

Pressman e Wildavsky e Elmore são autores representativos do que Winter (2006) considera a primeira geração de estudos sobre implementação. Esta primeira geração se caracterizou pelo desenvolvimento de estudos de caso exploratórios por meio dos quais se pretendia contribuir para a elaboração de teorias. Tomando o caso analisado por Pressman e Wildavsky, Winter mostra como os principais elementos críticos identificados por aqueles autores foram a multiplicidade de atores e a existência de múltiplos pontos de decisão e de veto



ao longo do processo de implementação local de uma política federal (WINTER, 2006, p. 212-213, tradução nossa):

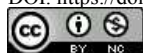
Neste estudo de caso da implementação local de um programa federal de desenvolvimento econômico para diminuir o desemprego entre grupos étnicos minoritários em Oakland, os dois autores focalizaram "a complexidade da ação conjunta" como o principal problema de implementação. Nesse caso - como em muitos outros - os atores do governo federal, regional, estadual e local, os tribunais, grupos de interesse afetados, empresas privadas e a mídia tiveram um papel e uma participação na implementação de políticas. Os problemas de implementação foram ampliados não apenas pelos muitos atores, mas também pelas muitas decisões e pontos de veto... Embora provavelmente tenham enfatizado demais a falta de conflito em seu caso, Pressman e Wildavsky mostraram que apenas uma pequena diferença de perspectivas, prioridades e horizontes temporais entre múltiplos atores com missões diferentes em decisões repetidas e sequenciais poderia causar atrasos, distorções e até mesmo falhas na implementação de políticas".

O estudo de Bardach (1977), *Implementation Games*, ainda desta primeira geração de estudos, destaca a presença de conflitos no processo de implementação, os quais dão continuidade a conflitos políticos na etapa de formulação e adoção da política. Segundo Bardach, os jogos de diferentes atores para garantir seus interesses afetam a implementação e tendem a distanciá-la do que fora estabelecido pela formulação (WINTER, 2006).

Uma segunda geração de estudos de implementação data do início da década de 80 do século passado, tendo sido marcada pela ambição de construção de modelos teóricos. Esse esforço de elaboração teórica foi acompanhado por debates entre as abordagens *top down* e *bottom up* da implementação (WINTER, 2006; PÜLZL; TREIB, 2007).

A perspectiva *top down* procurava contribuir para a redução de pontos de decisão e de veto ao longo da implementação e, portanto, para reduzir as chances de distorções ou o de fracasso da política. O referencial analítico elaborado por Mazmanian e Sabatier (1981) constitui um dos mais conhecidos modelos *top down* desta segunda geração de estudos. No modelo desenvolvido pelos autores, 17 variáveis são agrupadas em três grupos: a "tratabilidade" dos problemas a que se refere a legislação; o contexto político e social e a habilidade da legislação de estruturar a etapa de implementação. A partir da adoção de uma perspectiva de 10 a 15 anos de implementação, os autores afirmam que parte dos problemas de implementação que surgem no início do processo tendem a se resolver ao longo do tempo. Com isto, a teoria possibilita uma visão mais otimista do que a dos primeiros estudos de implementação, como o desenvolvido por Pressman e Wildavsky (WINTER, 2003).

A perspectiva *bottom up* na análise da implementação desenvolveu-se a partir da insatisfação com o fato de a abordagem *top down* não permitir incorporar ações e contribuições





não previstas na formulação (no plano) (HJERN; HULL, 1983 apud SUBIRATS; KNOWEPFEL; LARRUE, 2008, p. 189). Segundo estes autores:

A perspectiva "de cima para baixo" (top down) não permite a incorporação de insumos de processos sociais e políticos que não estão previstos nos APP<sup>22</sup>. Esta não é uma questão menor, pois estes processos não devem ser deixados de fora da análise e não devem ser vistos como meros obstáculos à implementação efetiva. Os defensores de uma perspectiva de baixo para cima vêem esses processos sociopolíticos imprevistos como uma expressão do fato de que um PPA idêntico pode dar origem a esperanças, reações e estratégias divergentes, dependendo dos interesses dos atores públicos e privados envolvidos no jogo (HJERN; HULL, 1983 apud SUBIRATS; KNOWEPFEL; LARRUE, 2008, p. 189, tradução nossa).

A perspectiva *bottom up* reconhece, portanto, a interferência dos implementadores como algo não passível de previsão e controle, mas como um momento de decisão característico da implementação que não constitui um desvio, mas antes uma participação necessária dos agentes implementadores na definição da política em cada local, podendo esta participação ser decisiva para o próprio sucesso da política.

Os autores filiados à abordagem *bottom-up*, como Lipsky (2010), Ingram (1977), Elmore (1980), e Hjern e Hull (1982) (WINTER, 2006) consideram a implementação como uma série de estratégias de resolução de problemas do dia a dia elaboradas por burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*), conforme expressão cunhada por um dos mais importantes representantes desta corrente, Lipsky.

Teóricos dessa corrente sugeriram que, em vez de se olhar para o plano, deve-se estudar o que efetivamente ocorre na ponta, onde o beneficiário da política é atendido, assim como analisar os fatores que influenciam a ação dos implementadores. A investigação sobre implementação, nesta perspectiva, toma como ponto de partida os atores que atuam “no nível de rua”, na ponta onde o serviço é prestado. Rejeita-se a ideia de que tudo é definido anteriormente no momento da formulação. Advoga-se que, ao contrário, há uma margem de discricionariedade inerente à implementação, segundo a qual os burocratas de nível de rua tomam decisões a partir de sua proximidade com os problemas reais (HULL; HEJRN, 1987 apud WINTER, 2003; LIPSKY, 2010; PÜLZL; TREIB, 2007; SUBIRATS; KNOWEPFEL; LARRUE, 2008). Como afirma Winter, Lipsky “virou de ponta cabeça” a abordagem tradicional de implementação ao afirmar que os burocratas de nível de rua são os efetivos *policy makers* (WINTER, 2003, p. 214). Lipsky mostrou em sua obra que os burocratas de nível de rua desenvolvem ações (não previstas) para lidar com problemas encontrados no seu dia a dia

<sup>22</sup> Programa de ação político-administrativa.





de trabalho. Uma de suas maiores contribuições foi mostrar que a abordagem *top down* não foi capaz de compreender que uma cadeia hierárquica de comando e objetivos bem definidos não são suficientes para garantir o sucesso de uma política (PÜLZL; TREIB, 2007).

Elmorne propõe que a implementação seja estudada a partir de um processo de *backward mapping* (mapeamento para trás), segundo o qual parte-se de um problema público e, a partir daí estudam-se as ações dos agentes locais voltadas à resolução do problema (VIANA, 1996). Hjern, Hull e Porter sugerem que estudos de implementação identifiquem a rede de atores que participam do processo (reconhecendo que a provisão de serviços públicos é multi-organizacional e envolve diversos atores) e, a partir dessa identificação, examinem a forma como estes atores procuram resolver os problemas públicos (HJERN; HULL, 1982 apud PULZL; HJERN; PORTER, 1981; PÜLZL; TREIB, 2007).

Como um desdobramento desta segunda geração de estudos de implementação, alguns autores propuseram uma abordagem híbrida, que integra elementos da abordagem *top down* e da *bottom up*. Majone e Wildawsky<sup>23</sup> (1995) criticam as vertentes que interpretam a implementação como tradução ou aplicação do plano (de cima para baixo) ou, no pólo oposto, como interação entre atores, como um processo ‘político’ que ignora o plano (de baixo para cima), e propõem uma terceira abordagem.

Segundo esta abordagem, tanto o plano como as interações têm eficácia, sendo relevantes para a análise. As políticas públicas (e o plano) são disposições - e não prescrições estritas – para agir para resolver um problema. A maneira específica de resolver os problemas, por sua vez, é definida durante a implementação. Isto porque o contexto é dinâmico e não é possível prever, antecipar, todos os constrangimentos que interferem na ação e que condicionam as próprias metas (redefinindo as metas).

Neste sentido, se a política (e o plano) define os parâmetros da implementação, **a implementação**, por sua vez, **molda a política**: “O que ocorre com maior frequência não é o desenho de uma política, mas seu redesenho” (MAJONE; WILDAWSY, 1995, p. 146). Outros autores, como Hill e Hupe (2002), Elmore (1985), Googin *et al.* (1990) e Winter (1990 apud WINTER, 2003) recomendam adotar uma perspectiva que incorpore contribuições destas duas vertentes. Alguns destes autores se autoproclamaram como a terceira geração de estudos de implementação, como Googin *et al.* (1990) (PÜLZL; TREIB, 2007).

---

<sup>23</sup> Vários dos estudiosos da implementação se reposicionaram, passando de uma abordagem do tipo *top down* para uma perspectiva *bottom up* ou, mais frequentemente, híbrida, como foi o caso de Wildawsky.





Alguns autores recomendam ainda que a escolha da perspectiva analítica seja feita segundo características da política analisada (Sabatier, 1986 apud Winter, 2003; Hill, 2006) o que resulta de um entendimento de que a implementação pode ter características mais *top down* em determinadas políticas e mais *bottom up* em outras.

Nos estudos sobre implementação, a relação entre governo federal e governos locais ocupou um lugar relevante desde os estudos de caso da primeira geração. Uma contribuição importante para o estudo dessa relação veio de Scharpf (1978, apud PÜLZL; TREIB, 2007) que procurou integrar o reconhecimento da relevância da orientação política do governo federal com o argumento da abordagem *bottom up* de que a transformação da política em ação depende da interação de uma multiplicidade de atores com interesses e estratégias distintas. Este autor propôs a incorporação do conceito de redes de políticas públicas para o estudo de implementação, atribuindo importância à coordenação e à cooperação entre atores (PÜLZL; TREIB, 2007)<sup>24</sup>. A importância da consideração de uma rede de atores foi incorporada por pesquisadores brasileiros que chamaram a atenção para a importância do contexto democrático e descentralizado para a implementação e para os estudos de implementação. Assim, Silva e Melo destacaram a inadequação de abordagens centradas no controle e na hierarquia para a análise da implementação, que tem se baseado – no Brasil pós-democratização - na negociação, na barganha, na interação de atores estatais e não-governamentais (SILVA; MELO, 2000). Estudo do Nepp, coordenado por Silva (1999) destaca a autonomia relativa dos implementadores, mostrando que os burocratas encarregados da implementação também tomam decisões, retomando o argumento da abordagem *bottom up* a respeito da discricionariedade do agente implementador. Estudos mais recentes reunidos por Faria (2012) retomam a temática das redes, destacando a importância da coordenação e da cooperação, e analisam a discricionariedade do agente implementador. Com a participação crescente de atores não-governamentais na formulação e na implementação de políticas públicas, um dos desafios dos estudos de implementação consiste na discussão do grau de discricionariedade do agente implementador de nível de rua “não governamental”, aspecto ainda pouco estudado.

## Considerações finais

Este artigo apresentou um panorama das teorias de política pública, contemplando também mudanças de paradigmas e alterações nas questões enfatizadas em diferentes

---

<sup>24</sup> Hecló (1978), no mesmo ano, publicou um estudo em que propôs o conceito de *policy network*.





momentos da constituição e da evolução deste campo de estudos. O objetivo principal do texto foi propiciar ao leitor – ao aluno de um campo em expansão no Brasil contemporâneo ou ao estudioso e ao analista de política pública – um ponto de partida para estudos e pesquisas mais aprofundadas, seja sobre a própria teoria, seja sobre políticas específicas.

Espera-se que a discussão sobre o próprio conceito de política pública e o resgate de teorias sobre as diferentes etapas do ciclo de política pública contribua para a compreensão da complexidade do processo de formulação e implementação das políticas públicas. Isto não significa reforçar neste campo a idéia de hermetismo e de monopólio do saber pela academia. Pelo contrário. A complexidade aqui referida inclui o reconhecimento da multiplicidade de atores que intervêm no processo, desde o momento da definição do problema e da constituição da agenda até o processo decisório e a implementação

## REFERÊNCIAS

BARDACH, E **The implementation game**: what happens after a bill becomes a law. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1977.

BARDACH, E. **A practical guide for Policy Analysis**: the eightfold path to more effective problem solving. 4. ed. Los Angeles: SAGE/COPRESS, 2012.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

CAPELLA, A. C. N. A linguagem a Administração Pública: um estudo sobre a abordagem pós-moderna. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 16, n. 59, jul./dez. 2011.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CARDOSO, F. H. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. Issues and agendas. *In*: THEODOULOU, S.; CAHN, M. A. **Public policy**: the essential readings. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995.

COBB, R.; W.; ELDER, C. D. The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory. **The Journal of Politics**, v. 33, n. 4, p. 892-915, n. 1971.

COHEN, M.; MARCH, J.; G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

DOBUZINSKIS, L.; HOWLETT, M.; LAYCOCK, D. **Policy analysis in Canada**: the state of art. University of Toronto Press, 2007.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. **Political Studies**, v. 44, p. 343-357, 1996.





DROR, Y. Muddling Through: "Science" or Inertia? **Public Administration Review**, v. 24, n. 3, p. 153-157, 1964.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State back in**. 7. ed. New York: Cambridge University Press, 1997.

FARAH, M. F. S. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. **O&S. Organizações & Sociedade**, v. 15, p. 107-126, 2008

FARAH, M. F. S. Administração Pública e Política Pública. **Revista de Administração Pública (RAP)**, v. 45, p. 813-836, 2011.

FARAH, M. F. S. A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas. *In*: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp, 2013. p. 91-126.

FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas". **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 6, p. 959-979, 2016.

FARIA, C. A. P. (org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

FISCHER, F.; FORESTER, J. (ed.). **The argumentative turn in policy analysis and planning**. Durham: Duke University Press, 1996.

FREDERICKSON, H. G. 1999 John Gaus Lecture - The repositioning of American Public Administration. **PS: Political Science & Politics**, p. 701-711, Dec. 1999.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, jun. 2000.

FRIEDERICH, C. J. **Man and his government**. New York: McGraw-Hill Book Co., 1963.

FUKS, M. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. **Bib**, p. 79-94, n. 49, 2000.

GOODIN, R. E.; REIN, M.; MORAN, M. The public and its policies. *In*: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (ed.). **The Oxford handbook of public policy**. New York: The Oxford University Press, 2008. p. 3-39.

HAJER, M. A. Discourse coalitions and the institutionalization of practice: the discourse of acid rain in Great Britain. *In*: FISCHER, F.; FORESTER, J. (ed.). **The argumentative turn in policy analysis and planning**. Durham: Duke University Press, 1996. p. 43-66.

HARGROVE, E. C. **The missing link**: The study of the implementation of social policy. Washington: Urban Institute, 1975.



HECLO, H. H. Policy Analysis. **British Journal of Political Science**, v. 2, n. 1, p. 83-108, Jan. 1972.

HILL, M. Implementação: uma visão geral. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v. 2.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the Policy Cycle. *In*: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. (eds.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton: CRC Press, Taylor and Francis, 2007. p. 43-62.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New York: HarperCollins, 1995.

KINGDON, J. W. Como chega a hora de uma idéia? *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006a. v. 1, p. 219-225.

KINGDON, J. W. Juntando as coisas. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006b. v. 1, p. 225-247.

LASWELL, H. D.; KAPLAN, A. **Power and society**. New Haven: Yale University Press, 1950.

LASWELL, H. D. The policy orientation. *In*: LERNER, D.; LASWELL, H. D. (ed.). **Recent developments in scope and method**. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LINDBLOM, C. E. The science of muddling through. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: ENAP, 2019. (Versão expandida do 30º aniversário).

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as evolution. *In*: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. **Public policy: the essential readings**. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1995. p. 140-153.

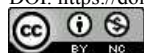
MARQUES, E. “Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos”. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 43, 1997.

MARQUES, E. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. **RBCS**, v. 21, n. 60, p. 15-41, fev. 2006.

MAZMANIAN, D. A.; SABATIER, P. A. (Eds.). **Effective policy implementation**. Free Press, 1981.

MCCAMY, J. L. **Science and Public Administration**. University of Alabama Press, 1960. 218 p.

MELO, M. A. Estado, Governo e Políticas Públicas. *In*: MICELI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. Ciência Política. São Paulo, Ed. Sumaré, Brasília: ANPOCS & CAPES, 1999. v. 3, p.59-100.







MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. F. (Ed.). **The Oxford handbook of public policy**. Nova York: Oxford University Press, 2008.

MULLER, P. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue française de science politique**, ano 50, n. 2, p. 189-208, 2000.

PAL, L. A. **Beyond policy analysis**: Public issue management in turbulent times. Scarborough: IPT Nelson, 1997.

PRESSMAN, L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. 3. ed. Berkley and Los Angeles: University of California Press, 1984.

PÜLZL, H.; TREIB, O. Implementing public policy. *In*: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of public policy analysis**. Boca Raton: CRC Press, 2007

RABELL, L. S. Tendencias curriculares en la enseñanza de la Administración Pública en los Estados Unidos. **Reforma y Democracia**, n. 17, p. 235-264, jun. 2000.

REIS, E. P. Política e políticas públicas na transição democrática. **RBCS**, n. 9, fev. 1989.

SAASA, O. O contexto político dos países em transição e os modelos de política pública. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v. 2. p. 219-239.

SALISBURY, R. H. The analysis of public policy: a search for theories and roles. *In*: CAHN, M. A.; THEODOULOU, S. Z. **Public policy**: the essential readings. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1995.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v. 1, p. 28-29.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

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

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas e projetos. **Cadernos de Pesquisa**, Campinas, n. 48, 2000.

SILVA, P. L. B. (coord.). **Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil**. Subcomponente Desenho e implantação de estratégia de avaliação. Modelo de avaliação de programas sociais prioritários. Relatório Final. Parte III. Avaliação de programas públicos: guia metodológico para gestores. Campinas: NEPP-UNICAMP, 1999. (Texto digitado)

SIMON, Ht. A. Theories of bounded rationality. *In*: MCGUIRE, C. B.; RADNER, R. (eds.). **Decision and organization**. Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1972. p. 161-178.





- SKOCPOL, T. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State back in**. 7. ed. New York: Cambridge University Press, 1997.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.
- SUBIRATS, J. *et al.* **Análisis y gestión de políticas públicas**. 2. ed. Barcelona: Editorial Planeta, 2012.
- THEODOULOU, S. Z. The contemporary language of public policy: a starting point. *In*: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. **Public policy: the essential readings**. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 1995. p. 1-9.
- VAITSMAN, J.; RIBEIRO, J. M.; LOBATO, L. **Policy Analysis in Brazil**. Bristol: Policy Press at University of Bristol, 2013.
- VIANNA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **RAP. Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996.
- VILLANUEVA, L. F. A. Estúdio introdutorio. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v. 1 p. 43-67
- WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A.; MCQUEEN, K. Themes and variations: taking stock of the advocacy coalition framework. **The Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 11-137, 2009.
- WILDAVSKY, A. **Speaking truth to power: the art and crafts of policy analysis**. 12. ed. New Brunswick: Transaction Publishers, 2007. (Original edition 1979).
- WINTER, S. C. Implementation. *In*: PETERS, B.; GUY, J.; PIERRE, J. **Handbook of Public Administration**. London: Sage Publications Ltd., 2006.



### Como referenciar este artigo

FARAH, M. F. S. Teorias de política pública. **Rev. @mbienteeducação**, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 631-665, set./dez. 2021. e-ISSN: 1982-8632. DOI: <https://doi.org/10.26843/v14.n3.2021.1103>. p631-665

**Submetido em:** 23/11/2021

**Revisões requeridas:** 16/10/2021

**Aprovado em:** 10/11/2021

**Publicado em:** 16/12/2021

