

TEORIAS DE FORMAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA VISÃO HISTÓRICA DA TEMÁTICA

THEORIES OF PUBLIC POLICY FORMATION: A HISTORICAL OVERVIEW OF THE TOPIC

TÂNIA SOFIA VIEIRA MAIA

Universidade do Minho /
Instituto Politécnico de Bragança,
Portugal
taniavimaia@gmail.com

**PEDRO MIGUEL ALVES
RIBEIRO CORREIA**

Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra,
Portugal
pcorreia@fd.uc.pt

CLÁUDIA S. COSTA

Instituto Politécnico de Bragança,
Portugal
claudia@ipb.pt

**SÉRGIO ANDRÉ LOPES
RESENDE**

Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra,
Portugal
sergioresende2000@gmail.com

Received: 07 Jan 2022

Accepted: 28 Mar 2022

Published: 04 Apr 2022

Corresponding author:

pcorreia@fd.uc.pt



Resumo: A existência de políticas públicas não é de todo uma temática nova na sociedade. Ainda que não se reconheça o nome, pode considerar-se que desde as primeiras civilizações já a temática era ponto presente. As tomadas de decisão tomadas para reger uma população, por mais simples que sejam, reconhecem-se enquanto uma política pública. Tanta história associada ao tema leva também a um conjunto de teorias que procuram explicar como se poderá reger esta temática. Com este artigo será possível, a nível teórico, agrupar todo um conjunto de teorias e estudar as mesmas num único artigo e, a nível prático, dar a conhecer a todo o leitor um pouco mais sobre a temática. Para isso recorre-se a revisão de literatura. Como conclusões entende-se que são várias as teorias que procuram explicar o fenómeno da formação de políticas públicas, todas com um conjunto de características específicas que a difere das restantes teorias.

Palavras-Chave: Políticas Públicas. Teorias de formação de políticas. Administração Pública.

Abstract: The existence of public policies is by no means a new theme in society. Even if the name is not recognized, it can be considered that the theme has been present since the earliest civilizations. The decisions taken to govern a population, however simple they may be, can be recognized as public policy. So much history associated with the theme also leads to a set of theories that seek to explain how this theme can be governed. With this article it will be possible, on a theoretical level, to group a whole set of theories and study them in a single article, and, on a practical level, to tell the reader a little more about the theme. To do this, a literature review is used. As conclusions it is understood that there are several theories that seek to explain the phenomenon of public

policy formation, all with a set of specific characteristics that differ from other theories.

Keywords: Public Policy. Theories of policy formation. Public Administration.

Introdução

O presente ensaio debruça-se sobre as teorias e modelos de formação das políticas públicas, isto é, do processo de cativação de atenção das autoridades governamentais para alguns problemas públicos até à sua conversão em política pública. Esta última resulta da tomada de decisão, que reside na opção entre duas ou mais alternativas e preocupa-se com os critérios e os processos utilizados no ato da escolha. O conceito de política pública, por si só, é bastante complexo e alvo de discussão entre os estudiosos da matéria no que à definição do conceito diz respeito (Lefter, 2015). Algo que pode explicar em parte o porquê desta dificuldade é o conceito de valores públicos, normalmente associados à política pública, e cuja definição deste conceito está longe de levar a consenso, na medida em que não se consegue explicar na totalidade porque determinados valores são públicos, bem como a razão que os leva a considerar enquanto tal (Bilhim & Correia, 2016; Correia & Bilhim, 2017; Correia & Pereira, 2018; Pereira & Correia, 2017; Pereira & Correia, 2022). A formação de políticas (*policymaking*) incorpora ações que incluem a decisão e até mais do que uma decisão, nomeadamente no século XXI, onde a diversidade de formas de satisfazer as necessidades da população é cada vez mais variado (Cornea & Cornea, 2012), bem como as próprias necessidades da população, por si só cada vez mais variadas (Mendes et.al, 2021). O estudo da formação das políticas públicas, por si só, é bastante interessante de se entender e estudar, pelo que se pode remeter para um estudo de Maia e colegas (2023), para melhor entender o tema. De facto, raramente uma política pública envolve apenas uma decisão. Por conseguinte, a tomada de decisão é apenas uma componente da formação das políticas. Dito isto, como surgem as políticas públicas? De acordo com Rocha (2010: 98), existem quatro teorias que explicam o processo de formação das políticas, a saber: uma conceção tradicional de democracia “que assume que as políticas resultam da aplicação do método científico à solução dos problemas”; o pluralismo, cuja explicação reside na compreensão dinâmica dos grupos de interesse e dos cidadãos; a opinião pública, como ambiente onde ocorre a formação; e, por último, a governação com base na interação entre *networks*.

Ao apresentar as várias teorias que explicam a formação de políticas públicas, este artigo traz à teoria uma perspetiva histórica e sequencial de como as teorias se vão moldando às novas realidades, pelo que se consegue fazer a leitura de como os tempos vão mudando em função da

teoria que esteja a ser analisada. Os próprios estudos que surgem nas diversas temáticas concentram-se em determinado período, representando esse mesmo período.

Sob inspiração do trabalho do autor, e como objetivo do presente estudo, apresentar-se-á seis abordagens alternativas da formação de políticas públicas: Teoria das Etapas do Processo Político, Teoria dos Grupos, Teoria da Escolha Pública/*Public Choice*, Teoria das Elites, Teoria do Sistema Político e Teoria Institucional.

Em seguimento do que anteriormente foi dito, com o presente artigo qualquer leitor poderá perceber de forma clara quais as várias teorias que procuram explicar a formação de políticas públicas, bem como tomar uma posição informada sobre o tema. No que à teoria diz respeito, o presente artigo vem adicionar mais um estudo na área das políticas públicas, estudada por autores de várias áreas do saber, no entanto com a especialidade de agrupar num só estudo várias teorias dos mais conceituados autores das políticas públicas, acrescentando um ponto de vista histórico ao estudo.

Em termos práticos, o presente artigo segue a sua forma mais tradicional no que a estrutura diz respeito. Em seguida surgem devidamente desenvolvidos os conceitos do tema das políticas públicas, numa fusão entre a revisão de conteúdos e a metodologia. Em seguida surge as conclusões do presente artigo, com base no estudo elaborado. Para além disso são apresentadas guias para estudos futuros que possam ser feitos nesta área.

Revisão de Conteúdo/ Metodologia

Teoria das Etapas do Processo Político

A Teoria das Etapas do Processo Político, ou também chamada de Modelo Sequencial, tem como expoentes máximos Lasswell, nos anos 50, como autor da definição de *policy sciences*, James Anderson, Charles Jones, entre muitos outros. Trata-se de uma abordagem que dominou o estudo das políticas públicas durante os anos 70 e 80 como perspectiva dos manuais nas universidades. Ainda hoje se apresenta como uma teoria instrumental e valiosa como princípio orientador da iniciação ao estudo das políticas públicas, na medida em que permite “dissecar” um processo complexo e focar os aspetos, atores e processos característicos de cada fase. Porém, acredita-se que a teoria das etapas do processo político esteja obsoleta por um conjunto de várias razões. De facto, a descrição que faz é de um conjunto de etapas como se fossem sequenciais, lineares, contínuas e quase independentes, refletindo-se numa tendência para fazer parecer que o processo político decorre num curto prazo. Ora, o processo é bem mais complexo do que este modelo deixa transparecer. Além disso, não reflete um modelo causal e, neste

sentido, não permite previsões de políticas ou o teste de hipóteses. É com alguma frequência que as autoridades públicas modelam as necessidades e a oferta governamental estrutura e condiciona os interesses dos cidadãos. O poder político tem interesse em fazê-lo e controlar a agenda política, insistindo em que um dos objetivos da democracia é educar as massas. Assim descrito, o processo político é semelhante a um mercado, que produz conforme a procura, mas só se procura o que é produzido. Para isso, é necessário “indoutrinar” os cidadãos de forma a conseguir uma certa homogeneidade de pontos de vista sobre os interesses que merecem a atenção dos decisores políticos. Assim, as democracias serão tanto mais estáveis quanto mais eficiente for o processo de homogeneização.

O cientista político americano, E.E. Schattschneider (1960), sugeriu que um dos elementos mais relevantes de uma sociedade democrática é a expansão dos conflitos por “contágio”. Qualquer conflito é composto por um conjunto de indivíduos participantes ativos e uma audiência atraída pela oposição entre as partes em conflito, cujo resultado deriva, em larga medida, do grau de participação da audiência (espectadores, eleitores, ou outro nome que lhe possa ser atribuído). O equilíbrio de forças altera-se consoante o número e a “qualidade” dos envolvidos. Assim, se houver interesse em vencer o conflito, poder-se-á fazê-lo através da atração de um maior número de pessoas à ‘luta’ e/ou da expansão do conflito para o nível nacional. Basta mencionar a comunicação social, os partidos políticos, os grupos de pressão, os tribunais, as entidades reguladoras e fiscalizadoras, entre muitas outras para compreendermos a socialização dos conflitos no contexto da sociedade atual. Pelo contrário, se o interesse for restringir o conflito, procurar-se-á fazê-lo tornando-o local. A título de exemplo, as comissões parlamentares, o segredo de justiça, as negociações diplomáticas, os julgamentos à porta fechada são medidas que se destinam a evitar a socialização (ou publicitação) dos conflitos. Importante é também dizer-se que governos totalitários ou ditaduras são conhecidas pela sua atuação no sentido de limitar os conflitos, de modo a poder controlar os resultados mais facilmente. Por sua vez, os governos democráticos garantem a socialização dos conflitos, de forma a que seja possível aos perdedores inverter o sentido das decisões.

Schattschneider (1960) afirma “no início de um conflito... olhem para a multidão!”, salientando que há uma certa dinâmica da expansão dos conflitos. A competição entre as partes é o mecanismo e a visibilidade o facto de expansão do conflito. De igual modo, a eficácia de um governo democrático como instrumento de socialização de um conflito depende da amplitude dos poderes e recursos – mais recursos permitem melhor gestão dos conflitos e tomada de medidas eficazes na sua resolução. Em suma, é o conflito que envolve as pessoas na política e é

a natureza do conflito que determina a natureza do envolvimento do público. Assim, políticas públicas mais polêmicas tendem a mobilizar um número maior de pessoas. A própria tradição de constituição dos concelhos no nosso país é o exemplo pragmático da existência de laços de solidariedade social e de participação e envolvimento dos cidadãos, que podem assumir uma razão de ordem construtiva ou destrutiva, consoante estejamos a falar de formas de organização da sociedade em prol do interesse público local (a conservação de património local, por exemplo) ou de formas de solidariedade territorial em torno de políticas ‘menos populares’ (a localização de um aterro sanitário, por exemplo). São os conhecidos acrónimos YIMBY (Yes In My Back Yard) e NIMBY (Not In My Back Yard), populares entre os urbanistas e profissionais da área para descrever o apoio (oposição) em relação a projetos benéficos/polémicos (Maia, 2013).

Pluralismo e Teoria dos Grupos

No início da democracia havia uma relação mais estreita entre eleitores e representantes. Mais recentemente, assistiu-se ao crescimento do eleitorado, assumindo o partido político a função de intermediário e, ainda mais recentemente, assistimos à proliferação de organizações de pressão não governamentais.

O Pluralismo introduziu a racionalidade económica no processo de seleção e escolha das alternativas para a resolução de problemas públicos. Quer a Teoria dos Grupos, quer a Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*) podem ser integradas nesta escola de formação das políticas públicas. Ambas assumem a existência de um mercado para as políticas, com os interesses em competição por poder e influência dentro de cada arena política (Peters, 1993). O mesmo é dizer que a definição dos problemas e a construção da agenda política são feitas através da competição entre grupos, que ficariam responsáveis pela articulação e agregação de interesses (Truman, 1951). Assim, a escola Pluralista assume como premissas fundamentais que o poder é popular, a democracia direta não é viável, havendo que atentar na democracia representativa.

A ideia central da Teoria dos Grupos é a de que cada grupo tende a agir de modo a promover as preferências dos seus membros, assumindo as instituições políticas um fio condutor que possibilita a tradução desses interesses em políticas públicas. Em última análise, o parlamento é o árbitro que se limita a ratificar e a registar o balanço de poder entre os grupos de interesse em conflito (Latham, 1952).

As raízes da Teoria dos Grupos podem ser encontradas no trabalho de James Madison (1788), um dos fundadores da democracia americana, que defendia a multiplicação dos grupos

em atividade no sistema político, com o objetivo de acautelar a representação de todos os cidadãos e respetivos interesses. Porém, foi David Truman, na célebre obra *The Governmental Process* (1951), que definiu o conceito de grupo de interesses como um conjunto de indivíduos que partilham preferências, valores e atitudes e os defendem perante os restantes grupos da sociedade. Um conjunto de indivíduos transforma-se num grupo de interesses em sentido político quando veicula as suas preferências através das instituições governamentais legitimadas para o efeito. Os grupos servem, assim, como um “veículo” de transmissão entre os interesses individuais dos seus membros e os governos democraticamente eleitos.

Mas onde atuam esses grupos? E, como o fazem? Os grupos dedicam os seus esforços a todo o sistema político, marcando presença nos partidos políticos, atuando no parlamento e constituindo-se como elementos ativos nos diferentes ramos da burocracia pública. Quer isto dizer que os grupos não se limitam a influenciar a agenda política, mas antes participam nas decisões relativas à implementação das políticas públicas e, frequentemente, assumem mesmo a responsabilidade pela sua execução (John, 1998).

Do exposto se conclui que a Teoria dos Grupos equivale ao Pluralismo, já que os defensores do Pluralismo sustentam que as políticas públicas são produto da “luta” entre os grupos de interesse e do equilíbrio atingido nessa luta num dado momento. Assim, as políticas públicas vão sendo modificadas à medida que uns grupos ganham e outros perdem poder e influência. Neste sentido, os resultados eleitorais elegem um parlamento e produzem vencedores e vencidos entre partidos em oposição e produzem também, por consequência, alterações nas políticas públicas definidas anteriormente.

À luz da Teoria dos Grupos, as políticas públicas são resultado da negociação ou interação e da luta de grupos de pressão/interesses. Robert Dahl, o maior expoente teórico do Pluralismo, argumenta que não existe uma elite ou grupo dominante, embora se reconheça que os grupos, que representam os mais variados sectores da população, não têm todos o mesmo poder de influência. No entanto, não há grupo que não tenha alguma influência ou oportunidade para controlar o curso das políticas.

Pluralismo e Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*):

A Teoria da Escolha Pública subdivide o grupo, analisando os seus membros enquanto indivíduos auto-interessados que agem racionalmente, isto é, de modo a promover as suas preferências, o que, dependendo do sistema de incentivos, pode favorecer igualmente os interesses dos grupos a que pertencem.

É o trabalho seminal, *An Economic Theory of Democracy* (1957), de Anthony Downs que nos permite analisar a formação das políticas públicas, à luz da Teoria das Elites. Downs faz uma análise positiva da forma como os indivíduos realmente atuam em democracia. Com este trabalho, o governo democrático passa a ser encarado sob uma nova perspectiva – a do agente motivado não apenas pelo interesse público, mas também por ambições pessoais. Segundo esta teoria, os atores comportam-se no sistema político tal como indivíduos num mercado, isto é, procuram maximizar as suas preferências (Downs, 1957). Se num mercado as trocas comerciais ocorrem para benefício mútuo dos atores económicos, também na política os contratos que se estabelecem entre os atores podem ser benéficos através da tomada de decisão coletiva.

Os autores da Escolha Pública são exímios na crítica à concepção dual do ser humano presente nas ideias da Ciência Política clássica. A razão é simples. Sendo o ser humano um indivíduo auto-interessado, que nas suas relações diárias em contexto de mercado toma decisões para promover os seus interesses, por que razão atuaria no “interesse público” a partir do momento em que são eleitos? Se no mercado os atores se comportam com o objetivo de maximizar os lucros, por que motivo agiriam de modo altruísta quando agem no domínio da política?

Anthony Downs emprega a concepção instrumental de racionalidade, isto é, aquela que se refere à minimização da utilização de recursos para atingir os resultados desejados na explicação que faz do comportamento do indivíduo na política. Mas este conceito não é novo em Downs. De acordo com Weber (1976) qualquer decisão racional engloba dois passos principais – a descoberta dos fins a prosseguir e o estudo dos meios mais eficientes para os atingir, dada a informação na posse do decisor. O Homem racional procede à ordenação das alternativas à sua disposição de acordo com os critérios de avaliação selecionados para atingir objetivos previamente estabelecidos. Assim, todos os agentes envolvidos no processo político procuram maximizar a sua utilidade, definida como a medida dos benefícios obtidos. A colaboração é, de facto, um fator que cada vez mais se tem verificado na Administração Pública, nomeadamente no que aos processos de implementação diz respeito (Correia, P; Mendes, I. & Bilhim, J., 2019). Políticos, dirigentes, funcionários e eleitores atuam de maneira a maximizar os seus interesses particulares e não o “bem comum” em abstrato. Ainda que os economistas apontem soluções economicamente eficientes, os políticos buscam a reeleição, os dirigentes e funcionários públicos desejam a maximização dos seus orçamentos, salários, poder sobre outros grupos e promoção pessoal e os eleitores procuram eleger representantes que atuem em seu proveito, beneficiando os seus interesses particulares. A burocracia constitui um importante

grupo de pressão devido à sua posição privilegiada junto do poder e à sua capacidade de controlo sobre a informação e sobre a agenda política. Tendo em vista a permanência no poder, os políticos procuram adotar políticas de grande visibilidade, com benefícios para os cidadãos no curto prazo e custos diferidos no tempo. Em Portugal, este fenómeno é particularmente notório a nível local, com os autarcas a apostar em investimentos públicos avultados e com grande visibilidade - por exemplo, estradas e rotundas, mercados municipais e pavilhões multiusos, mas duvidosa utilidade para os eleitores e cidadãos contribuintes (Veiga & Veiga 2007; Coelho, Veiga & Veiga 2006).

Sumariamente, a Teoria da Escolha Pública pode ser entendida como uma variação ou desenvolvimento da Teoria dos Grupos, porque os partidos políticos competem para ganhar o poder, através da resposta aos grupos de pressão, atribuindo benefícios a uns e não a outros. Assim, a força motora das políticas é o auto-interesse e as preferências individuais dos agentes do processo político. Por outras palavras, as políticas públicas são resultado da prossecução destes interesses individuais dos agentes intervenientes, em detrimento do interesse público. Aqui o processo de tomada de decisão e formação das políticas não segue a eficiência económica, mas resulta das motivações particulares dos múltiplos grupos envolvidos. Esta teoria ajuda a resolver os conflitos entre racionalidade, análise e ciência, por um lado, e política e democracia, por outro lado.

Teorias de concentração de poder

Enquanto interpretação do processo de formação das políticas públicas, o pluralismo é compatível com a teoria da democracia, já que assume que a pluralidade de preferências, convicções e atitudes dos cidadãos aparecem refletidas nas políticas públicas adotadas. O contraste com as teorias de concentração do poder é, por esse motivo, evidente.

Teoria de Elites:

Enquanto explicação teórica para a formação das políticas públicas, a teoria das elites assume que as políticas são resultado das vontades e valores das elites políticas e económicas, isto é, de um grupo minoritário que provém de estratos sociais e económicos mais elevados (governo, grupos económicos, entre outros) e não representativos das massas. Nestes moldes, a sociedade é encarada como constituída por dois grupos de pessoas: uma classe que governa e outra que é governada. São, portanto, as elites que exercem influência sobre as massas e não o contrário. As primeiras identificam os problemas públicos e decidem quais são os que merecem

atenção. Estas decisões são tomadas sem consultar as massas, sendo posteriormente ‘vendidas’ ao público e entregues ao aparelho administrativo para as executar. Trata-se de uma legitimação quase imposta, na medida em que as massas aceitam as decisões das elites sem participarem nelas. Há, contudo, consenso sobre os princípios básicos ou essenciais do sistema político e a opção faz-se por mudanças não radicais/graduais ou pelo menos por aquelas que não agitam o público ou que respeitam os valores intrínsecos das massas.

Ressalve-se que há uma diferença entre elite política e classe política. Esta última inclui a elite política e ainda líderes de grupos económicos, líderes políticos da oposição, líderes de sindicatos, bem como líderes de outras áreas sociais. A elite do poder estende-se a todos os domínios de atividade numa sociedade, pelo que os membros da elite podem transferir-se de um sector de atividade para outro sem grande dificuldade, à semelhança do que acontece em Portugal com diversos atores da vida política, económica, social e desportiva.

As raízes da Teoria das Elites podem ser encontradas nos finais do século XIX, com os trabalhos teóricos de Gaetano Mosca (1896) sobre a classe governante. Embora Mosca nunca tenha utilizado o termo *elite*, o seu trabalho sobre a classe política ou classe governante constituiu o fundamento para a Teoria do Elitismo Democrático desenvolvida posteriormente por outros autores (Bachrach, 1967). Para Mosca, a sociedade sem classes é um mito e a existência de uma classe governante um facto incontornável. A classe política é formada por um grupo minoritário e organizado que governa uma maioria não organizada e passiva. Para Mosca, a democracia é uma forma de fazer política em que as elites competem pelo voto do povo de forma a assegurar a legitimidade da classe governante. Assim, o sufrágio universal não garante o acesso de todos à classe governante, nem a representatividade dos cidadãos, uma vez que há um “processo de seleção prévia”, resultante de um misto de hereditariedade, educação e ambiente, que atua como um filtro decisivo na escolha dos candidatos. Assim, apesar da existência de deputados eleitos pelo voto popular, o povo não governa e as eleições são mecanismos que têm como principal finalidade promover a circulação das elites.

Na obra *A Elite do Poder* (1956), C. Wright Mills afirma existir um grupo de indivíduos com interesses partilhados que comanda as estruturas económicas, políticas e militares nos Estados Unidos e que constituem uma verdadeira elite do poder. Este grupo privilegiado apresenta-se com capacidade para tomar decisões sobre os assuntos mais relevantes e comandar os destinos do país. Esta elite constitui-se como uma oligarquia não eleita com elevado acesso aos meios económicos e materiais, uma vez que por detrás da democracia representativa, o

poder real é exercido pelos principais executivos, pelos senhores da guerra e pelos tecnocratas não eleitos.

Para finalizar, quais as explicações dos teóricos das elites para o aparecimento das políticas públicas? Para os defensores desta corrente teórica, as políticas públicas são o *output* de um conjunto de preferências e dos valores defendidos por um grupo relativamente restrito, designado por elite. Esta elite domina a atividade económica, política, social e cultural, impondo a sua vontade às massas mais ou menos apáticas e mal informadas (Dye, 1995; Dye & Zeigler, 1993).

Estruturalismo

Contrastando com a teoria das elites, nem a teoria dos sistemas políticos nem o institucionalismo partem das relações de poder entre os diferentes indivíduos e grupos em sociedade.

Teoria do Sistema Político:

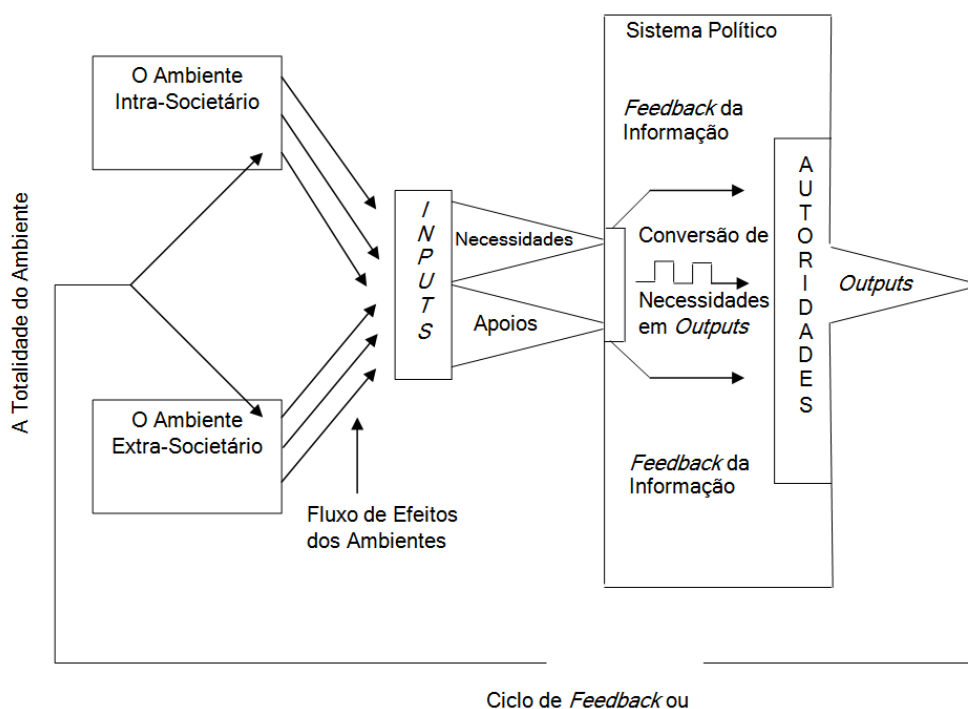
A teoria do sistema político, da autoria de David Easton (1965), sugere que todos os sistemas políticos operam de maneira semelhante, não obstante os atores e instituições que o constituem e da sua localização geográfica. Por outras palavras, Easton sublinha a componente estrutural partilhada por todos os sistemas políticos, optando por ignorar as características que os distinguem.

Parafraseando David Easton (1965), um sistema político consiste num padrão de interações de atores políticos, pessoas concentradas na “afetação autoritária de valores” para a sociedade. Easton foi o primeiro cientista político a utilizar o conceito de sistema aberto para descrever o funcionamento da atividade governamental. As políticas públicas são denominadas, em linguagem cibernética, como resultados (*outputs*) do sistema político, sendo que este opera por influência das entradas, fatores ou recursos (*inputs*) gerados no ambiente, sob a forma de suporte, oposição e manifestação de necessidades por parte de indivíduos ou grupos que compõem a sociedade. O “interior”, ou, na terminologia de David Easton, a *black box* é composto pelas instituições políticas, responsáveis pela assimilação destes *inputs* e pela sua conversão em políticas públicas. Estas últimas produzem impactos no meio ambiente que rodeia o sistema político, isto é, na sociedade em que o processo político decorre e no ambiente externo ao sistema em que a própria sociedade se insere. Esses impactos constituem o *feedback* ou

processo de retroação entre o produto do sistema político e as expressões de apoio ou oposição à atividade governamental. Com esta visão alargada do processo governamental, a teoria do sistema político teve o mérito de sublinhar a importância da análise das causas e consequências das políticas públicas.

Esta visão funcional das instituições políticas corresponde à consideração de que as regras de atividade institucional não produzem qualquer influência nas políticas públicas adotadas e que as instituições se limitam a desenvolver a atividade para o qual foram criadas. Por outras palavras, os meios utilizados para transformar os *inputs* em *outputs* são neutrais nos seus efeitos. Este funcionalismo é visível na dicotomia Wilsoniana, segundo a qual as duas atividades (política e administração) poderiam e deveriam ser seccionadas e desenvolvidas por diferentes grupos de atores. Na prática, as instituições não se confinam às finalidades para as quais foram criadas, sendo frequente a tomada de decisão por parte da burocracia operacional (*street-level bureaucrats* de Michael Lipsky), que acabam por integrar lacunas das leis aquando da sua implementação ou adjudicação.

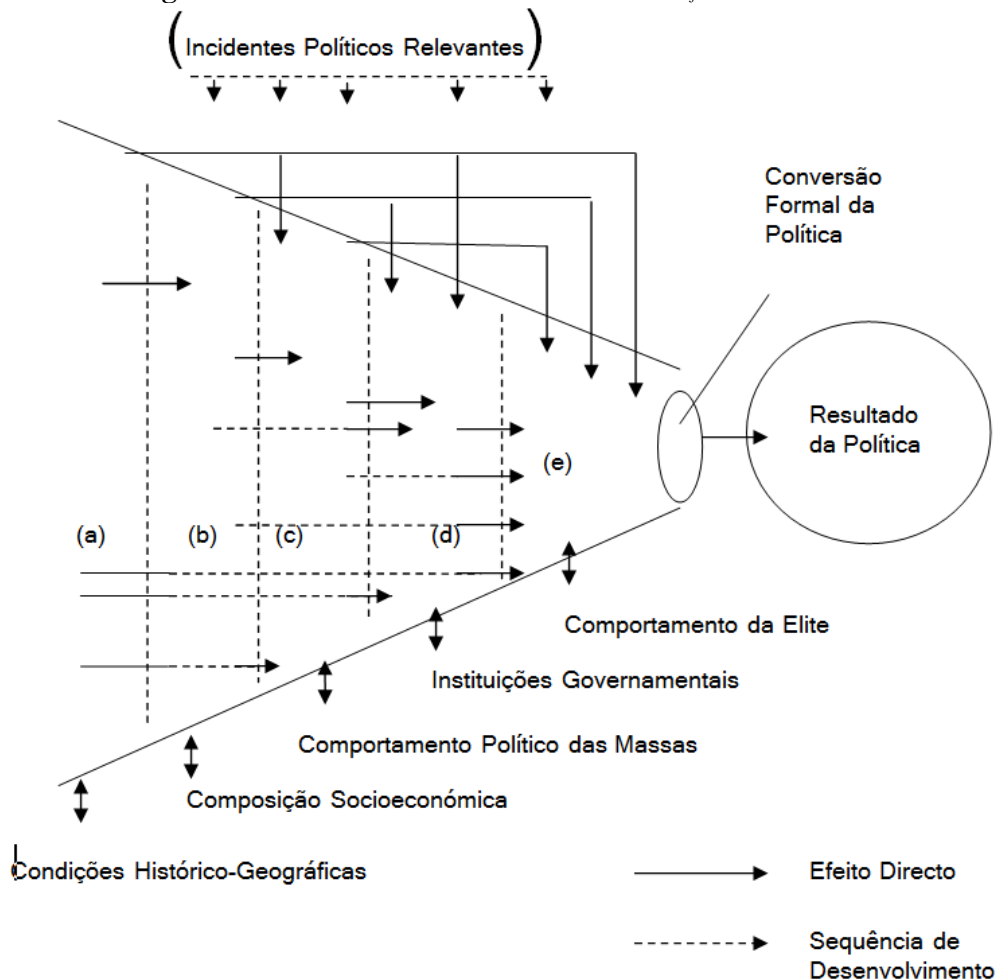
Figura 1 - Formação das políticas públicas segundo a Teoria do Sistema Político



Fonte: Adaptado de Easton (1965).

Richard Hofferbert (1974) formulou uma versão mais ambiciosa da teoria do sistema político, que abarca conceitos derivados da teoria das elites e apresenta ligações substancialmente mais elaboradas entre os *inputs*, os processos de decisão e as políticas públicas propriamente ditas. Este modelo demonstra como as condições históricas e geográficas constituem o contexto espaço-temporal para atuação das estruturas económicas e sociais dos sistemas políticos. A elite pode ainda amplificar ou filtrar alguns dos fatores anteriormente mencionados, mas não pode, de modo algum ignorá-los. É neste sentido que este modelo é substancialmente mais sofisticado do que a versão do sistema político proposta por David Easton, ao proporcionar uma integração de outras perspectivas, nomeadamente da teoria das elites e da teoria institucional.

Figura 2 - Modelo de Sistema Aberto de Formação das Políticas



Fonte: Hofferbert (1974)

O modelo sistemático, enquanto modelo descritivo, possui a vantagem de facilitar uma compreensão mais intuitiva da vida política, ao enfatizar os apoios e as críticas aos atores

políticos e a forma como estes respondem a esses *inputs*, desencadeando atividades com vista a gerar políticas públicas.

Institucionalismo:

Na sua concepção tradicional, o conceito de instituição engloba o conjunto de leis e regras que regem a atividade num sistema político, condicionando o comportamento dos atores. Na sua gênese, a Ciência Política era definida como o estudo das instituições governamentais - parlamentos, tribunais, burocracia, estados, municípios, entre outras. A teoria institucional atribui a formação das políticas públicas às atividades desenvolvidas por instituições de governo. Estas últimas garantem três características às políticas públicas (Dye 1995: 19). Em primeiro lugar, as políticas governamentais produzem obrigações legais de modo a assegurar a lealdade dos cidadãos. Segundo, as políticas governamentais são universais, uma vez que abrangem todos os membros da sociedade. Por último, só o governo detém o monopólio do uso legítimo da força, pelo que só os seus representantes poderão multar ou encarcerar os indivíduos que violem as suas políticas. Com estas garantias de estabilidade dadas pelas instituições governamentais de que as políticas, uma vez adotadas e implementadas, devem ser obedecidas, os indivíduos e os grupos sentem uma maior motivação para atuar no sistema político, procurando ver as suas preferências transformadas em políticas públicas.

Numa primeira fase, os teóricos do institucionalismo estavam preocupados quase exclusivamente com o estudo descritivo de organizações como o parlamento, o governo, os tribunais e os partidos políticos, debruçando-se, entre outros, sobre as funções e as competências, a estrutura interna, os poderes legais, os procedimentos administrativos e as relações formais interinstitucionais. Segundo esta interpretação, os atores desenvolvem a sua atividade enformada por estas instituições que são, em si, produtos da cultura e decisões políticas passadas. As instituições introduzem estabilidade no sistema político ao definir as normas de conduta e operação. Os indivíduos que operam e decidem segundo o mesmo conjunto de regras durante um longo período tendem a interiorizá-las sob o formato de normas de conduta e valores do próprio sistema (John, 1998).

Pouco tempo depois, a literatura apresentou estes aspetos como insuficientes para explicar a diversidade e, sobretudo, a disfuncionalidade de algumas políticas públicas fruto da atividade institucional. Com as primeiras críticas ao “velho” institucionalismo, iniciaram-se estudos que se centraram fundamentalmente nos factores económicos e sociais que determinam as políticas públicas. Este movimento ficou conhecido como a Revolução Behaviorista,

marcando um longo período na Ciência Política em que o estudo das instituições foi relegado para segundo plano.

De uma forma simples, o institucionalismo encara as políticas públicas como resultado das instituições governamentais (instituições entendidas no seu sentido *tradicional* - organizações), implicando uma análise dos aspectos legais e formais das organizações governamentais (como as relações entre organizações, a estrutura formal, as leis que produzem ou outros atos legislativos). O modelo de análise institucional de Elinor Ostrom (1986) procura combinar a perspectiva da análise dos comportamentos individuais, as regras e instituições governamentais, relações intergovernamentais e decisões políticas. A abordagem neo-institucionalista, por sua vez, resulta da combinação dos aspectos informais e formais – tudo aquilo que possa reger o nosso comportamento. Correia e Garcia (2019) elaboram um estudo detalhado sobre a teoria do autor, pelo que a consulta do mesmo pode ajudar a melhor compreender esta temática em específico. Aqui, uma instituição é uma abordagem do comportamento dos agentes das organizações e os processos que ocorrem dentro das organizações.

Conclusão

O objetivo inicial do presente estudo centra-se em entender melhor o processo de formação das políticas públicas, nomeadamente através do estudo de teorias que o têm procurado explicar com o decorrer dos tempos, e o mesmo foi conseguido ao longo das páginas deste artigo. Com este artigo é possível entender de uma forma mais clara e estruturada em que consistem as várias teorias de formação das políticas públicas.

Como se entendeu ao longo do artigo, o mesmo possui contribuições a nível teórico e prático. A teoria fica agora mais enriquecida com um novo artigo centrado na temática das políticas públicas e da sua formação, nomeadamente através da capacidade que é conseguida de agrupar as diversas teorias que melhor descrevem a temática num só artigo, com a capacidade de, ao estudar a temática em termos cronológicos, é possível entender não só a teoria, mas também o contexto em que as mesmas se inserem. Tal sintetização é também bastante importante para a prática, uma vez que com tal estruturação, o mesmo permite ao leitor introduzir-se à temática das diversas teorias de formação das políticas públicas, entender como a mesma funciona e conseguir posicionar-se em termos de opinião face ao tema. É também um

artigo muito útil para estudantes na área possam compreender, de forma sintética, como tudo se relaciona antes de se debruçarem em estudos mais aprofundados na área.

Algumas limitações que se podem apontar centram-se numa falta de vertente mais prática ao estudo, que poderia tornar o mesmo mais atrativo ao leitor. Nesse sentido, futuros estudos podem procurar entender o efeito prático destas teorias na real formação de políticas públicas efetuada pelos órgãos de poder durante as suas atuações.

Referências

- Cornea, S., & Cornea, V. (2012). Public-private partnership: between legal requirements and the real needs. *Juridical Tribune*, 2(2), 181-193.
- Correia, P., & Bilhim, J. (2017). Diferenças nas percepções dos valores organizacionais dos gestores públicos em Portugal. *Revista de Administração Pública*, 51, 987-1004.
- Correia, P., & Garcia, B. (2019). Elinor Ostrom-A Teoria das Instituições Duradouras. *M. Lopes, P. Palma, R. Geremias, Grandes Pensadores da Gestão*, 177-200.
- Correia, P., & Pereira, J. (2018). Percepções de Valores Organizacionais nas Forças Armadas Portuguesas: Proposta de Modelo Teórico-Metodológico. *Public Sciences & Policies*, 4(2), 115-130.
- Correia, P., Mendes, I., & Bilhim, J. (2019). As redes de colaboração como fator inovador na implementação de políticas públicas. Um enquadramento teórico com base na nova governação pública. *Lex Humana*, 11(2), 143-162.
- Bachrach, P. & Baratz, M. (1970). *Power and Poverty: Theory and Practice*. Oxford University Press.
- Bilhim, J., & Correia, P. (2016). Diferenças nas percepções dos valores organizacionais dos candidatos a cargos de direção superior na administração central do Estado. *Sociologia*, 31, 81-105.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Harper and Row Publishers.
- Dye, T. (1995). *Understanding Public Policy* (9ª Ed.). Prentice-Hall.
- Dye, T. & Zeigler, H. (1993). *The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics* (9ª Ed.). Wadsworth.
- Easton, D. (1965). *A Framework for Political Analysis*. Prentice-Hall.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. University of Chicago.
- Hofferbert, R. (1974). *The Study of Public Policy*. Bobbs Merrill.
- John, P. (1998). *Analyzing Public Policy*. Continuum.
- Latham, E. (1952). *The Group Basis of Politics: A Study in Basing-Point Legislation*. Cornell University Press.
- Lefter, C. (2015). Are the rules of European Union public policy a reality?. *Tribuna Juridică*, 5(10), 254-258.
- Madison, J.; Hamilton, A. & Jay, J. (1788). *The Federalist Papers*. Penguin.
- Maia, T. (2013). Participação Eleitoral nas Freguesias Portuguesas. [Dissertação de Mestrado]. Universidade do Minho.
- Maia, T., Correia, P., & Resende, S. (2023). Um novo olhar sobre a formação de políticas públicas e a sua influência organizacional., 15(1), 99-114.

- Mendes, I., Correia, P., & Monteiro, T. (2021). Os laboratórios de experimentação da administração pública, como extensão dos processos de inovação pública: O caso de Portugal. *Lex Humana*, 13(1), 94-117.
- Mills, C. (1956). *A Elite do Poder*. Zahar.
- Mosca, G. 1896 [1996]. The Ruling Class. In Mitchell Cohen & Nicole Fermon. (eds.). *Princeton Readings in Political Thought*. Princeton University Press, 512-523.
- Ostrom, E. (1986). Multiorganizational Arrangements and Coordination: An Application of Institutional Analysis. In Franz-Xavier Kaufmann, *Giandomenico*.
- Pereira, J., & Correia, P. (2017). A história recente da investigação sobre valores públicos contada pelo google académico: publicações escritas em português e espanhol nos séculos XX e XXI. *Simbiótica. Revista Eletrônica*, 4(2), 36-51.
- Pereira, S., & Correia, P. (2022). Breviary on Regime Theory and the Perspective of Urban Regimes. *Academia Letters*, 2.
- Peters, B. (1993). *American Public Policy: Promise and Performance* (3). Chatham House Publishers.
- Rocha, J. (2010). *Gestão do Processo Político e Políticas Públicas*. Escolar Editora.
- Schattschneider, E. (1960). *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.
- Silvestre, H. (2010). *Gestão Pública: Modelos de Prestação no Serviço Público*. Escolar Editora.
- Truman, D. (1951). *The Governmental Process*. Alfred A. Knopf.
- Weber, M. (1976). *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. Charles Scribner's Sons.